



20.12.2019

---

# **Förderung der Mehrsprachigkeit innerhalb der Bundesverwaltung**

**Evaluationsbericht und Empfehlungen zur Mehrsprachigkeitspolitik  
(Art. 8d Abs. 4 SpV)**

**Entwicklung von 2015 bis 2019  
Perspektiven von 2020 bis 2023**

---

## INHALTSVERZEICHNIS

Zusammenfassung .....	2
<b>1 Mehrsprachigkeitspolitik: Kontext, Ziele, Vorarbeiten .....</b>	<b>4</b>
<b>1.1 Organisation, Information und Koordination .....</b>	<b>4</b>
<b>1.2 Von der Strategie zur Umsetzung .....</b>	<b>6</b>
1.2.1 Monitoring und Evaluation: das «Wirkungsmodell» .....	6
1.2.2 «Evaluation der Sprachkompetenzen (ECL)»: Vom Modell zu den tatsächlichen Bedürfnissen.....	7
1.2.3 Sensibilisierung .....	8
1.2.4 Wissenstransfer und externe Kooperationen .....	10
<b>1.3 Parlamentarische Vorstösse .....</b>	<b>10</b>
<b>2 Evaluation der Mehrsprachigkeitspolitik (Art. 8d Abs. 4 SpV).....</b>	<b>13</b>
<b>2.1 Vorbemerkung.....</b>	<b>13</b>
<b>2.2 Ergebnisse aus dem ECL-System.....</b>	<b>13</b>
2.2.1 Beteiligung an der ECL-Erhebung: Rücklaufquote .....	13
2.2.2 Vertretung der Sprachgemeinschaften nach Erstsprache .....	14
2.2.3 Sprachkompetenzen des Personals .....	15
2.2.3.1 ECL-Projekt: Signifikanteste und richtungsweisendste Ergebnisse.....	15
2.2.3.2 Nachholbedarf (gap) an GER-Niveaus .....	15
<b>2.3 Ergebnisse aus dem Wirkungsmodell.....</b>	<b>15</b>
<b>2.4 Empfehlungen für die zukünftige Evaluation .....</b>	<b>16</b>
<b>3 Vertretung der Sprachgemeinschaften: Trends und mögliche erklärende Faktoren von 2008 bis 2018 (Anhang 4).....</b>	<b>17</b>
<b>3.1 Allgemeine Vertretung nach Muttersprache und Erstsprache in der Bundesverwaltung .....</b>	<b>17</b>
<b>3.2 Vertretung aufgeschlüsselt nach Departementen, einschliesslich BK, nach Muttersprache und Erstsprache.....</b>	<b>18</b>
<b>3.3 Vertretung aufgeschlüsselt nach Verwaltungseinheit, nach Muttersprache und Erstsprache .....</b>	<b>18</b>
<b>3.4 Vertretung nach Departement, einschliesslich BK nach Muttersprache, Erstsprache und Lohnklasse (34 bis 38) .....</b>	<b>19</b>
<b>3.5 Handlungsspielraum zugunsten einer ausgeglichenen Vertretung .....</b>	<b>19</b>
<b>4 Sprachkapital des Bundespersonals.....</b>	<b>20</b>
<b>5 Sprachkompetenzen des Bundespersonals .....</b>	<b>22</b>
<b>5.1 ECL-Indikatoren: Von der Strategie zur Umsetzung.....</b>	<b>22</b>
5.1.1 IST-Zustand .....	22
5.1.2 Einhaltung der SpV (Mindestanforderungen nach Art. 8 Abs. 1).....	23
<b>5.2 Nachholbedarf und Sprachausbildung.....</b>	<b>24</b>
<b>5.3 Handlungsspielraum.....</b>	<b>25</b>
<b>6 Massnahmen der Departemente und der BK .....</b>	<b>26</b>
<b>6.1 Organisation, Koordination, Monitoring.....</b>	<b>26</b>
<b>6.2 Massnahmen zur Förderung der institutionellen und individuellen Mehrsprachigkeit .....</b>	<b>26</b>
6.2.1 Ressourcen .....	26
6.2.2 Nachwuchsförderung und Rekrutierungsmechanismen .....	27
6.2.3 ECL: Monitoring und Kontinuität .....	28
6.2.4 Weiterbildung und Sprachkurse .....	28
6.2.5 Sprachdienste und amtliche Veröffentlichungen .....	29
<b>6.3 Massnahmen: Perspektiven 2020 – 2023 (Anhang 6) .....</b>	<b>30</b>
<b>7 Schlussfolgerungen und Empfehlungen.....</b>	<b>31</b>
<b>7.1 Schlussfolgerungen.....</b>	<b>31</b>
<b>7.2 Empfehlungen .....</b>	<b>31</b>
<b>Anhänge .....</b>	<b>32</b>

## Zusammenfassung

Zu Beginn der Berichtsperiode 2015–2019 war ein teilrevidierter Regelungsrahmen für die Sprachenpolitik in Kraft getreten. Er brachte für die Departemente und die Bundeskanzlei (BK) verbindlichere Bestimmungen und eine Stärkung des Status der Funktion *Delegierte des Bundes für Mehrsprachigkeit* mit sich.

Dies erklärt die Dynamik und das besondere Ausmass der unternommenen Bemühungen, um das Governanceinstrumentarium zu erneuern, einen ehrgeizigen Massnahmenkatalog umzusetzen und eine erste Gesamtevaluation der Fördermassnahmen vorzunehmen.

Begleitet wurden diese Arbeiten von zwei spezifischen Projekten.

Dem Projekt *Wirkungsmodell* ist die Strukturierung der Umsetzungsaktionen im Einklang mit den geltenden Bestimmungen zu verdanken. Gestützt auf das Sprachengesetz (SpG) vom 5. Oktober 2007<sup>1</sup> und die Sprachenverordnung (SpV) vom 4. Juni 2010<sup>2</sup> sowie die Weisungen des Bundesrates zur Mehrsprachigkeit vom 27. August 2014<sup>3</sup> wurden 59 Indikatoren definiert und gleichzeitig ein Raster mit Kriterien zur Evaluation dieser Aktionen verabschiedet. Dem vorliegenden Bericht (Kapitel 1.2.1, 2 und 6, Anhang 1) liegt das Wirkungsmodell und seine erste Indikatorenreihe zugrunde.

Im Rahmen des Projekts *Evaluation der Sprachkompetenzen ECL*<sup>4</sup> (Kapitel 1.2.2, 2 und 5, Anhang 2) wurde ein Tool zur Selbsteinschätzung der individuellen Sprachkompetenzen erarbeitet und online gestellt. ECL integriert die digitalen Managementtools und speichert automatisch die Daten im Informationssystem Personaldatenmanagement des Bundes (IPDM – ex BV PLUS). Das Tool ist seit 2018 im Einsatz; die Datenerfassung erfolgt durch das gesamte Bundespersonal.

Sowohl der transversale Charakter als auch die Vergleichbarkeit der umgesetzten Aktionen konnten mit diesen beiden Governanceinstrumenten verstärkt und die Evaluation somit erleichtert werden.

Seit 2018 hat das gesamte Bundespersonal erstmals die Möglichkeit, seine Sprachkompetenzen zu erfassen<sup>5</sup>. Anhand dieser Daten kann die Erfüllung der Anforderungen nach Artikel 8 Absatz 1 SpV gemessen und die zur Schliessung der Lücken mittelfristig erforderlichen Bemühungen geplant werden. Grundsätzlich kann gesagt werden, dass die grössten Anstrengungen vom mittleren Kader (24–29) mit Führungsfunktion unternommen werden müssen.

Erstmals liegen nun auch Kenntnisse über das für den Arbeitgeber bereitstehende «Sprachkapital»<sup>6</sup>, das mehr als nur die Erstsprache umfasst, und über den Umfang des bestehenden Sprachenportfolios (Zweisprachigkeit und Mehrsprachigkeit, Kapitel 4 und 5) vor. Zählt man die Erstsprache (L1) mit den C2- und C1-Kompetenzen (sehr hohes Sprachniveau) der anderssprachigen Mitarbeitenden zusammen, wird (in allen Sprachen und Lohnklassen) ein ausgeprägtes Engagement zur Mehrsprachigkeit des Bundespersonals sichtbar.

Auf Wunsch des Parlaments werden die Daten über die Vertretung der Sprachgemeinschaften für den Zeitraum 2008-2018 detailliert dargestellt (Kapitel 1.3 und 3, Anhang 3 und 4). Der Umfang der Datenreihen ermöglicht ein besseres Verständnis der

---

<sup>1</sup> SR 441.1

<sup>2</sup> SR 441.11

<sup>3</sup> BBl 2014 6659

<sup>4</sup> Die Abkürzung ECL steht für das Projekt «évaluation des compétences linguistiques» und wird in allen drei Amtssprachen gleich verwendet.

<sup>5</sup> Die Erfassung der Sprachkompetenzen erfolgt pro Person.

<sup>6</sup> Unter Sprachkapital (Amtssprachen) versteht man die Gesamtheit der Sprachressourcen, die der Bundesverwaltung zur Verfügung stehen.

untersuchten Fragestellung und erleichtert die Interpretation der Ergebnisse sowie der Abweichungen.

An dieser Stelle ist an Artikel 7 Absatz 1 SpV zu erinnern, der seit dem 1. Oktober 2014 in Kraft ist.

Bei der Vertretung der Sprachgemeinschaften in den Verwaltungseinheiten nach Artikel 1 Absatz 1 Buchstaben a und b BPV sind mit Ausnahme des ETH-Bereichs namentlich auch in den Kaderfunktionen folgende Bandbreiten anzustreben:

a. Deutsch:	68,5 % - 70,5 %
b. Französisch:	21,5 % - 23,5 %
c. Italienisch:	6,5 % - 8,5 %
d. Rätoromanisch:	0,5 % - 1,0 %

Gemessen an den SOLL-Werten lassen sich folgende Trends feststellen:

- **rückläufiger Trend bei den Deutschsprachigen**, die gemessen an den Anforderungen der SpV meistens überrepräsentiert sind: Rückgang von 72,6 auf 70,8 Prozent über alle Lohnklassen (LK);
- **Aufwärtstrend bei den Französischsprachigen**: Anstieg von 20,4 auf 22,1 Prozent über alle LK;
- **die Vertretung der Italienischsprachigen liegt innerhalb der Bandbreite nach SpV** (2008: 6,7 %; 2014: 6,9 %; 2017: 7,1 %; 2018: 6,6 % über alle LK);
- **schwache Zunahme der Vertretung der Rätoromanen** (von 0,3 auf 0,4 %), was leicht unter dem Mindestwert nach SpV liegt.

Diese Trends deuten darauf hin, dass sich die Situation generell verbessert hat und gemessen an den Referenzwerten der SpV beinahe ausgeglichen ist.

Aus den Daten 2008–2018 sind ferner die Departemente mit dem höchsten Anteil an Deutschsprachigen in den LK 34–38 ersichtlich: EJPD (von 86,8 auf 100 %), VBS (von 80,6 auf 78,8 %), EDI (von 60 auf 77,8 %) und EFD (von 89 auf 72,9 %). In denselben LK sind im EDI, im EJPD, im VBS, im EFD und im UVEK weder die italienische noch die rätoromanische Sprachgemeinschaft vertreten.

Diese Evolution verdeutlicht, dass weiterhin eine negative Korrelation zwischen Lohn und Verantwortung einerseits und dem Anteil der Sprachminderheiten andererseits besteht: Je höher der Lohn und je grösser die Verantwortung, desto geringer ist der Anteil der Sprachminderheiten.

Zurück zum Zeitraum 2015–2019: Die Gesamtbilanz der Massnahmen, die von den Departementen und der BK verabschiedet und umgesetzt wurden, fällt positiv aus (Kapitel 6 und Anhang 5). Das neue gemeinsame Raster strukturiert und veranschaulicht die Ressourcenallokation für Förder-, Sensibilisierungs- und Personalrekrutierungsmassnahmen sowie die Anstrengungen zugunsten der Sprachausbildung. Auch die Sprachdienste und die Kommunikation, denen wir mehrsprachige amtliche Veröffentlichungen und eine mehrsprachige institutionelle Kommunikation verdanken, leisten einen wirkungsvollen Beitrag an diese positive Bilanz.

Die Analyse der Berichte und Perspektiven 2020-2023 (Anhang 6) der einzelnen Departemente und der BK lässt ebenfalls ersehen, wie stark das Bewusstsein und der Wille der betroffenen Akteure sind, weitere Fortschritte zu erzielen, und wie die Entwicklung verlaufen dürfte.

Der Prozess zur Herstellung eines Gleichgewichts zwischen den Sprachgemeinschaften in der Bundesverwaltung mit dem Mittel einer ausgeglicheneren Vertretung ist nur einer von mehreren Faktoren. Der Bericht vermittelt mit den verschiedenen Indikatoren ein objektives und differenziertes Bild der öffentlichen Politik zur Förderung der Mehrsprachigkeit und würdigt die Anstrengungen, die unternommen wurden oder erwogen werden.

## 1 Mehrsprachigkeitspolitik: Kontext, Ziele, Vorarbeiten

Die wichtigste Grundlage der Aktivitäten zur Förderung der Mehrsprachigkeit sind das Sprachengesetz (SpG) und seine Ausführungsverordnung (SpV), das Bundespersonalgesetz (BPG) vom 24. März 2000<sup>7</sup> und die Mehrsprachigkeitsweisungen des Bundesrates. Die meisten dieser Erlasse hatten kurz vor Beginn der Berichtsperiode zu lebhaften Debatten und mehreren Änderungen Anlass gegeben. Die revidierten Texte traten am 1. Oktober 2014 in Kraft. Sie läuteten eine neue Etappe der Umsetzung in einem strenger geregelten Umfeld und mit ambitionierteren Zielen ein.

Am 13. März 2015 genehmigte der Bundesrat den *Evaluationsbericht an den Bundesrat und Empfehlungen zur Mehrsprachigkeitspolitik (Art. 8d Abs. 4 SpV) – Entwicklung von 2008 bis 2014 und Perspektiven von 2015 bis 2019* (nachfolgend «Evaluationsbericht 2015») und verabschiedete anschliessend am 18. November 2015 die Personalstrategie Bundesverwaltung 2016–2019<sup>8</sup>.

Im Arbeitsprogramm der Legislatur<sup>9</sup> werden diese Prioritäten sowie die Entwicklung eines allgemeinen Evaluationssystems sowohl aus der Warte der Bewertung der öffentlichen Politik (*Wirkungsmodell*) wie aus derjenigen der Evaluation der Sprachkompetenzen des Bundespersonals (*Projekt ECL*) grundsätzlich bestätigt und unterstützt. Im Evaluationsbericht 2015 steht weiter, dass die meisten Massnahmen der Departemente und der BK in diesem Bereich punktuell und global im Hinblick auf ihre Zweckmässigkeit, ihre konkrete Umsetzung und ihre Wirksamkeit evaluiert werden müssen.

Als Ganzes bieten diese Texte und Orientierungshilfen einen soliden Bezugsrahmen für die Umsetzung der Mehrsprachigkeitspolitik als – transversale und ausgleichende – öffentliche Politik. Gleichzeitig definieren sie den Handlungsrahmen für die Departemente und die BK sowie die Delegierte des Bundes für Mehrsprachigkeit.

Die Vorarbeiten bestanden in der Definition der Methoden, Kriterien und Indikatoren, die den Systemen zur Evaluation der öffentlichen Politiken zugrundeliegen; sie erfolgten im Rahmen eines strukturierten und transparenten Ansatzes und in Zusammenarbeit mit allen Interessierten, einschliesslich bundesverwaltungsinterner und -externer Fachleute. Im Sinne der 2015 definierten Strategieziele lag der Fokus auf einer möglichst vollständigen Datenerfassung, der Kohärenz und Wirksamkeit der Aktionen aller Gremien, die sich für die Förderung der Mehrsprachigkeit einsetzen, sowie der Aufteilung der Verantwortlichkeiten auf allen institutionellen Stufen<sup>10</sup>.

Die Anerkennung und Unterstützung der Sprachminderheiten verstärkten die Wichtigkeit des individuellen wie institutionellen Engagements und die entsprechenden Anstrengungen, indem die Bemühungen der einen Gewähr bieten für die Rechte und die Chancengleichheit der anderen.

### 1.1 Organisation, Information und Koordination

Die Mehrsprachigkeitspolitik als Querschnittspolitik strebt insbesondere danach, Elemente der Mehrsprachigkeitsförderung als Zielsetzungen in die sektoriellen politischen Programme einfließen zu lassen. Es ist fast unvermeidlich, dass die vorgeschlagenen Aktivitäten als «Einmischung» in einen grundsätzlich autonomen Bereich wahrgenommen werden. Im vorliegenden Fall löste die Einführung einzelner Elemente der Sprachenstrategie teilweise Widerstand aus, weil die sektorische Politik der Departemente und der Verwaltungseinheiten einer anderen Logik folgt, welche den Schwerpunkt stärker auf die Qualität der Leistungen,

---

<sup>7</sup> SR 172.220.1

<sup>8</sup> [https://www.epa.admin.ch/epa/de/home/themen/personalstrategie\\_bundesverwaltung.html](https://www.epa.admin.ch/epa/de/home/themen/personalstrategie_bundesverwaltung.html)

<sup>9</sup> *Botschaft zur Legislaturplanung 2015-2019* vom 27. Januar 2016, BBl 2016 1105 (Kapitel 5, Leitlinie 2, Ziel 8) beziehungsweise *Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016 über das Legislaturprogramm 2015-2019*, BBl 2016 5183.

<sup>10</sup> <https://www.plurilingua.admin.ch/plurilingua/de/home.html>; [https://www.efd.admin.ch/efd/de/home/dokumentation/nsb-news\\_list.msg-id-56434.html](https://www.efd.admin.ch/efd/de/home/dokumentation/nsb-news_list.msg-id-56434.html)

die Erreichbarkeit und die wirtschaftliche Effizienz legt. Ein Schlüsselfaktor zur Überwindung allfälliger Widerstände lag infolgedessen darin, die Ziele der Mehrsprachigkeitspolitik der sektoriellen Logik anzupassen und dadurch ihre Kompatibilität und Akzeptanz zu erhöhen.

Dies erklärt die Themenwahl für die von der Delegierten des Bundes für Mehrsprachigkeit in der Berichtsperiode organisierten öffentlichen Gesprächsrunden, u.a.: «Der wirtschaftliche Wert der Mehrsprachigkeit»; «Italianità in der Schweiz»; «Mehrsprachigkeitspolitik: eine öffentliche Politik wie jede andere»; «Die Evaluation der öffentlichen Politik»; «Die Rolle der *Leadership* bei der Umsetzung der Sprachenpolitik» und «Die Führungskräfte als Schlüsselakteure der Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung».

Die Gesprächsrunden, die der Information und Sensibilisierung der verschiedenen Akteure dienten und den Fokus auf die Entwicklung und Umsetzung des neuen Evaluationssystems legten, stellten einen Konsens her. Sie erhöhten die Akzeptanz der strategischen Ziele des Bundesrates und erleichterten deren Realisierung, da dieselben Paradigmen und Kriterien verwendet wurden wie für die Evaluation der Legislaturplanung und die Entwicklung des *Neuen Führungsmodells für die Bundesverwaltung (NFB)*. Ausserdem beruhte dieser Prozess auf den Kriterien, die den übergeordneten allgemeinen Zielen Governance und neue Digitalisierungsprozesse zugrundeliegen.

Die Gesprächsrunden stiessen auf grosses Interesse: Im Schnitt waren jedes Jahr regelmässig 1'500 Personen daran involviert (indirekte Sensibilisierung durch Einladung); jede Gesprächsrunde zählte ca. 200 Teilnehmende aus allen Hierarchiestufen der Bundesverwaltung, aus Politik und Organisationen, die sich für die Mehrsprachigkeit einsetzen. Die mediale Abdeckung umfasste jeweils alle vier Landesgegenden.

In enger Zusammenarbeit zwischen den Departementen, der BK, den Parlamentsdiensten und der Delegierten des Bundes für Mehrsprachigkeit entstand eine Reihe anderer Initiativen, wobei insbesondere auf die folgenden Aktivitäten hingewiesen wird: Unterstützung des BJ und der Parlamentsdienste bei der Definition und der Umsetzung des Verfahrens zur Verleihung des Labels für Zweisprachigkeit des *Forums für die Zweisprachigkeit* in Biel/Bienne; Organisation und Moderation des Kaderforums *Nous 'plurilinguons'* und des EPA-Weiterbildungskurses *Personalführung in der Bundesverwaltung*; Teilnahme an den Mehrsprachigkeitstagen des UVEK und der BK; Treffen mit den Verantwortlichen für die Förderung der Mehrsprachigkeit des EDI; Treffen mit den Kadern des BBL, dem Personal von EFV, GS-UVEK, ARE, BSV, BAFU und EBG; Beitrag in der Spezialausgabe der Zeitschrift des SEM zur Mehrsprachigkeit; gemeinsame Mehrsprachigkeits-Anlässe im EDA, insbesondere mit dem Frankophoniedienst, den Schweizer Botschaften im Ausland und Präsenz Schweiz.

Betrachtet man alle in der Bundesverwaltung organisierten Aktivitäten, die der Reihe nach alle wichtigen internen Koordinationsstellen einbezogen – die Generalsekretärenkonferenz (GSK), die Human-Resources-Konferenz (KRK), die neue Interdepartementale Koordinationsgruppe Mehrsprachigkeit (CIP), die Konferenz der Sprachdienste der Bundesverwaltung (KOSD) und die projektbezogenen Gruppen – so darf behauptet werden, dass alle diese «flankierende Massnahmen» sowohl die bundesverwaltungsinterne wie -externe Informations-, Sensibilisierungs- und Koordinationsarbeit positiv beeinflusst haben.

Vervollständigt wurden diese Massnahmen durch die Schaffung der Internetseite [www.plurilingua.admin.ch](http://www.plurilingua.admin.ch). Ihr verdanken wir die Information der Öffentlichkeit und eine verstärkte Visibilität der Mehrsprachigkeitsförderung.

## 1.2 Von der Strategie zur Umsetzung

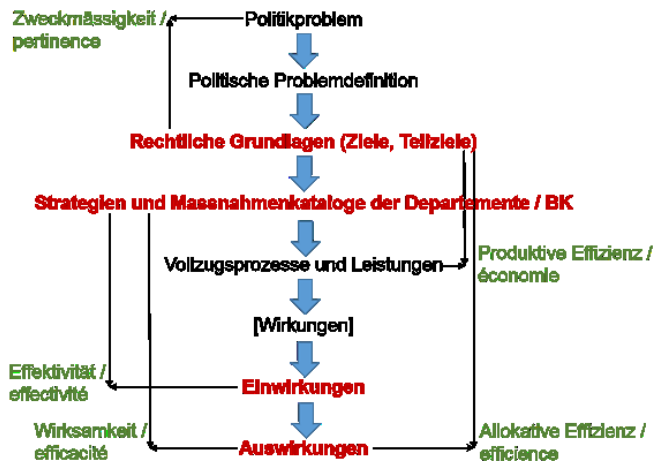
### 1.2.1 Monitoring und Evaluation: das «Wirkungsmodell»<sup>11</sup>

Um eine zuverlässige und dem untersuchten Bereich angemessene Evaluationsmethode der öffentlichen Politik zu entwickeln, mussten spezifische Instrumente ausgearbeitet werden, mit denen sich der Stand der Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung messen lässt. Es wurde ein Wirkungsmodell definiert. Das vollständige Dokument (Anhang 1) beschreibt die eingeschlagene Vorgehensweise und die Standard-Struktur.

Auf wissenschaftlicher Ebene stützt sich die Evaluation auf zwei Pfeiler ab: namentlich auf die Arbeiten zur Analyse öffentlicher Politiken von P.Knoepfel, C.Larrue und F. Varone<sup>12</sup> sowie auf eine Voranalyse des «Observatoire économie langues formation» der Universität Genf (F.Grin und M.Gazzola)<sup>13</sup>. Die Ergebnisse wurden im November 2016 von den Mitgliedern der Expertengruppe GAP (Groupe accompagnement plurilinguisme)<sup>14</sup> validiert. Darüber hinaus wurden einzelne Sachthemen und Fragen zur methodischen Umsetzung der Evaluation insgesamt in Gesprächen mit verschiedenen Fachleuten innerhalb der Bundesverwaltung, namentlich mit Theo Haldemann, dem Gesamtprojektleiter *NFB* von der EFV, abgeklärt.

Die Evaluation basiert auf zwei Elementen:

- erstens auf einem **Wirkungsmodell**, das eine Ursachen-Wirkungsbeziehung zwischen politischer Problemstellung, Organisation, Prozessen und den gesetzlichen Leistungen des Vollzugs auf der einen und Auswirkungen des Vollzugs auf der anderen Seite beschreibt. Dieses Modell wird anhand von Indikatoren operationalisiert (siehe vollständige Liste in Anhang 1);
- zweitens bedient sich die Evaluation mehrerer **Kriterien**, um die Ergebnisse der Vollzugs- und Wirkungskontrolle zu bewerten (siehe folgende Abbildung).



<sup>11</sup> Anhang 1 – Wirkungsmodell.

<sup>12</sup> Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, Sylvia Veit, *Politikanalyse*, Opladen und Farmington Hills 2011; Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone, Jean-François Savard, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Presses de l'Université du Québec 2015.

<sup>13</sup> Élf observatoire économie langues formation, *La «politique de plurilinguisme» de la Confédération suisse: Vers une évaluation globale et systémique de la mise en œuvre de la Loi sur les langues du 5 octobre 2007 et l'Ordonnance sur les langues du 4 juin 2010*, Genève 2016.

<sup>14</sup> GAP Groupe Accompagnement Plurilinguisme. Am ersten Treffen des GAP am 18. November 2016 nahmen die folgenden Mitglieder teil: Bernhard Altermatt (Universität de Fribourg), Anne-Claude Berthoud (Universität de Lausanne), Sandro Cattacin (Universität de Genève), Michele Egloff (Scuola Universitaria Professionale della Svizzera Italiana), Brigitte Forster Vosicki (Universität Lausanne), Helaina Gaspard (Universität de Ottawa), Michele Gazzola (Università della Svizzera italiana und Humboldt-Universität zu Berlin), François Grin (Universität de Genève), Johan Häggman (Universität catholique de Louvain), Peter Knoepfel (Universität de Lausanne), Martino Maggetti (Universität de Lausanne), Oscar Mazzoleni (Universität de Lausanne), Nenad Stojanovic (Universität Luzern), François Vaillancourt (Universität de Montréal) sowie die beiden Gäste Carsten Quell (Skrétariat du Conseil du Trésor du Canada) und Verio Pini (BK).

Alle beigezogenen Akteure der Bundesverwaltung<sup>15</sup> hiessen das methodische Vorgehen und die Evaluation mittels indikatorenbasierter Wirkungsanalyse gut. Übereinstimmung herrschte zudem bezüglich der Vorteile einer zentral organisierten und gesteuerten sowie auf einem standardisierten Ansatz beruhenden Datenerhebung.

Generell konnten mit diesem seit 2018 einsatzbereiten Vorgehen eine einheitliche Methode und die prioritären Indikatoren (siehe Kapitel 2.3 zu den Indikatorenreihen und ihrer Machbarkeit) definiert, der zeitliche Ablauf des Monitorings und der Evaluation strukturiert und die Evaluationsarbeit für die Departemente, die BK und die Verwaltungseinheiten vereinfacht werden.

## 1.2.2 «Evaluation der Sprachkompetenzen (ECL)»: Vom Modell zu den tatsächlichen Bedürfnissen

Bis 2018 wurde als einzige Information zur Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung die Vertretung der Sprachgemeinschaften nach Muttersprache der Personen erfasst und ausgewertet (siehe Evaluationsbericht 2015)<sup>16</sup>.

Um den neuen Anforderungen gerecht zu werden und den erweiterten Auftrag des Parlaments an den Bundesrat erfüllen zu können, bedurfte es vorrangig der Entwicklung eines neuen Datenerfassungs- und analyseinstruments.

So entstand das Projekt ECL, das von der Delegierten des Bundes für Mehrsprachigkeit geleitet und vom EPA sowie dem BIT umgesetzt wurde. Das neue, nach den Standards von HERMES realisierte und von allen Departementen sowie der BK gutgeheissene Erfassungstool war ab Januar 2018 einsatzbereit. Ab diesem Datum konnte das gesamte Bundespersonal seine persönlichen Daten erfassen und die eigenen Sprachkompetenzen evaluieren. Angestrebt wurde damit die Messung und Förderung der individuellen und institutionellen Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung. Die vollständige Anleitung befindet sich im Anhang 2<sup>17</sup>.

Mit der Realisierung des Projekts ECL wurden die folgenden Ziele erreicht:

- *politische Ziele*: Gewährleistung einer Information, die auf einer einheitlichen Methode beruht; Evaluation der Sprachkompetenzen zum Zweck ihrer Verbesserung; Visualisierung des «Sprachkapitals» der Bundesverwaltung; Untermauerung der neuen Strategie und der Prioritätensetzung im Einklang mit den tatsächlichen Bedürfnissen des Personals;
- *strategische Ziele*: Erfassung und Analyse der Sprachkompetenzen des Personals (IST-Zustand) gegenüber den Kompetenzanforderungen nach SpV einerseits und gemäss Stellenbeschreibung andererseits (SOLL-Zustand); Definition und Analyse der Prioritäten, die sich aus der Ermittlung der bedeutendsten Abweichungen zwischen diesen beiden Zuständen ergeben, um diese Lücken zu schliessen;
- *operative Ziele*, mit indirektem Nutzen: Alle Angestellten werden individuell in den Umsetzungsprozess einbezogen; gleichzeitig mit der Erfassung findet eine Sensibilisierung und Förderung der Mehrsprachigkeit statt; die Mehrsprachigkeit wird in die Leistungs- und/oder Prioritätenkataloge integriert;

---

<sup>15</sup> CIP, Departemente und BK, EPA, HRK.

<sup>16</sup> Bis 2017 beruhten die Daten auf der für jeden Bundesangestellten bei der Einstellung festgelegten Korrespondenzsprache. Diese Sprache wurde ohne einheitliche Methodik als Muttersprache erfasst.

<sup>17</sup> Anhang 2 – ECL und GER – Das neue Instrument liefert die Daten, die für die Erfassung sowohl der Vertretung der Sprachgemeinschaft in der Bundesverwaltung (Art. 7 SpV) als der Evaluation der Anwendung der geforderten Sprachkenntnisse nach [Art. 8 Abs. 1 SpV](#). Aus Sicherheitsgründen (Datenschutz) und aus wirtschaftlichen Gründen wurden die ursprünglich geplanten *Online-Sprachtests* vorerst verworfen und ein einheitlicher Ansatz für das gesamte Personal vorgezogen, der auf der *Selbstbeurteilung* der Sprachkompetenzen beruht und sich auf europäisch anerkannte Standards abstützt (Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen für Sprachen – GER). Nach Ansicht der Fachleute erlaubt diese Methode qualitativ hochstehende Ergebnisse und macht Online-Tests vorläufig überflüssig (vgl. Notiz an den Bundesrat vom Dezember 2015).



- **Digitalisierungs- und Managementziele:** Mit der Anwendung ECL kann die Erfassung und Speicherung der Daten im Informationssystem Personaldatenmanagement (IPDM – ex BV PLUS) automatisiert werden. In diesem Sinne erleichtert das neue Instrument ECL das Ressourcenmanagement und die Prioritätensetzung im Digitalisierungsprozess der Bundesverwaltung.

Die Erfassung, Analyse und vollständige Auswertung der ECL-Daten erfolgen kontinuierlich und sind Teil der Führungsaufgaben der Departemente und der BK.

### 1.2.3 Sensibilisierung

Mit dem Inkrafttreten der revidierten SpV im Jahre 2014 wurden die Sensibilisierungstätigkeiten der Delegierten des Bundes für Mehrsprachigkeit verstärkt. Drei grosse Projekte fokussierten die Aufmerksamkeit auf drei wesentliche Aspekte der Mehrsprachigkeitsförderung: Leadership und Rolle der Führungskräfte bei der Umsetzung der Sprachenpolitik; Sprachenaustausch und Immersion für die Lernenden; Sensibilisierung für Sprache und Kultur der italienischsprachigen Schweiz mithilfe einer innovativen Lehrmethode.

Zudem wurde die Delegierte des Bundes für Mehrsprachigkeit ab 2016 regelmässig zu den Wahlen der ausserparlamentarischen Kommissionen konsultiert. Diese Tätigkeit ist Teil der indirekten Sensibilisierung, deren Ergebnisse sehr ermutigend sind, denn für die Legislatur 2020–2023 erfüllten lediglich 16 von 110 Kommissionen das in Artikel 8c<sup>bis</sup> RVOV verankerte Kriterium der Vertretung der Sprachgemeinschaften nicht.

- **Projekt «Topkader und Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung»**

Die im Jahr 2015 vom Institut für Mehrsprachigkeit der Universität Freiburg und dem Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA), im Auftrag des Bundesamtes für Kultur in Zusammenarbeit mit der Bundesverwaltung, publizierte Studie «Mehrsprachigkeit verwalten?»<sup>18</sup> hob unter anderem die zentrale Rolle der Führungskräfte bei der Umsetzung der Sprachenpolitik hervor. Das ZDA führte zu diesen Schlussfolgerungen eine spezifische und umfassende Umfrage durch (quantitativer Teil: 350 Kader aus 70 Verwaltungseinheiten; qualitativ: Gespräche mit 20 Kadern), um zu bestimmen, welche Haltung die Führungskräfte gegenüber dem Sprachenmanagement einnehmen und wie sie die Anforderungen und Massnahmen des Bundes zur Förderung der Mehrsprachigkeit wahrnehmen und beurteilen.

Diese Forschungsarbeit erreichte nicht nur ihre spezifischen Ziele, sondern brachte darüber hinaus auch einen indirekten Nutzen hinsichtlich Information, Sensibilisierung und Partizipation. Im Anschluss an die mit einer konkreten Aktion gekoppelten Studie beteiligten sich die Kader spürbar stärker an der Sensibilisierung für die Sprache und Kultur der italienischsprachigen Schweiz. Die Ergebnisse der Studie<sup>19</sup> wurden an einer öffentlichen Diskussion in Anwesenheit der Kader der Bundesverwaltung präsentiert.

Nachfolgend die signifikantesten Schlussfolgerungen aus der Studie.

- Die sprachliche Diversität in der Bundesverwaltung nahm zu.
- Die Verwendung des Italienischen als Amtssprache bleibt jedoch weiterhin marginal.
- Die Förderung der Mehrsprachigkeit wird gut aufgenommen.
- Die sprachliche Diversität und die Geschlechtergleichheit gehen Hand in Hand.

---

<sup>18</sup> Coray, Renata; Koblet, Emilienne; Zwicky, Roman; Kübler, Daniel; Duchêne, Alexandre. 2015. «Mehrsprachigkeit verwalten? Spannungsfeld Personalrekrutierung beim Bund», Seismo Verlag, Zürich.

<sup>19</sup> Zwicky, Roman; Kübler, Daniel; Beuret, Debora; Schuppisser, Lyne. 2018. «Topkader und Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung», *Studienberichte des Zentrums für Demokratie Aarau*, Nr. 13. Einzelheiten siehe auf den Internetseiten <https://www.zdaarau.ch/> und <https://www.plurilingua.admin.ch>.

- Die sprachliche Diversität bleibt für die öffentlichen Ausschreibungen eine Herausforderung.

- **Pilotprojekt «Immersion in der Italianità für die Lernenden des Bundes»**

Die Austauschprogramme und Aufenthalte zum Eintauchen in eine andere Sprache (Immersion) sind für die Förderung der Mehrsprachigkeit und die gegenseitige Kenntnis der Sprache und Kultur der verschiedenen Regionen ein Schlüsselfaktor, denn sie tragen indirekt zum nationalen Zusammenhalt bei. Mehrere erfolgreiche Kooperationen mit der Delegierten des Bundes für Mehrsprachigkeit zielen in diese Richtung, bspw. der seit einigen Jahren vom *Forum Helveticum* organisierte Schreibwettbewerb LINGUISSIMO, an den auch die Lernenden des Bundes zur Teilnahme eingeladen werden, die Kampagne «+posto per l'italiano», die in Zusammenarbeit mit der Università della Svizzera italiana entstanden ist, oder schliesslich die Tagung «Échange jeunesse 2015», die auf Initiative des ehemaligen Ständeratspräsidenten Claude Hêche zustandekam.

Das Pilotprojekt «Immersion in der Italianità für die Lernenden des Bundes» nimmt hierbei eine besondere Stellung ein.

Einer Partnerschaft zwischen dem Bund und dem Kanton Tessin ist es zu verdanken, dass die Lernenden des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) rund hundert Jugendliche, und ihre Verantwortlichen an dieser Initiative teilnahmen, ihr jährliches Lernendenlager im Tessin zum Thema «Die vielsprachige Schweiz» durchführten und vom 22.-27. September 2019 in Bellinzona ein (sprachliches, kulturelles und sportliches) Pilotprogramm besuchen konnten. Die Evaluation wird zeigen ob sich dieses Format eignet, für andere Departemente übernommen und auf andere Sprachregionen ausgeweitet zu werden (für italienisch- und deutschsprachige Lernende in der Westschweiz bzw. für italienisch- und die französischsprachige Lernende in der Deutschschweiz).

- **Projekt «Capito? Comprendere l'italiano in Svizzera»<sup>20</sup>**

Das Italienische als Amts- und Arbeitssprache nimmt im Alltag der Bundesverwaltung nur einen marginalen Platz ein. Um diesen Rückstand zumindest teilweise zu kompensieren, sollten die italienischen Sprachkompetenzen der anderssprachigen Bundesangestellten verbessert werden.

Genau das hat sich das Projekt *Capito?* zum Ziel gesetzt. Es stellt ein Handbuch zur Verfügung, das nach einer innovativen Methode (*curriculum minimo*)<sup>21</sup> konzipiert und im Rahmen eines Forschungsprogramms des Instituts für Mehrsprachigkeit in Freiburg zusammen mit dem Osservatorio linguistico della Svizzera italiana (OLSI) entwickelt wurde.

Dieses 2015 in der Bundesverwaltung eingeführte Projekt strebt die Entwicklung rezeptiver Italienischkenntnisse an. Mit diesem Programm kann man sich mit der Sprache und den kulturellen Besonderheiten der italienischsprachigen Schweiz (Tessin, italienischsprachiges Graubünden) vertraut machen; *Capito?* verwendet eine Methode, die zur Umsetzung der Strategie der gegenseitigen Verständigung nach Artikel 8 SpV beiträgt. Diese Sensibilisierungsaktion stösst in den Verwaltungseinheiten auf grosses Interesse und ist dort heute fest verankert. Bisher haben rund 400 Kader der Bundesverwaltung daran teilgenommen. Die Fortsetzung dieser Sensibilisierungskampagne ist auch für die

---

<sup>20</sup> Pandolfi, Elena Maria; Christopher, Sabine; Somenzi, Barbara. 2014. *Capito? Comprendere l'italiano in Svizzera*, OLSI, Bellinzona.

<sup>21</sup> Moretti, Bruno, *Per una nuova posizione dell'italiano nel contesto elvetico. Strumenti e strategie per l'elaborazione di un curriculum minimo di italiano*, PNR56 – Diversités des langues et compétences linguistiques en Suisse; Bernasconi, Luca; Christopher Guerra, Sabine; Lucini, Doris; Moretti, Bruno; Pettenati, Francesca. 2009. *Per una nuova posizione dell'italiano nel quadrilinguismo elvetico. Strumenti e strategie per l'elaborazione di un curriculum minimo di italiano*. Bulletin VALS – Zeitschrift der Vereinigung für Angewandte Linguistik in der Schweiz, 89, S. 103-117. Neuenburg: Institut de linguistique de l'Université de Neuchâtel.

kommenden Jahre prioritär. Aus der Evaluation der Pilotphase 2015–2019 wird ein erneuertes Angebot hervorgehen.

Die vom Europarat am 26. September, dem *Europäischen Sprachentag*, organisierte Erstaussgabe des Mehrsprachigkeitstages war eine weitere solche Sensibilisierungsaktion. Konzipiert und koordiniert wurde sie von Helvetia Latina und fand nicht nur in der Bundesversammlung und den Parlamentsdiensten, sondern in der gesamten Bundesverwaltung statt<sup>22</sup>.

#### 1.2.4 Wissenstransfer und externe Kooperationen

Dass die Sprachenproblematik eine besondere Visibilität erhielt und ein lebhaftes Interesse für das «Schweizer Modell» geweckt wurde sowie einige externe Kooperationen angestossen werden konnten, die den Austausch von Best Practices zwischen öffentlichen Verwaltungen und ähnlichen Einrichtungen anstreben, ist der Schaffung neuer Instrumente für die Evaluation von Sprachpolitiken und für die Governance der Mehrsprachigkeit, dem wachsenden Interesse für diese Fragen und dem diplomatischen Schweizer Know-how im Dienste unserer Aussenpolitik sowie dem neuen Status der Funktion *Delegierte des Bundes für Mehrsprachigkeit* zu verdanken.

Auf nationaler Ebene konnten mit verschiedenen Beiträgen und im Rahmen verschiedener Institutionen<sup>23</sup> die Aktivitäten des Bundes und seine Besonderheiten vorgestellt werden. Teils konnte der Bund sogar aktiv an laufenden Projekten teilnehmen, bspw. an der Definition einer kantonalen Mehrsprachigkeitsstrategie<sup>24</sup>. Auf gesamtschweizerischer Ebene erreichten uns zudem zahlreiche Anfragen von Schulen oder aus der Wissenschaft und der Forschung<sup>25</sup>.

Die für den Erfahrungsaustausch ergiebigste Zusammenarbeit auf internationaler Ebene fand mit Ländern oder Ländergruppen statt, die ein ähnliches Sprachenregime aufweisen wie die Schweiz, so bspw. Kanada, Belgien, Luxemburg, Finnland und die Europäische Union. Auf Ersuchen unserer Auslandsvertretungen kam es beispielsweise im Libanon und in Kamerun zu punktuellen Beiträgen; beide Länder sind mit Governanceproblemen gegenüber ihren einheimischen kulturellen und sprachlichen Minderheiten konfrontiert<sup>26</sup>.

Aktuell sind drei Zusammenarbeitsanfragen hängig. Sie stammen von der UNO in New York und in Genf, vom Sekretariat des Treasury Board in Kanada sowie von der Ulster University und deren Fakultät für angewandte Sozial- und Politikwissenschaften. Die Anfragen sprechen Themen an, die Gegenstand des vorliegenden Berichts sind (Entwicklung des Wirkungsmodells und des ECL-Tools). Es ist geplant, sie im Rahmen der laufenden Zusammenarbeit und in Abhängigkeit der vorhandenen Ressourcen mit diesen Partnern zu behandeln.

### 1.3 Parlamentarische Vorstösse

Die Sprachen- und Sprachminderheitenproblematik, die sowohl bundesverwaltungsintern wie in den externen Beziehungen der Bundesverwaltung untrennbar mit dem nationalen Zusammenhalt verbunden ist, prägte während der gesamten Berichtsperiode die politische

---

<sup>22</sup> Mehr Einzelheiten auf der Internetseite <http://www.helvetia-latina.ch/de/startseite/>.

<sup>23</sup> Konferenz für die SRG-Kader in Genf; Schweizer Pavillon an der Expo 2015 in Mailand; Schweizerischer Austauschkongress 2015 der ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit; Treffen im Bundeshaus zwischen dem Ständerat und dem Staatsrat des Kantons Jura; Generalversammlung von Helvetia Latina; Jahrestreffen der Übersetzerinnen und Übersetzer des Kantons Bern; nationaler Kongress ACLI Schweiz; Konferenz der Westschweizer Kantonsregierungen; Jahresversammlung der Association Défense du français; Association des journalistes francophones; Podiumsdiskussion «Débat Public Genève Internationale».

<sup>24</sup> Im Rahmen der vom Regierungsrat des Kanton Bern beantragten Zusammenarbeit konnte die kantonale Mehrsprachigkeitsstrategie verabschiedet werden.

<sup>25</sup> Ein Beispiel: Referate im Rahmen von Vorlesungen der Universitäten von Genf und Lausanne, an der Sommerakademie «Tableau de la Suisse» der Schweizerischen Studienstiftung von Zürich, am Sensibilisierungstag am Gymnasium in Locarno, am Kongress des Verbandes der Verband der Schweizerischen Italienischlehrpersonen (VSI), am Runden Tisch des Treffens der Lehrstühle für Italienisch an den Schweizer Universitäten, an der Woche der italienischsprachigen Schweiz an den Gymnasien der Kantone Bern und Jura, Kurs an der Berner Fachhochschule BFH, öffentlicher Vortrag an der ETH Lausanne und an der Universität Lausanne.

<sup>26</sup> Mehr Einzelheiten auf der Internetseite [www.plurilingua.admin.ch](http://www.plurilingua.admin.ch).

Aktualität und führte zur Einreichung zahlreicher parlamentarischer Vorstösse. Drei Themen waren in den parlamentarischen Debatten besonders präsent: die Bundesverwaltung und die Mehrsprachigkeitspolitik, die Wahl der Sprachen in den öffentlichen Ausschreibungsverfahren sowie die Förderung der gegenseitigen Verständigung und des Austausches zwischen den Sprachgemeinschaften. Wir gehen kurz auf diese drei Themen ein; einen Gesamtüberblick dazu vermittelt Anhang 3<sup>27</sup>.

- A. Was die Bundesverwaltung angeht, verabschiedete das Parlament im Jahre 2014 das Postulat Cassis 12.4265 «Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung. Detailanalyse der Bedürfnisse» sowie das Postulat Romano 12.4050 «Vertiefte Untersuchung der Mehrsprachigkeit in den Führungsetagen der Bundesverwaltung». In der Folge wurde der Bundesrat beauftragt, einen Bericht über die Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung sowie einen Bericht über die prioritären Bedürfnisse der Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung vorzulegen. Anhang 1 des Evaluationsberichts 2015 und Anhang 4 des vorliegenden Berichts über die Sprachgemeinschaften beantworten diese beiden Postulate bis zu einem gewissen Grad (Kapitel 3). Auch die Datenerhebung über die Sprachkompetenzen wurde eingeführt, um zumindest einige der noch hängigen Fragen aus diesen beiden Postulaten zu beantworten (Kapitel 4 und 5). In der Motion Romano 19.3153 wurden die diesbezüglichen Erwartungen des Parlaments namentlich in Bezug auf die Sprachkompetenzen der Kader weiter präzisiert.
- B. Die in der vorangehenden Berichtsperiode mehrfach aufgegriffene Frage der Sprachenwahl im öffentlichen Ausschreibungsverfahren wurde 2018 im Rahmen der Arbeiten zur Revision des Bundesgesetzes über das Beschaffungswesen (namentlich Artikel 48 des Entwurfs) beraten. Das Parlament beschloss, die Sprachenfrage direkt im Gesetz zu regeln und so Transparenz zu gewährleisten. Folgende Grundsätze sind gesetzlich verankert: Ausschreibungen von Bauleistungen müssen in mindestens zwei Amtssprachen publiziert werden, insbesondere in der am Bauort gesprochenen Sprache; Ausschreibungen für Liefer- und Dienstleistungsaufträge müssen in mindestens zwei Amtssprachen publiziert werden; für die Mitteilungen der Anbieter sind alle Amtssprachen zulässig. Diese drei Grundsätze sind bindend; vorbehalten sind lediglich die in der Verordnung des Bundesrates explizit genannten Ausnahmen. Das Parlament unterstützte in diesem Sinn die sprachlichen Minderheiten mit einvernehmlichen Lösungen.
- C. Was die Förderung der gegenseitigen Verständigung angeht, ist der Bundesrat der Auffassung, dass der Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften ausgebaut und das Mehrsprachigkeitspotenzial in der Schweiz besser ausgeschöpft werden kann. Die Bundesverwaltung verfolgt diese Ziele im Rahmen ihres Auftrags ebenfalls<sup>28</sup>. Die für den Austausch zuständigen Ämter – das Bundesamt für Kultur (BAK), das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) sowie das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) – haben im Jahr 2016 zusammen mit der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) die Stiftung für Austausch und Mobilität (SFAM) gegründet, um der Förderung des Austauschs auf nationaler und internationaler Ebene sowie im ausserschulischen Bereich neue Impulse zu verleihen. 2017 haben Bund (BAK, SBFI, BSV) und Kantone (EDK) eine gemeinsame Strategie «Austausch und Mobilität» entwickelt und verabschiedet. Der Bericht des Bundesrates vom 14. Dezember 2018 in Erfüllung des Postulates 14.3670 der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates (WBK-N) informiert über die in den letzten Jahren durch Bund und Kantone umgesetzten Massnahmen.

---

<sup>27</sup> Anhang 3 enthält eine Gesamtsicht der behandelten Themen und der Debatten, die in der Berichtsperiode daraus entstanden sind. Seit 2017 verschicken wir in Zusammenarbeit mit der parlamentarischen Gruppe plurilinguisme.ch am Ende jeder Session einen Newsletter an unsere Partner, in welchem die Vorstösse rund um das Thema Sprachen aufgelistet sind. Mehr Einzelheiten auf der Internetseite <https://forum-helveticum.ch> des Forum Helveticum, das für die genannte Gruppe als Sekretariat fungiert.

<sup>28</sup> Für Beispiele vgl. die Kapitel 1.2.3 und 6.2.2.

Das Parlament verfolgt die laufenden Arbeiten sehr aufmerksam und eine Delegation der parlamentarischen Gruppen, die sich aktiv für die Förderung der Mehrsprachigkeit einsetzen, traf sich mehrmals mit dem Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements. Die staatspolitische Kommission lud die Delegierte des Bundes für Mehrsprachigkeit zu einem Update ein, während die Geschäftsprüfungskommission die Delegierte für Anfang 2020 bereits zu einem Austausch über die vorliegende Evaluation eingeladen hat.

## 2 Evaluation der Mehrsprachigkeitspolitik (Art. 8d Abs. 4 SpV)

### 2.1 Vorbemerkung

Die Evaluation 2008–2014 stützte sich auf eine deskriptive Bilanz, wie sie im Evaluationsbericht 2015 präsentiert wurde. Die Evaluation 2015–2019 dagegen beruht auf einem neuen Ansatz, deckt einen breiter gefassten Untersuchungsgegenstand ab und stützt sich auf die Verwendung des Wirkungsmodells und von ECL. Diese Instrumente verwenden eine einheitliche und transversale Methode, deren Struktur sich nach einer koordinierten und zentral organisierten Datenerhebung richtet und deren Ergebnisse mit einheitlichen Indikatoren messbar sind. Die Datenerhebung richtete sich also nach diesen Kriterien. Die Ausgangshypothese sah vor, dass die Auswertung der ECL-Daten auf dieselbe Weise und nach einer einheitlichen Methode erfolgen sollte.

Zu einem späteren Zeitpunkt haben die Departemente und die BK zum Ausdruck gebracht, dass auch die Analyse und die Auswertung der ECL-Daten zu ihren Führungsaufgaben gehören, wie bereits die Aktionen zur Förderung der Sprachkompetenzen, die Beurteilung des Handlungsbedarfs und die Definition bzw. Anordnung von Massnahmen für das Personal. Auf Wunsch der Departemente und der BK führten sie deshalb die Analyse der ECL-Daten eigenständig durch. Die Evaluationsergebnisse wurden in die Berichte der Departemente integriert und der Delegierten des Bundes für Mehrsprachigkeit weitergeleitet<sup>29</sup>.

In der Zwischenzeit übergaben parallel dazu die BK, das EFD, das EDA und fedpol ihre ECL-Daten der Delegierten des Bundes für Mehrsprachigkeit, für eine Pilotanalyse (Daten einer repräsentativen Stichprobe<sup>30</sup> von rund 12'000 Personen).

Die aktuelle Gesamtbilanz beruht demnach auf den Berichten der Departemente und der BK, die diese nach ihren eigenen Analysemethoden erstellt haben; sie enthalten ferner die Ergebnisse aus dem einheitlichen Analyseverfahren der vier Piloteinheiten. Da nicht überall dieselben Modalitäten befolgt wurden und diese nicht unbedingt vergleichbar sind, beruft sich die Präsentation der Gesamtergebnisse teils auf der repräsentativen Stichprobe, teils nur auf den Ergebnissen eines bestimmten Departements. Präsentiert werden jedoch stets diejenigen Elemente, die für die behandelten Fragen und Themen am signifikantesten und aufschlussreichsten sind.

### 2.2 Ergebnisse aus dem ECL-System<sup>31</sup>

#### 2.2.1 Beteiligung an der ECL-Erhebung: Rücklaufquote

Die Auswertung der Rücklaufquote lässt zu, dass alle von ECL betroffenen Personen an der ECL-Erhebung berücksichtigt werden und die Grundgesamtheit 2018 vergleichbar ist mit derjenigen der kommenden Jahre (Vergleichbarkeitsgarantie).

Die Auswertung einer repräsentativen Stichprobe zeigt, dass:

- 77,4 Prozent der Teilnehmenden an der ECL-Erhebung alle Fragen vollständig beantwortet haben (vollständige Rücklaufquote: Anzahl Personen, die im Verhältnis zur Grundgesamtheit alle drei Amtssprachen erfasst haben).

---

<sup>29</sup> Die Generalsekretärenkonferenz (GSK) hiess diese Wahl mit Entscheid vom 26. Oktober 2018 gut und bestätigte sie am 28. Juni 2019 nach vertiefter Prüfung erneut.

<sup>30</sup> BK, EFD, EDA, fedpol; ca. 12'000 Personen. **Grundgesamtheit:** alle Personen mit einer per 31.12.2017 definierten Muttersprache und mit einer per 31.12.2018 definierten Erstsprache (L1). Bemerkung: Personen, die 2017 angestellt waren, für die aber keine Muttersprache definiert war und/oder die 2018 angestellt waren und für die keine Erstsprache definiert war, sind von der Auswertung ausgeschlossen worden. Die Auswertung wurde auf der Basis anonymer individueller Daten im Rahmen einer Vereinbarung über den Schutz personenbezogener Daten realisiert.

<sup>31</sup> Für alle Fragen zur Methodik und Erfassung vgl. die Kapitel 1.2.2, 2.2.3 und Anhang 2.

Wird auch die Rücklaufquote der unvollständigen Antworten (nur 1 oder 2 Amtssprachen erfasst) berücksichtigt, fällt das Ergebnis der Teilnahme an der Erhebung für ein innovatives Pilotprojekt wie ECL mit einer Non-Response-Rate von ca. 7 Prozent sehr positiv aus.

## 2.2.2 Vertretung der Sprachgemeinschaften nach Erstsprache

Im ersten Teil der ECL-Erhebung erfasst das System zunächst die Erstsprache (L1) der angestellten Person. Die Erstsprache bestimmt die Zugehörigkeit zu einer der vier Sprachgemeinschaften der Schweiz<sup>32</sup>. Die Erstsprache wurde gleich wie für die Volkszählung des Bundesamtes für Statistik (BFS) definiert, nämlich als «diejenige Sprache, in der Sie denken und die Sie am besten beherrschen».

Diese Praxisänderung und der Wechsel vom bisher geltenden Kriterium der «Muttersprache» zu demjenigen der «Erstsprache» nach einem für die gesamte Bundesverwaltung einheitlichen Ansatz erfolgten zwischen 2017 und 2018. Aus den Gesamtergebnissen lassen sich die Abweichungen ermitteln.

Gestützt darauf ergibt die Auswertung derselben repräsentativen Stichprobe, dass:

- bei 95,5 Prozent der Teilnehmenden an der ECL-Erhebung die Muttersprache mit der Erstsprache übereinstimmt.

Die folgende Tabelle zeigt, dass in dieser Stichprobe die Französisch- und die Italienischsprachigen die meisten Wechsel aufweisen (von 22,7% auf 23,2% bzw. von 9,3% auf 8,5%). Die Anzahl Deutschsprachige steigt, jedoch nur geringfügig (von 66 auf 66,3%). Diese Art von Wechseln erklärt einen Teil der Fluktuationen zwischen 2017 und 2018 bei der Vertretung der Sprachgemeinschaften.

Erstsprache 2018

		% der Gesamtheiten					Total andere allgemein
		DE	FR	IT	RR		
Muttersprache 2017	DE	64.5%	0.6%	0.2%	0.2%	0.5%	66.0%
	FR	0.3%	21.9%	0.1%	0.0%	0.4%	22.7%
	IT	0.8%	0.3%	8.1%	0.0%	0.0%	9.3%
	RR	0.0%	0.0%	0.0%	0.3%	0.0%	0.3%
	Andere	0.7%	0.5%	0.0%	0.0%	0.7%	1.8%
	<b>Total allgemein</b>	<b>66.3%</b>	<b>23.2%</b>	<b>8.5%</b>	<b>0.5%</b>	<b>1.5%</b>	<b>100.0%</b>

Keine Veränderung
Anfangsverteilung (Muttersprache)
Schlussverteilung (Erstsprache)

<sup>32</sup> Bis auf eine Ausnahme: Alle Personen, die das Rätoromanische als Zweitsprache erfassen, werden ebenfalls der rätoromanischen Sprachgemeinschaft zugeteilt. Dies erklärt sich dadurch, dass das Rätoromanische keine Amtssprache ist.

## 2.2.3 Sprachkompetenzen des Personals

### 2.2.3.1 ECL-Projekt: Signifikanteste und richtungsweisendste Ergebnisse

Seit 2018 erfasst das gesamte Bundespersonal erstmals ein persönliches Sprachenportefeuille (Selbstbeurteilung und obligatorische Erfassung der Kompetenzen in den drei Amtssprachen; Selbstbeurteilung und freiwillige Erfassung der übrigen zusätzlichen Sprachen) im offiziellen Personaldatensystem (e-Gate). Die Daten werden automatisch im Informationssystem Personaldatenmanagement (IPDM – ex BVP LUS) gespeichert<sup>33</sup>.

Die Erfassung der Sprachkenntnisse beruht auf dem Grundsatz der individuellen Meldung und der Eigenverantwortung. Ein Genehmigungsprozess wie die Prüfung und Freigabe durch die Vorgesetzten wurde nicht vorgesehen. Jede und jeder muss die eigenen Sprachkenntnisse sowie allfällige Änderungen oder Aktualisierungen selber erfassen.

Im zweiten Teil der ECL-Erhebung erfassen die Angestellten ihre Kenntnisse der anderen Amtssprachen. Der Fragebogen für die Selbsteinschätzung gründet auf dem Europäischen Sprachenportfolio (ELP III), während das in der SpV definierte Niveau der aktiven und passiven Sprachkenntnisse (B2 bzw. B1 passive Minimalanforderungen) den Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen (GER) erfüllt. Dieses Niveau wurde von der Delegierten des Bundes für Mehrsprachigkeit nach Konsultation externer Experten so beantragt und festgelegt.

### 2.2.3.2 Nachholbedarf (*gap*) an GER-Niveaus

Die Auswertung derselben repräsentativen Stichprobe<sup>34</sup> ergibt, dass 78 Prozent des Personals die Anforderungen nach SpV erfüllen; 5 Prozent der Angestellten müssen ein und 3 Prozent zwei zusätzliche Niveaus erwerben, um die SpV einzuhalten, während 5 Prozent dafür noch grössere Anstrengungen unternehmen müssten (Erwerb von 3 und mehr zusätzlichen Niveaus).

Die Daten für eine differenziertere Auswertung, welche die fehlenden Niveaus und die Altersklassen kombiniert, stehen den Departementen und der BK zur Verfügung, um einen Aktionsplan und die entsprechenden Prioritäten zu definieren. Danach kann auch die Beantwortung aller Fragen aus den Postulaten 12.4050 und 12.4265 vervollständigt werden.

## 2.3 Ergebnisse aus dem Wirkungsmodell

Das im Kapitel 1.2.1 vorgestellte Wirkungsmodell und die dazugehörigen Indikatoren dienen der Überprüfung der Umsetzung der Artikel 6 bis 8 der SpV.

Die Indikatoren messen den Grad der Erreichung der in der SpV festgeschriebenen Ziele der Mehrsprachigkeitspolitik des Bundes.

Ziel der Vorarbeiten war es, einen Katalog von prioritären Indikatoren zu definieren, die relevante und zuverlässige Aussagen über den Stand der Umsetzung der Artikel 6 bis 8 SpV erlauben und als Grundlage für die allfällige Anpassung und zukünftige Ausrichtung der Mehrsprachigkeitspolitik des Bundes dienen können.

Aufgrund der Vorschläge und Kommentare aus einer bundesverwaltungsinternen Konsultation wurde die Anzahl Indikatoren von 59 auf 8 reduziert. Die Liste wurde ferner in drei Einheiten unterteilt, die dem zeitlichen Ablauf der einzelnen Evaluationsstappen entsprechen.

- Die erste Indikatorenreihe umfasst jene Indikatoren, deren Realisierung im Berichtsjahr 2019 sichergestellt ist.

---

<sup>33</sup> Für die vorangehenden Zeiträume verweisen wir auf Kapitel 1.2.2 sowie auf den Evaluationsbericht 2015.

<sup>34</sup> BK, EFD, EDA, fedpol; ca. 12'000 Personen



- Die zweite Indikatorenreihe umfasst alle Indikatoren, deren Machbarkeit bis 2024 im Hinblick auf eine mögliche zentralisierte und IT-gestützte Datenerhebung in enger Zusammenarbeit zwischen der Delegierten des Bundes für Mehrsprachigkeit, den Departementen, der BK und dem EPA eingehender analysiert werden muss.
- Die dritte Indikatorenreihe mit dem Titel «vorläufig suspendierte Indikatoren» umfasst Indikatoren, deren rechtliche Grundlage entweder obsolet geworden ist (z. B. Ziff. 21 der Mehrsprachigkeitsweisungen wegen der inzwischen digitalen Verfügbarkeit sprachlicher Hilfsmittel für die Angestellten) oder deren Umsetzung grundsätzlich fraglich scheint. Es ist nicht auszuschliessen, dass in Zukunft Instrumente zur Verfügung stehen, die eine erneute Verwendung dieser Indikatoren erlauben.

#### **2.4 Empfehlungen für die zukünftige Evaluation**

In Anbetracht der Wechselwirkung zwischen der aktuellen Auswertung (Übergangsphase) und der angestrebten zukünftigen Anwendung (Konsolidierung für die nächste Legislatur) braucht es ergänzend zur Evaluation der Umsetzung interne Koordinationsarbeit zwischen den Departementen, der BK, dem EPA und der Delegierten des Bundes für Mehrsprachigkeit im Rahmen der erneuerten CIP oder in anderer Form. Die Empfehlungen zu diesen Aktivitäten werden im Kapitel 7.2. dargelegt.

### 3 Vertretung der Sprachgemeinschaften: Trends<sup>35</sup> und mögliche erklärende Faktoren von 2008 bis 2018 (Anhang 4)

Die Zielsetzungen für die Vertretung der verschiedenen Sprachgemeinschaften (bzw. die SOLL-Werte, Art. 7 SpV) werden nicht nur für die Departemente als Ganzes festgelegt, sondern auch für die einzelnen Verwaltungseinheiten.

An dieser Stelle ist an Artikel 7 Absatz 1 SpV zu erinnern, in Kraft seit dem 1. Oktober 2014.

Bei der Vertretung der Sprachgemeinschaften in den Verwaltungseinheiten nach Artikel 1 Absatz 1 Buchstaben a und b BPV sind mit Ausnahme des ETH-Bereichs namentlich auch in den Kaderfunktionen folgende Bandbreiten anzustreben:

a. Deutsch:	68,5 % - 70,5 %
b. Französisch:	21,5 % - 23,5 %
c. Italienisch:	6,5 % - 8,5 %
d. Rätoromanisch:	0,5 % - 1,0 %

Der Bundesrat wollte mit diesem Artikel die Vertretung der Sprachgemeinschaften in allen Handlungsbereichen und auf allen Hierarchiestufen der Bundesverwaltung verbessern.

Aus Kapitel 2.2.2 ist ersichtlich, dass der Wechsel von Mutter- zu Erstsprache<sup>36</sup> nach einem für die ganze Bundesverwaltung einheitlichen Konzept die signifikanteste Änderung zwischen 2017 und 2018 darstellt. Er kann allfällige Fluktuationen zumindest teilweise erklären.

Auf Wunsch des Parlaments werden die Daten für den Zeitraum 2008–2018 zur Vertretung der Sprachgemeinschaften detailliert präsentiert (Kapitel 1.3, Anhang 3 und 4 dieses Berichts; Kapitel 4 und Anhang 1 des Evaluationsberichts 2015). Der Umfang der Datenreihen ermöglicht ein besseres Verständnis der untersuchten Fragestellung und erleichtert die Interpretation der Ergebnisse sowie der Abweichungen.

#### 3.1 Allgemeine Vertretung nach Muttersprache und Erstsprache in der Bundesverwaltung

Die offiziellen Daten des EPA zeigen, dass Anstrengungen unternommen wurden, um eine ausgeglichene Situation zu erreichen. Gemessen an den SOLL-Werten lässt sich Folgendes beobachten:

- **rückläufiger Trend bei den Deutschsprachigen**, die gemessen an den Anforderungen der SpV meistens überrepräsentiert sind: Rückgang von 72,6 auf 70,8 Prozent im Schnitt über alle LK; Rückgang von 75,8 auf 70,3 Prozent in den LK 34 bis 29 und Rückgang von 73,8 auf 73,6 Prozent in den LK 24 bis 29;
- **Aufwärtstrend bei den Französischsprachigen** (Anstieg von 20,4 auf 22,1 % im Schnitt über alle LK); Zunahme von 19,1 auf 24 Prozent bei den Topkadern (LK 34 bis 38) und von 20,7 auf 22,7 Prozent in den LK 30 bis 38 (innerhalb der Bandbreite nach SpV); eine gewisse Stabilität bei den mittleren Kadern (von 21,2 auf 21,1 %; LK 24 bis 29);
- **die Vertretung der Italienischsprachigen liegt innerhalb der Bandbreite nach SpV** (2008: 6,7 %; 2014: 6,9 %; 2017: 7,1 %; 2018: 6,6 % im Schnitt über alle LK, ganze Bundesverwaltung); Zunahme von 4,4 auf 5,7 Prozent (Mindestwert nach SpV: 6,5 %)

<sup>35</sup> Die quantitativen Daten im Anhang 4 stammen aus dem digitalen ECL-System und dem Informationssystem Personalmanagement (IPDM – ex BV PLUS). Quelle: EPA.

<sup>36</sup> Die Erstsprache (L1) des Personals bestimmt die Zugehörigkeit zu einer der vier Sprachgemeinschaften der Schweiz, mit einer Ausnahme: Alle Personen, die das Rätoromanische als Zweitsprache erfassen, werden ebenfalls der rätoromanischen Sprachgemeinschaft zugeteilt. Dies erklärt sich dadurch, dass das Rätoromanische keine Amtssprache ist.

bei den Topkadern (LK 34 bis 38), eine gewisse Stabilität in den LK 30 bis 38 (von 4,2 auf 4,1 %) und eine leichte Zunahme von 4,8 auf 5 Prozent in den LK 24 bis 29;

- **schwache Zunahme der Vertretung der Rätoromanen** (von 0,3 auf 0,4 %), was leicht unter dem Mindestwert nach SpV liegt, während beim Topkader (LK 34 bis 38) ein Rückgang von 0,7 auf 0 Prozent zu verzeichnen ist.

Dieses Gesamtergebnis ist den Anstrengungen der BK und eines Teils der Departemente und ihrer Verwaltungseinheiten zu verdanken: Dabei machen die Erfolge der einen die Mängel und den Rückstand der anderen wett. Anhand des Katalogs der umgesetzten Massnahmen (Kapitel 6) lassen sich diese Unterschiede im Einzelnen nachvollziehen.

### **3.2 Vertretung aufgeschlüsselt nach Departementen, einschliesslich BK, nach Muttersprache und Erstsprache**

Eine detailliertere Analyse der Daten zeigt, dass die Werte deutlich variieren, wenn man die tatsächlichen Gegebenheiten in der BK und den einzelnen Departementen betrachtet. Zu den wichtigsten Gründen, die diese Differenzen in der Vertretung der Sprachgemeinschaften erklären können, zählen wie schon 2015 beispielsweise:

- *organisatorische Besonderheiten*, beispielsweise das Vorhandensein eines grossen Sprachdienstes bei der BK wie auch im Generalsekretariat des EFD;
- *umfassende interne Reorganisationen zwischen 2008 und 2018* wie etwa im UVEK, VBS, EFD (z. B. BIT – ZAS), EJPD – Staatssekretariat für Migration, EDA (z. B. Schaffung von Direktionen);
- *umfassende Reorganisationen zwischen den Departementen zwischen 2008 und 2018*, insbesondere der Wechsel des SBFI vom EDI ins WBF sowie der Wechsel des ehemaligen BVET vom WBF ins EDI und die nachfolgende Schaffung des BLV;
- *der geografische Standort gewisser Bundesämter*, namentlich des Bundesamtes für Statistik (Neuenburg), der Zentralen Ausgleichsstelle (der EFV unterstellt, aber mit Sitz in Genf), des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung (Lausanne), des Bundesamtes für Kommunikation (Biel/Bienne), auf den sich die Übervertretung der französischen Sprachgemeinschaft zurückführen lässt. Ebenso wird der Standort von Bundesämtern, die mehrheitlich in der Deutschschweiz niedergelassen sind, häufig als Erklärung für den übermässig hohen Anteil an Deutschsprachigen herangezogen;
- *Die «Filialen» von Bundesämtern*, namentlich von MeteoSchweiz, der Eidgenössischen Zollverwaltung oder des Bundesamtes für Strassen, die in der ganzen Schweiz verteilt sind und eine ausgewogene Vertretung der Sprachgemeinschaften gewährleisten.
- *Der Mangel an qualifizierten Arbeitskräften insbesondere in den MINT-Bereichen (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik)*, der für eine Übervertretung der Personen mit deutscher Muttersprache in gewissen Teilbereichen des UVEK und des VBS verantwortlich sein soll. Damit wird auch der zu hohe Anteil der deutschsprachigen Gemeinschaft in allen Informatiksektoren der Bundesverwaltung sowie im BIT erklärt (Durchschnittswerte von bis zu 90% deutschsprachigen Mitarbeitenden).
- *Die geringe Anzahl von Mitarbeitenden* in den hohen Lohnklassen, was den Handlungsspielraum einschränkt.

### **3.3 Vertretung aufgeschlüsselt nach Verwaltungseinheit, nach Muttersprache und Erstsprache**

Die nach Verwaltungseinheit aufgeschlüsselten Daten ermöglichen die folgende Zusammenfassung.

In den Verwaltungseinheiten mit dem 2014 tiefsten Anteil an Italienischsprachigen zeichnete sich zwischen 2014–2018 die folgende Entwicklung ab:

Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter (von 0 auf 3,2 %), ARE (von 2,5 auf 6,5 %), BLV (von 3,5 auf 4,5 %), BFS (von 4,2 auf 4,7 %), BAG (von 3,3 auf 3,4 %), Agroscope (von 2,9 auf 2,4 %).

In den Verwaltungseinheiten, in denen die Französischsprachigen besonders schlecht vertreten waren, konnte zwischen 2014–2018 die folgende Entwicklung beobachtet werden:

- Schweizerisches Bundesarchiv (von 11,3 auf 22,9 %), EPA (von 7,8 auf 10,1 %), BFE (von 12,7 auf 15 %), BBL (von 4,9 auf 4,3 %), BWL (von 8,2 auf 3,9 %), BAZL (von 13,2 auf 11,4 %).

Angesichts dieser Zahlen sind die positiven Prozesse hervorzuheben, mit denen eine ausgeglichene Vertretung und teils sogar die Erreichung der SOLL-Werte nach SpV angestrebt wird.

2018 ist auf folgende Verwaltungseinheiten ein besonderes Augenmerk zu richten, denn sie weisen die niedrigsten Anteile an Italienischsprachigen auf: BWO (0 %), EFK (0,9 %), EBG (0,9 %), SAS (2,5 %), BAV (2,5 %), BWL (2,6 %), BAZL (2,8 %), ESBK (2,9 %), SECO (3,1 %), BFE (3,8 %), EPA (4 %), BJ (4,4 %), BABS (4,4 %).

Im selben Jahr fallen die folgenden Verwaltungseinheiten durch die tiefsten Anteile an Französischsprachigen auf: GS-EJPD (9,5 %), BAZL (11,4 %), WEKO (14 %), Reglnfra (14,9 %).

### **3.4 Vertretung nach Departement, einschliesslich BK nach Muttersprache, Erstsprache und Lohnklasse (34 bis 38)**

Auch hier variieren die Werte wie bei der Verteilung nach Muttersprache und nach Erstsprache deutlich, wenn man die tatsächlichen Gegebenheiten in der BK und den einzelnen Departementen betrachtet.

Die Entwicklung zwischen 2008 und 2018 weist die Departemente mit den höchsten Anteilen an Deutschsprachigen in den LK 34–38 auf: EJPD (von 86,8 auf 100 %), VBS (von 80,6 auf 78,8 %), EDI (von 60 auf 77,8 %) und EFD (von 89 auf 72,9 %).

Im EDI, dem EJPD, dem VBS, dem EFD und dem UVEK sind die italienisch- und rätoromanischen Sprachgemeinschaften in den LK 34 bis 38 überhaupt nicht vertreten.

Diese Trends verdeutlichen, dass weiterhin eine negative Korrelation zwischen Lohn und Verantwortung einerseits und dem Anteil der Sprachminderheiten andererseits besteht: Je höher der Lohn und je grösser die Verantwortung, desto geringer ist der Anteil der Sprachminderheiten.

Die von der BK und den Departementen ergriffenen Korrekturmassnahmen (Kapitel 6) zeigen die dafür eingeschlagenen Richtungen auf. Indirekt erlauben sie es auch, die Gründe zu verstehen, weshalb die Schwierigkeiten in der Personalrekrutierung weiterbestehen werden.

### **3.5 Handlungsspielraum zugunsten einer ausgeglichenen Vertretung**

Die dargelegten Trends zeigen, dass Anstrengungen unternommen wurden, um das Gleichgewicht zwischen den Sprachgemeinschaften wiederherzustellen. Es bleibt aber noch viel zu tun. Handlungsspielraum besteht bei den Wiederbesetzungen und Neuanstellungen. Bei den bis 2026 anstehenden Pensionierungen ist das deutschsprachige Personal übervertreten<sup>37</sup>, was zusätzlichen Handlungsspielraum zu Gunsten der italienisch-, französisch- und rätoromanischsprachigen Gemeinschaften bieten wird. Zusätzlichen Handlungsspielraum bietet auch die jährliche Personalrotation.

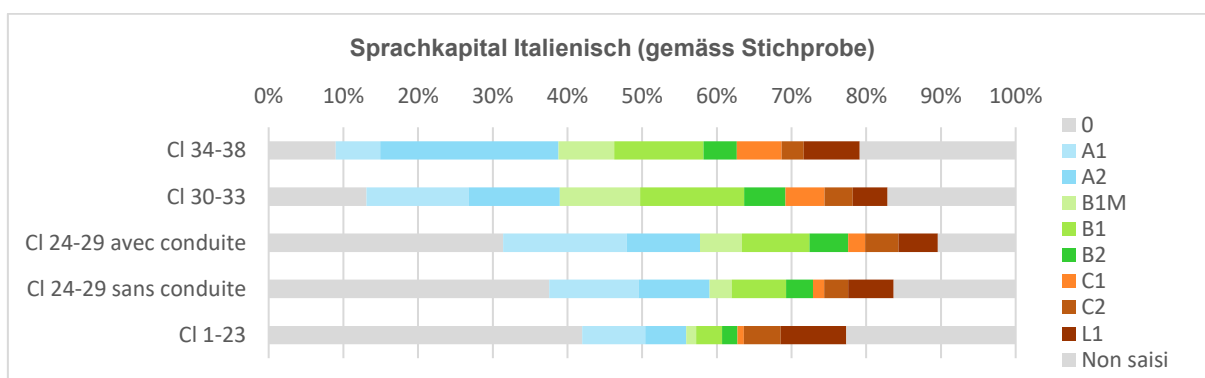
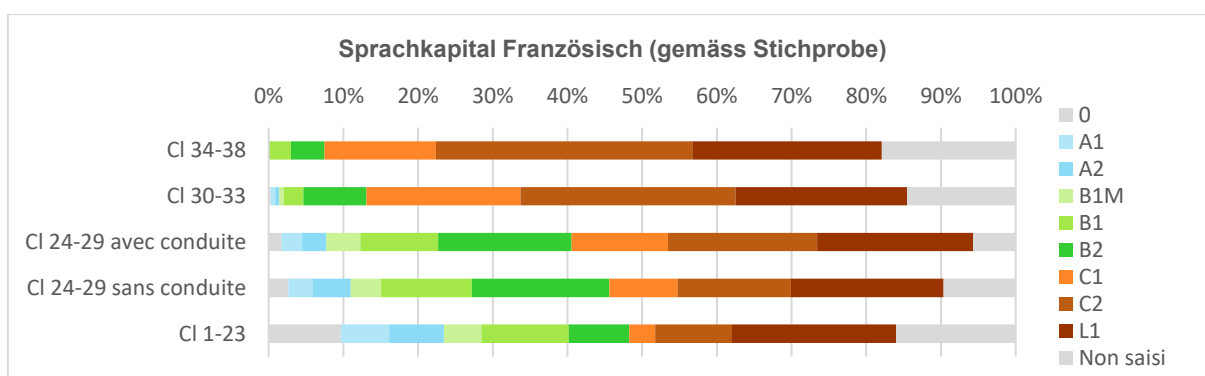
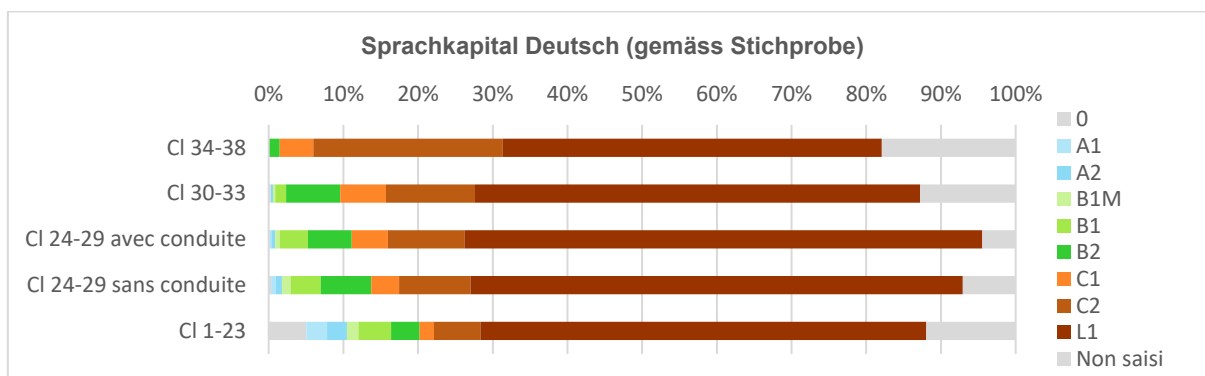
---

<sup>37</sup> Quelle: Pensionierungen nach Sprachengemeinschaft, EPA.

## 4 Sprachkapital des Bundespersonals

Dank der Erfassung der Sprachkompetenzen durch das Bundespersonal (Selbstbeurteilung gemäss GER, die Kompetenzniveaus von A1 bis C2 definiert) kann erstmals das dem Arbeitgeber zur Verfügung stehende «Sprachkapital» für jede Amtssprache visualisiert und ausgewertet werden<sup>38</sup>.

Auf diesen Grundlagen zeigen die Auswertungen der repräsentativen Stichprobe<sup>39</sup> den Reichtum dieser Kenntnisse, die zur Erstsprache hinzukommen. Die drei folgenden Grafiken zeigen, dass in allen Lohnklassen für jede einzelne Amtssprache ein bedeutendes aktives wie passives Sprachenportfolio besteht, ganz besonders jedoch bei den Kaderspositionen.



<sup>38</sup> Die Grundgesamtheit umfasst alle Teilnehmenden an der ECL-Erhebung, welche die L1 und alle Kompetenzen von A1 bis C2, ebenso die Null-Kompetenzen erfasst haben.

<sup>39</sup> BK, EFD, EDA, fedpol; ca. 12'000 Personen.

Das Niveau C2 verdeutlicht den hohen Anteil an Zweisprachigen unter dem Personal, namentlich in den Kaderfunktionen und für das Sprachenpaar Deutsch und Französisch. Hinsichtlich der Italienischkenntnisse zeigt sich ein unerwartetes und ermutigendes Bild (viele C2, C1, B2, B1 und B1M). Zählt man die Erstsprache (L1) mit den C2- und C1-Kompetenzen (sehr hohes Sprachniveau) der anderssprachigen Mitarbeitenden zusammen, wird (in allen Sprachen und Lohnklassen) ein ausgeprägtes Engagement zur Mehrsprachigkeit des Bundespersonals sichtbar.

Mit der neuen ECL-Methode können demnach die statistischen Mängel des WBF, UVEK, EDA und EFD im Evaluationsbericht von 2015 korrigiert werden; diese Departemente hielten fest, weder die Zweisprachigkeit ihrer Führungskräfte angeben noch der Problematik der «versteckten Italienischsprachigen»<sup>40</sup> Rechnung tragen zu können.

Die Evaluationen der Departemente und der BK bestätigen diese äusserst positive Heterogenität ebenfalls. Ähnliche Verhältnisse wie oben beschrieben weisen zum Beispiel das EDA und das EFD auf, welche einerseits zur Stichprobe gehören, und andererseits ihre Auswertungen des Sprachkapitals nach denselben Kriterien der Delegierten des Bundes für Mehrsprachigkeit zur Verfügung gestellt haben.

Das VBS hat das Sprachkapital seiner Kader (im Schnitt der LK 24–38) grafisch dargestellt. Auch dieses konkrete Beispiel weist denselben Kompetenzreichtum auf. Sichtbar wird ausserdem eine ausgeprägt offene Haltung des italienisch- und französischsprachigen Personals gegenüber der Mehrsprachigkeit, bei den Italienischsprachigen namentlich gegenüber dem Deutschen und dem Französischen und bei den Französischsprachigen gegenüber dem Deutschen.

Grundsätzlich gelten für die Departemente, die es vorzogen, ihre Situation in tabellarischer Form zusammenzufassen, dieselben Schlussfolgerungen<sup>41</sup>.

Anhand dieser Auswertungen sollte im Idealfall mitverfolgt werden können, wie sich die Situation in der ganzen Bundesverwaltung wie auch in den Departementen und in der BK im Laufe der Zeit entwickelt. Damit liessen sich auch das Sprachkapital sowie die Anstrengungen des Bundespersonals, insbesondere der Topkader, noch besser würdigen.

---

<sup>40</sup> Evaluationsbericht vom März 2015, Fussnote 16, S.12.

<sup>41</sup> EDI, EJPD, WBF.

## 5 Sprachkompetenzen des Bundespersonals

### 5.1 ECL-Indikatoren: Von der Strategie zur Umsetzung

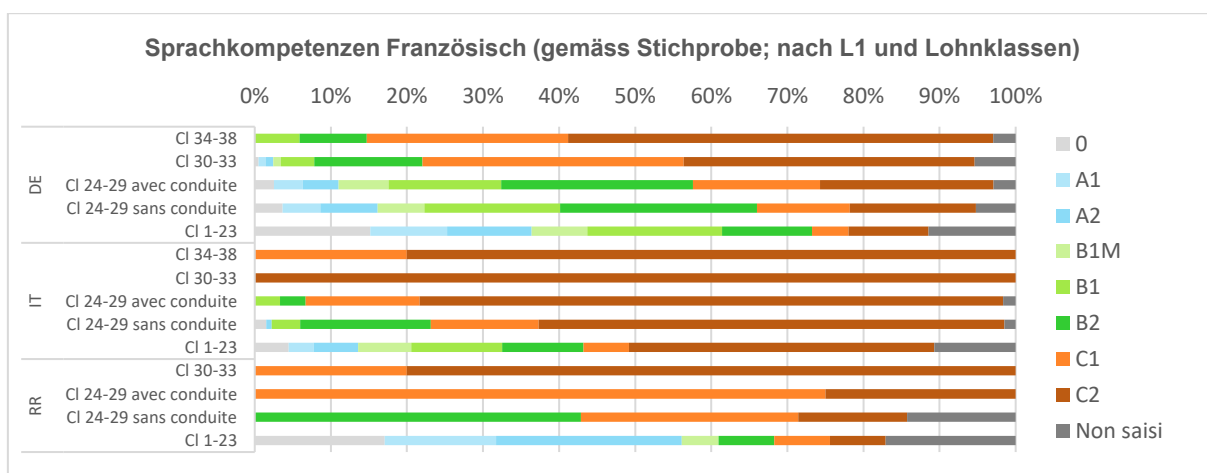
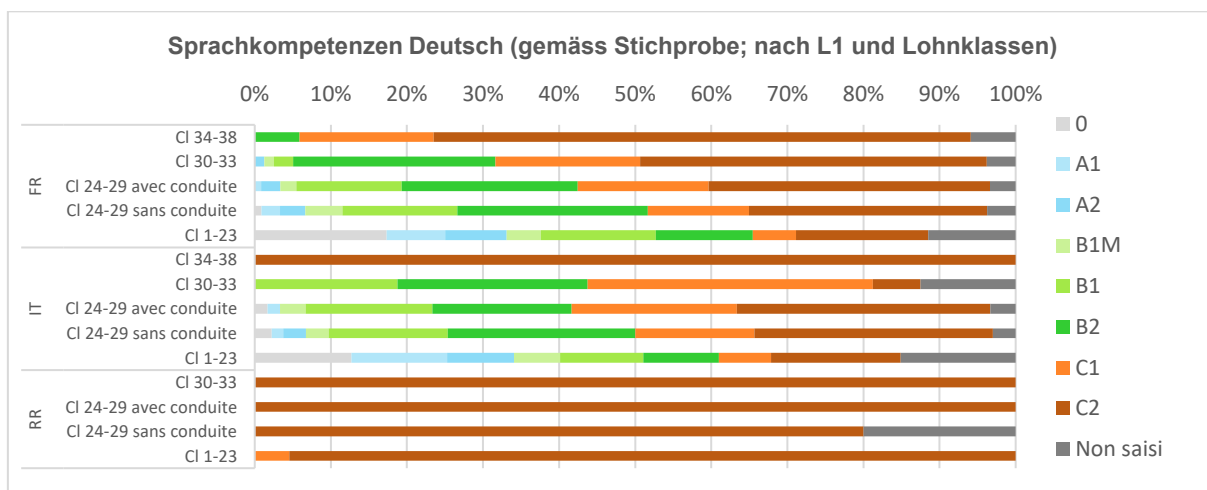
In den Leitlinien vom März 2015 stand: «Die Massnahmen, die umgesetzt – und anschliessend evaluiert – werden müssen, um eine effektive gegenseitige Verständigung zu gewährleisten, ergeben sich danach aus einer Analyse der Differenzen zwischen dem IST-Zustand, den Mindestanforderungen der SpV und dem SOLL-Zustand. Anhand dieser Differenzen lassen sich die tatsächlichen Bedürfnisse der Sprachausbildung ebenso wie die erforderlichen prioritären Investitionen zur Schliessung der festgestellten Lücken identifizieren».

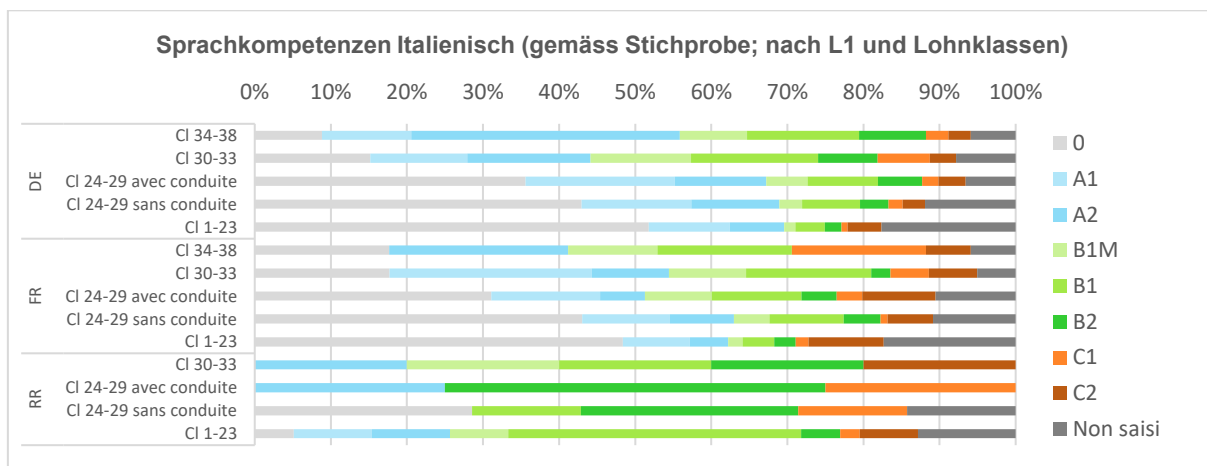
Dank der Erfassung der individuellen Sprachkompetenzen durch das Bundespersonal ist es heute möglich, die Evaluation der Umsetzung der gesetzlichen Grundlagen nach dem neuen Ansatz zu präsentieren, der auf der Analyse der Abweichungen zwischen dem IST- und dem SOLL-Zustand beruht (Mindestanforderungen der SpV).

#### 5.1.1 IST-Zustand

Dieser Indikator drückt das Ergebnis der Selbstbeurteilung der individuellen Sprachkompetenzen aus, die nebst der im ersten Teil der ECL-Erhebung deklarierten Erstsprache (L1) eine und/oder zwei Amtssprachen aufweisen. Diese «Momentaufnahme» liefert die Grundlage, um zu evaluieren, ob die Anforderungen der SpV eingehalten werden.

Gestützt auf die repräsentative Stichprobe variieren die nachfolgend aufgeführten Sprachkompetenzen je nach Erstsprache und nach Verantwortungsstufe der Kader.





Das UVEK liefert eine grafische Zusammenfassung seiner Ergebnisse; sie bestätigt diese Feststellung. Im UVEK sind 80 bis 100 Prozent aller italienisch- und rätoromanischsprachigen Mitarbeitenden gegenüber allen drei Amtssprachen sehr offen, während die Französisch- und die Deutschsprachigen ihre Lernbemühungen eher auf die jeweils andere Sprache (D oder F) fokussieren. Auch diese «Momentaufnahme» bestätigt die Schlussfolgerungen des VBS in Kapitel 4.

Grundsätzlich stimmen die von den Departementen in tabellarischer Form präsentierten Daten<sup>42</sup> mit diesen Ergebnissen überein.

Eine eingehendere Analyse nach Departement und Verwaltungseinheiten widerspiegelt jedoch die gleiche Situation wie sie in Kapitel 3 beobachtet wurde: Jede Einheit weist aufgrund ihrer internen Organisation (Kapitel 3.2), den bisherigen sowie den für die kommenden Jahre geplanten Förder- und Weiterbildungsmaßnahmen (Kapitel 6) – wie bereits bei der unterschiedlichen Vertretung der Sprachgemeinschaften – ihre Besonderheiten auf.

### 5.1.2 Einhaltung der SpV (Mindestanforderungen nach Art. 8 Abs. 1)

Das neue Instrument ECL liefert die notwendigen Daten, um eine Evaluation der Umsetzung von Artikel 8 Absatz 1 SpV sowie der Einhaltung der Mindestanforderungen auf dem Gebiet der Sprachkompetenzen des Bundespersonals vornehmen zu können. Die nachfolgende Tabelle aus dem Anhang 2 fasst die Anforderungen zusammen.

Anforderungen nach Lohnklassen / Funktion	Lohnklassen	Anzahl Amtssprachen, aktive Kenntnisse (Niveau B2)	Anzahl Amtssprachen, passive Kenntnisse (Niveau B1 Minimalanforderung, SpV, passiv)
1 Angestellte/r <sup>43</sup>	1 bis 23	1	0
2 Mittleres Kader <b>ohne</b> Führungsfunktion	24 bis 29	2	0
3 Mittleres Kader <b>mit</b> Führungsfunktion		2	1
4 Höheres Kader	30 bis 38	2	1
5 Personalchefinnen und –chefs und deren Stv.	variabel	2	1

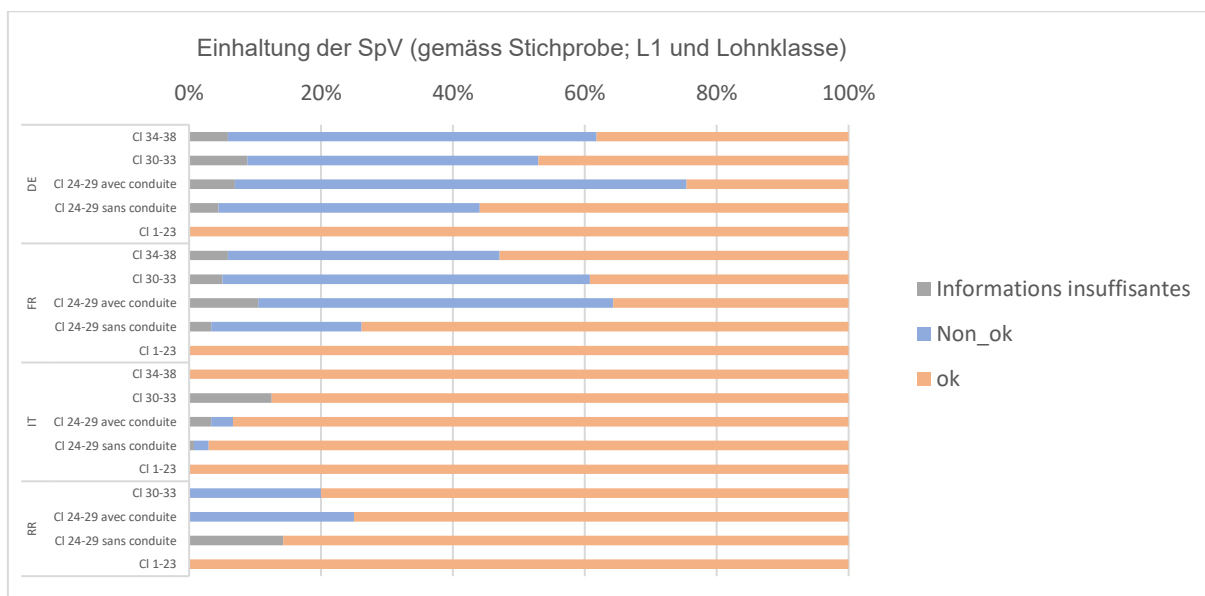
<sup>42</sup> EDI, EJPD, WBF.

<sup>43</sup> Falls es für die Funktion und für die Verständigung am Arbeitsplatz erforderlich ist, müssen Angestellte über mündliche und schriftliche Kenntnisse einer zweiten Amtssprache verfügen. Je nach Vorgaben Ihrer Verwaltungseinheit, geographischem Einsatzgebiet und internationalem Kontext gelten allenfalls höhere Anforderungen an die Kenntnisse der Amtssprachen und/oder anderer Sprachen (Anhang 2).



Die Auswertung der repräsentativen Stichprobe von ca. 12'000 Personen ergibt in der Gesamtsumme, dass 78 Prozent des Personals die SpV einhält, 5 Prozent eine Stufe nach GER, 3 Prozent zwei Stufen nach GER dazuerwerben müssten, während 5 Prozent zur Einhaltung der SpV erhebliche Anstrengungen (Erwerb von 3 und mehr zusätzlichen Stufen) unternehmen müssten.

Die aggregierten Ergebnisse dieser Analyse sind in der folgenden Grafik zusammengefasst: die in oranger Farbe dargestellte Einhaltung der SpV variiert je nach Erstsprache des Personals.



Grundsätzlich stimmen die von den Departementen in tabellarischer Form präsentierte Daten mit diesen Ergebnissen überein. Generell kann gesagt werden, dass die grössten Anstrengungen vom mittleren Kader (24–29) mit Führungsfunktion unternommen werden müssen.

Das UVEK und das VBS liefern für ihre Kader (im Schnitt aller LK 24–38) eine noch detailliertere Auswertung.

In diesen beiden Departementen wird zum einen ersichtlich, dass die Anforderungen der SpV nicht in allen Verwaltungseinheiten gleich stark eingehalten werden, und zum andern, dass sich die spezifischen Massnahmen zur Förderung der Mehrsprachigkeit besonders positiv auswirken können.

Das VBS weist den Nachholbedarf pro Amtssprache und pro Verwaltungseinheit aus, benennt die Schwachstellen mehrerer Verwaltungseinheiten und hebt den Verbesserungsbedarf in Bezug auf die italienische Sprache hervor.

## 5.2 Nachholbedarf und Sprachausbildung

In den Weisungen zur Förderung der Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung steht, dass die Verwaltungseinheiten die sprachliche Weiterbildung ihrer Mitarbeitenden und die interkulturelle Kommunikation fördern.

Das Ausbildungszentrum der Bundesverwaltung (AZB) und die Verwaltungseinheiten sorgen dafür, dass die Angestellten namentlich auf dem Gebiet der Kaderausbildung und der Nachwuchsförderung Zugang zu Weiterbildungen in französischer, deutscher und italienischer Sprache erhalten.

Die, dank der neuen Erfassungsmethode der Sprachkompetenzen aufgedeckten, Lücken werden noch gezielter geschlossen werden können, wenn diese langfristigen Bemühungen fortgesetzt und alle Stütz- und Fördermassnahmen gemäss Kapitel 1 und 6 zusätzlich verstärkt werden.

### 5.3 Handlungsspielraum

In finanzieller Hinsicht kann die Entwicklung der für die Sprachausbildung eingesetzten Ressourcen seit 2016 getrennt von denjenigen für die Weiterbildung des Bundespersonals verfolgt werden.

(Angaben in Mio. CHF)	2016		2017		2018		2019		2020	
	V *	R*	V*	R*	V*	R*	V*	R*	V*	R*
<b>Ausgabenbereich</b>										
<b>Aus- und Weiterbildung (dezentral)</b>	31.5	23.5	29.7	23.1	29.6	24.6	28.8		28.8	
<b>Sprachausbildung (dezentral)</b>	3	1.8	3.7	2.8	4.4	3.1	4.1		4.1	
<b>Zentrale Personalschulung (AZB)</b>	7.1	6.1	6.9	5.8	6.8	5.8	6.6		6.4	
<b>Total</b>	41.6	31.4	40.3	31.7	40.8	33.5	39.5		39.3	

Quelle: EPA

V\*= Voranschlag  
R\*= Rechnung

Die Staatsrechnung 2018 zeigt, dass 12,6 Prozent der Weiterbildungskosten auf die Sprachausbildung entfallen und diese Ressourcen nicht vollständig aufgebraucht werden. Daraus folgt ein Handlungsspielraum um die Sprachausbildung weiter ausbauen zu können.

## **6 Massnahmen der Departemente und der BK**

### **6.1 Organisation, Koordination, Monitoring**

Gemäss Artikel 8c SpV ist es die Aufgabe der Departemente und der BK, einen Massnahmenkatalog für die Umsetzung der vom Bundesrat festgelegten strategischen Ziele zu erstellen (Art. 8a) und die Anwendung der Weisungen zur Förderung der Mehrsprachigkeit mitzuverfolgen, indem sie Verantwortliche für die Förderung der Mehrsprachigkeit bezeichnen (Weisungen 2014, Ziff. 54 und 55).

Diese Verantwortlichen unterstützen die Departemente und die BK bei der Umsetzung der strategischen Zielsetzungen und beteiligen sich an den Arbeiten der CIP. Die Personalfachleute unterstützen und beraten die Führungskräfte und die Mitarbeitenden bei sämtlichen Fragen im Zusammenhang mit der Förderung der Mehrsprachigkeit (Weisungen 2014, Ziff. 53) und sorgen damit dafür, dass der kulturellen Vielfalt im Personalmanagement Rechnung getragen wird.

Das 2014 eingeführte Verfahren verstärkte die zu Beginn der Berichtsperiode beobachtete positive Dynamik zusätzlich. Der Prozess der «Fördermassnahmen» bildet nun einen integrierenden Bestandteil des Personalmanagements. Mit seiner Hilfe lässt sich ein Katalog nachhaltiger Aktionen und punktueller Zielsetzungen definieren, deren Umsetzung massgeblich zum Erfolg der Mehrsprachigkeitsförderung beiträgt.

Die Implementierung des neuen gemeinsamen Rasters ermöglichte die Strukturierung des Massnahmenkatalogs, die Bündelung der einzelnen Massnahmen in Gruppen und nach Prioritäten und ihre Verknüpfung mit den Indikatoren sowie der entsprechenden Rechtsgrundlage.

Die aus diesen Massnahmen abgeleitete Struktur führt zu mehr Klarheit im Vorgehen; sie erleichtert zudem das Monitoring, die punktuelle Evaluation (Zweckmässigkeit, Realisierungsgrad, Wirksamkeit), die Vergleichbarkeit und den Gesamtüberblick und bietet gleichzeitig die Möglichkeit einer relativ einheitlichen Lesart der bundesverwaltungsinternen Prozesse.

### **6.2 Massnahmen zur Förderung der institutionellen und individuellen Mehrsprachigkeit**

Nicht nur an den ermutigenden Ergebnissen in Methodik und Auswertung, auch an der grossen Anzahl Massnahmen und Aktionen sowie an deren Vielfalt und an ihrem Grad der Umsetzung ist der Umfang der geleisteten Arbeit ersichtlich. In einigen Fragen besteht noch Klärungsbedarf, beispielsweise was den Umsetzungsgrad der Massnahmen angeht, der manchmal nur an der Legislatur, dann wiederum an der vollständigen Zielerreichung nach SpV gemessen wird. Die Gesamtbilanz ist jedoch sehr positiv, denn sie macht deutlich, dass das gemeinsame Engagement wächst und sowohl die institutionelle wie individuelle Mehrsprachigkeit wirklich gelebt wird.

Der Überblick über die einzelnen Handlungsachsen (Auswahl und Gruppierung von Indikatoren) stützt sich auf die Berichte der Departemente und der BK und wird in der Form eines deskriptiven und zusammenfassenden Ansatzes präsentiert. Anhang 5 und 6 enthalten detaillierte Ergänzungen.

#### **6.2.1 Ressourcen**

Alle Departemente haben für die Aktivitäten der Sprachenförderung Personal- und Finanzressourcen eingestellt. Im Einzelfall, bspw. für eine Werbekampagne oder für ein spezifisches Projekt, werden auch *ad hoc* Mittel gesprochen, oftmals in der Form eines Anteils am Beschäftigungsgrad, der je nach Aktion bis zu 50 Prozent erreichen und organisatorisch an den verschiedensten Stellen angesiedelt sein kann (*Chancengleichheit, Diversity Management, Personalentwicklung, Rekrutierung, usw.*).

Zu Recht weisen die BK und das VBS darauf hin, dass die Mehrsprachigkeit alle Akteure (Führungskräfte, das Personal sowie die HR-Verantwortlichen) betrifft; entsprechend sind alle angehalten, die verschiedenen Massnahmen in ihrer Zuständigkeit zu fördern oder anzuwenden. Manche Departemente wie das EDI, das EJPD, das VBS und das EFD präsentierten zu ihren Verwaltungseinheiten detaillierte Angaben, während die anderen Departemente allgemeine Werte vorlegten.

Ausserdem ist darauf hinzuweisen, dass die Zahlenangaben ausschliesslich die Förderaktivitäten (Teilnahme an spezifischen Sitzungen, Nachverfolgung der Umsetzung, usw.) betreffen und keine anderen Personalmanagementaufgaben wie bspw. das Bewerbungsverfahren umfassen. Auch die Sprachdienste – Zentrale Sprachdienste der BK und departementale Sprachdienste – nehmen eine Sonderstellung ein. Sie sind deshalb gesondert abzuhandeln (Kapitel 6.2.5), obwohl sie nicht in diesen Ressourcen aufgeführt werden.

## **6.2.2 Nachwuchsförderung und Rekrutierungsmechanismen**

Die Mechanismen zur Gewinnung, Evaluation und Auswahl neuer Mitarbeitender sind sehr wichtig im Hinblick auf die soziokulturelle und sprachliche Zusammensetzung des Personals, die integrierte und mehrsprachige Funktionsweise der Bundesverwaltung sowie deren Ausstrahlung und Beziehungen zu allen Landesteilen und für die internationalen Beziehungen. Mit der Zeit ist dieses Know-how und seine Weiterentwicklung dank zahlreicher Verbesserungen eine Besonderheit der Bundesverwaltung geworden, die weit über ihre Grenzen hinweg auf Interesse stösst<sup>44</sup>.

Alle Departemente und die BK haben den Nutzen dieser Mechanismen für das Bewerbungsverfahren erkannt; in der Verabschiedung und Umsetzung dieses Massnahmenkatalogs während der Berichtsperiode widerspiegelt sich in aller Klarheit und Differenziertheit, dass dieses Anliegen sehr ernst genommen wird.

Die Chancengleichheit und eine korrekte Vertretung der Sprachgemeinschaften werden durch Sensibilisierungs- und Informationsanlässe in den einzelnen Regionen unterstützt. Die Stellenangebote werden korrekt formuliert (erforderliche Sprachkenntnisse, expliziter Hinweis auf erwünschte Bewerbungen aus untervertretenen Sprachgemeinschaften, Publikation in den Amtssprachen) und in allen Sprachregionen publiziert (Online-Plattform der Bundesverwaltung und teils in den Printmedien). Im Bewerbungsverfahren ist die Evaluation der Bewerbungsunterlagen so gestaltet, dass Kandidatinnen und Kandidaten aus allen Sprachregionen, die nachweislich die verlangten Kompetenzen besitzen, zu Vorstellungsgesprächen eingeladen werden. Das Bewerbungsgespräch sollte grundsätzlich so organisiert werden, dass die Bewerberinnen und Bewerber sich in der Amtssprache ihrer Wahl ausdrücken können und die Personalverantwortlichen den kulturellen Unterschieden Rechnung tragen.

Den Berichten der Departemente und der BK ist zu entnehmen, dass die meisten dieser Massnahmen umgesetzt, weitgehend umgesetzt oder fast gängige Praxis geworden sind. Eine aufmerksame Lektüre der Bilanzen, der Auswahl und der Prioritäten der Verwaltungseinheiten lässt jedoch erahnen, wie schwierig sich ein einheitlicher Vollzug dieser Massnahmen gestaltet.

Es braucht also unbedingt die Unterstützung und Entschlossenheit der Vorgesetzten, um die Richtigkeit des Vorgehens erneut zu bekräftigen und zu gewährleisten, dass die Aktionen nachhaltig sind und auch in der nächsten Legislatur und möglichst flächendeckend weitergeführt werden.

---

<sup>44</sup> In der Studie *Mehrsprachigkeit verwalten?* wird diese Frage gründlich untersucht, vgl. *Op cit*, pp. 111-190.

### 6.2.3 ECL: Monitoring und Kontinuität

Mitarbeitende, deren Sprachkenntnisse gemessen an den gesetzlichen Grundlagen oder Anforderungen ihrer Funktion ungenügend sind, können ihre Kompetenzen mit Unterstützung der Vorgesetzten verbessern. Eine Reihe von Massnahmen begleitet diesen Prozess, ermöglicht die periodische Überprüfung des Kenntnisstandes, die Festlegung individueller Zielsetzungen und die Planung der sprachlichen Weiterentwicklung der betreffenden Person. Diese Begleitung ist eine persönliche Bereicherung, verbessert die Teamleistung und trägt zur schrittweisen Konsolidierung des bestehenden Sprachkapitals bei.

Dieser Art von Unterstützung kommt eine erhöhte Aufmerksamkeit zu und je nach Situation und besonderen Anforderungen kommen die unterschiedlichsten Massnahmen zum Tragen. Das Management trägt mit gezielten Massnahmen und Aktionen nicht nur den unterschiedlichen Sprachkompetenzniveaus Rechnung, die vom Personal, dem mittleren Kader mit oder ohne Führungsfunktion und dem höheren Kader verlangt werden, sondern auch den spezifischen Bedürfnissen bestimmter Tätigkeitsbereiche (diplomatisches und konsularisches Personal, Berufsmilitärs, usw.) und/oder der internen sprachlichen Zusammensetzung eines *Teams*.

Im Grossen und Ganzen ist der Grad der Umsetzung der Massnahmen sehr hoch. Dies ist umso bemerkenswerter, als die Departemente und die BK in der Berichtsperiode die neuen Bestimmungen der SpV und die neuen Managementinstrumente (Kap. 1.2.2, Digitalisierungs- und Managementziele) analysieren und einführen mussten. Weitere Massnahmen zeigen, dass auch den mehrsprachigen Arbeitsinstrumenten, der Verwendung der Amtssprachen an Konferenzen und Sitzungen oder der Vorbereitung mehrsprachiger Unterlagen eine erhöhte Aufmerksamkeit geschenkt wird.

Auch die Kontinuität sowie die Vorbildfunktion der Vorgesetzten in der Praxis spielen eine ausschlaggebende Rolle. Mehrere Massnahmen unterstreichen die Bedeutung des jährlichen Personalgesprächs (*Personalentwicklungsgespräch – PEG*) im Hinblick auf die Bilanz (*Soll/Ist-Vergleich der Sprachkompetenzen ECL*) und für die nachfolgende Planung, indem individuelle Ziele (normalerweise für das darauffolgende Jahr) und Ziele für die Verwaltungseinheit (für das darauffolgende Jahr und manchmal für 2- bis 4-Jahres-Perioden) festgelegt werden, die mit dem Angebot an Sprach- und anderen Weiterbildungskursen im Einklang stehen.

### 6.2.4 Weiterbildung und Sprachkurse

Die Weiterbildung und die Sprachkurse erhalten von jeher eine besondere Aufmerksamkeit, aber mit der Revision der SpV und dem ausdrücklichen Willen des Parlaments, die Sprachkompetenzen des Personals auszubauen, haben diese Anstrengungen noch an Dynamik gewonnen. Das Sprachkursangebot wurde schrittweise ausgebaut und dem Personal steht heute eine grosse Auswahl an Kursen zur Verfügung. Über den Rahmenvertrag bietet das EPA zentral organisierte Kurse an; hinzu kommen die in den Departementen veranstalteten Kurse.

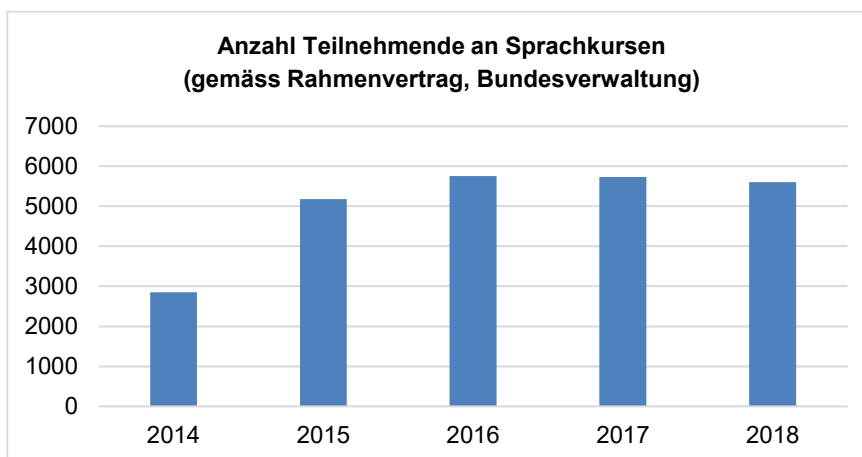
Allein der Umfang des Grundangebots ist ein Beleg für die Solidität der organisatorischen Anstrengungen und ihrer konkreten Umsetzung; die Vielfalt des Angebots ist Ausdruck einer deutlichen Neubelebung und einer positiven Dynamik: Konversation in den drei Amtssprachen, Unterstützung und Sensibilisierung für das Italienische und Rätoromanische, *Tandems*, *Lunch-and-Learning-Sitzungen*, mehrsprachige Kaffeepausen, dreisprachige Workshops, Schreibateliers, *Lunchkinos*, Sonderaktivitäten für die Lernenden (Austauschprogramme), usw. Diese Anlässe finden oft während den Mittagspausen statt und manchmal stehen sie auch den Mitarbeitenden anderer Verwaltungseinheiten offen, was für den Austausch und das Networking sehr positiv ist, jedoch eine genaue Kostenabrechnung nach Verwaltungseinheit erschwert.

Auch das qualitative Ergebnis ist objektiv gesehen erfreulich: Es weist eine starke und durchgehend stetige Zunahme aus. Stellenweise wird darauf hingewiesen, dass die Qualität

des Angebots sehr geschätzt wird und dieses die internen Bindungen verstärkt, dass jedoch mangels Ressourcen nicht überall eine systematische Ergebniskontrolle durchgeführt werden kann. Die Aktion muss begleitet und mit Evaluationskriterien unterstützt oder mit präzisen Zielsetzungen verknüpft werden, vor allem, wenn die Kurse während der Arbeitszeit stattfinden<sup>45</sup>.

Die Gesamtschau der Teilnahme an den Sprachausbildungen resultiert am klarsten aus der Bilanz des Rahmenvertrags des EPA; aus ihr geht hervor, dass sich die Anzahl Teilnehmende zwischen 2014 und 2018 von 2854 auf 5603 praktisch verdoppelt hat. In der folgenden Grafik wird die Entwicklung dargestellt.

Im gleichen Zeitraum wurde dank dem Rahmenvertrag 25'118 Personen weitergebildet.



Quelle: EPA

2018 besuchten 16,3 Prozent des Bundespersonals einen Sprachkurs, 87 Prozent davon entfielen auf Deutsch-, Französisch- oder Italienischkurse.

### 6.2.5 Sprachdienste und amtliche Veröffentlichungen

Die institutionelle Mehrsprachigkeit basiert weitgehend auf den Übersetzungen und Sprachdienstleistungen der Sprachdienste – Zentrale Sprachdienste der BK und departementale Sprachdienste – sowie auf den amtlichen Veröffentlichungen, die vom Kompetenzzentrum Amtliche Veröffentlichungen (KAV), das der BK angegliedert ist, verwaltet werden.

Unter den Massnahmen zur Förderung und Konkretisierung der institutionellen Mehrsprachigkeit nehmen diese beiden Tätigkeitsbereiche eine zentrale Stellung ein. Die BK koordiniert in Zusammenarbeit mit den Departementen eine mehrsprachige Kommunikation mit den Medien, der Öffentlichkeit, den Kantonen und dem Parlament. Über die KOSD beteiligt sie sich an der Erbringung und Koordination der Sprachdienstleistungen des Bundes; nicht zuletzt hilft sie mit, die erforderliche Kontinuität in den amtlichen Veröffentlichungen zu gewährleisten.

Die Sprachdienste zählen 324 Übersetzungs- und Revisionsstellen *FTE* (Deutsch 34,2; Französisch 156; Italienisch 119; Englisch 15,1 und Rätoromanisch 0,6), die sich 420 Personen teilen. Zusammen decken sie die Gesamtheit der mehrsprachigen Sprachdienstleistungen der Bundesverwaltung ab; dieser Bereich verwaltet ein Volumen von

---

<sup>45</sup> Das UVEK erwähnt die «bedarfsorientierte Weiterbildung» zur Erreichung des angestrebten Kenntnisstandes, betont aber auch sein Interesse an der Speexx-Methode, weil diese flexibel ist und Zertifikate verleiht. Ein weiteres solches Beispiel ist die ZAS (Neues Sprachkonzept, in Kraft seit dem 1. Januar 2017), wo die Teilnahme an den Sprachkursen mit dem Ziel der Erlangung eines Diploms verknüpft wird.

von rund 10 Millionen Franken an externen Übersetzungsaufträgen (Stand 31. Dezember 2018). In der Berichtsperiode sind diese Ressourcen insgesamt stabil geblieben.

Das Kompetenzzentrum Amtliche Veröffentlichungen ist für die Publikation des Bundesblattes (BBl), der Amtlichen Sammlung (AS) und der Systematischen Rechtssammlung (SR) verantwortlich; seit dem 1. Januar 2016 gilt der Vorrang der digitalen Version vor der gedruckten Fassung und die Erlasse der AS und des BBl können nun im Tages- statt nur im Wochenrhythmus publiziert werden. Verwaltet wird der Prozess auf einer elektronischen Plattform, auf die die Nutzerinnen und Nutzer frei, online und sicher auf die Gesamtheit der Gesetzeserlasse des Bundes in allen drei Amtssprachen und teilweise auch in Rätoromanisch und in Englisch Zugriff haben.

Dank dieser digitalen Managementplattform lässt sich der Anteil an Texten ermitteln, deren Originalfassung von den Verwaltungseinheiten (Departemente, Bundesämter) in Deutsch, Französisch oder Italienisch redigiert wurde; dieser statistische Wert (1999–2018) liefert somit Informationen über die Entwicklung der Produktion von Textmaterial in den drei Amtssprachen und damit auf die Wahl der Arbeitssprache in der Bundesverwaltung<sup>46</sup>.

Erwartungsgemäss herrscht klar Deutsch vor (80 %), gefolgt von Französisch, das im letzten Jahrzehnt zugenommen hat (18 %), und vom Italienischen, das sehr marginal bleibt (2 %). Die Departemente weisen jedoch Unterschiede auf. Je nach Zunahme des Völkerrechts gegenüber dem nationalen Recht ist das Englische in den Ausgangstexten stärker präsent. Dieser Indikator ist jedoch nur bedingt aussagekräftig, denn die «Ausgangssprache» wurde im KAV-System nicht immer systematisch erfasst. Zudem ist der Ausgangstext möglicherweise von mehreren Personen und in verschiedenen Sprachen redigiert worden, so dass im Laufe des gesamten Texterstellungsprozesses zwischen den verschiedenen Sprachfassungen eine «positive Kontaminierung» stattfindet, was im Übrigen eine anerkannte und interessante Besonderheit der Gesetzgebung unseres mehrsprachigen Staates ist.

### **6.3 Massnahmen: Perspektiven 2020 – 2023 (Anhang 6)**

Die zu den Massnahmen angestellten Überlegungen treffen noch stärker auf die Perspektiven zu: Die Einführung eines gemeinsamen Rasters trägt zur Strukturierung der Aktionen bei und verleiht ihnen Kontinuität. In den Perspektiven ist festgehalten, dass die meisten Massnahmen nachhaltig in die Praxis übernommen werden. Der Wille, Fortschritte zu erzielen, ist sowohl in Bezug auf die Vertretung der Sprachgemeinschaften als auch auf die individuellen Sprachkompetenzen, die Unterstützung der ECL-Praxis oder die anderen Fördermassnahmen spürbar.

Diese Feststellung taucht in den meisten bilanzierenden Zusammenfassungen auf (siehe zum Beispiel die Schlussfolgerungen des EJPD, VBS, EFD und UVEK im Anhang 6) und bestimmt massgeblich, welches Vorgehen mittelfristig geplant wird. Die Förderung der Mehrsprachigkeit wird nicht nur als individueller, sondern auch als kollektiver Vorteil empfunden und scheint unterdessen ein fester Bestandteil der Governance zu sein. In Anhang 6 zu diesem Bericht werden die Perspektiven ausführlich dargelegt.

---

<sup>46</sup> Wirkungsmodell, Indikator Nr. 4 (Art. 6 Abs. 2 Bst. a SpV). Analysiert wurden diese Aspekte von Zwicky, Roman; Kübler, Daniel; Beuret, Debora; Schuppisser, Lyne, 2018 in «Topkader und Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung», *Op. cit.*, sowie von Rainer J. Schweizer und Isolde Burr im Rahmen des NFP 56.

## 7 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

### 7.1 Schlussfolgerungen

Die im vorliegenden Bericht dargelegten Elemente veranschaulichen die Fortschritte, die im Laufe der Berichtsperiode erzielt wurden.

Auf der Ebene der Governance sorgen die Implementierung des Wirkungsmodells und die Umsetzung des Projekts ECL dafür, dass nun die wichtigsten Instrumente für die Evaluation der öffentlichen Politik bereitstehen. Insbesondere erlauben diese Instrumente die Evaluation des Prozesses zur Herstellung eines Gleichgewichts zwischen den Sprachgemeinschaften in der Bundesverwaltung.

Dank der Erfassung der individuellen Sprachkompetenzen kann erstmals das gesamte Sprachkapital visualisiert und für jede Amtssprache einzeln ausgewertet werden. Die Auswertungen zeigen den Reichtum dieser Kompetenzen; aus ihnen wird zudem ersichtlich, dass das Bundespersonal im Bereich der Mehrsprachigkeit grosse Anstrengungen unternimmt.

Die Gesamtbilanz der von den Departementen und der BK verabschiedeten und umgesetzten Massnahmen fällt positiv aus, denn sie zeigt ein wachsendes gemeinsames Engagement und beweist, dass sowohl die institutionelle wie die individuelle Mehrsprachigkeit wirklich gelebt wird.

Die Aktionen im Bereich der Zusammenarbeit und der Sensibilisierung in der Bundesverwaltung sowie auf nationaler wie internationaler Ebene vervollständigen diese Bilanz.

Die laufenden Arbeiten werden in der nächsten Legislatur weiter konsolidiert werden.

### 7.2 Empfehlungen

Vertretung der Sprachgemeinschaften. Generell ist aus den aufgezeigten Trends ersichtlich, dass Anstrengungen unternommen wurden, um das Gleichgewicht zwischen den Sprachgemeinschaften in den Departementen und der BK sowie ihren Verwaltungseinheiten wiederherzustellen. Es bleibt aber noch viel zu tun. Handlungsspielraum besteht bei den Wiederbesetzungen und Neuanstellungen. Bei den bis 2026 anstehenden Pensionierungen ist das deutschsprachige Personal übervertreten. Dies bietet Handlungsspielraum zu Gunsten der italienisch-, französisch- und rätoromanischsprachigen Gemeinschaften. Zusätzlichen Handlungsspielraum bietet die jährliche Personalrotation.

Sprachausbildung. Seit 2016 lässt sich die Entwicklung der Ressourcenallokation für Weiterbildung und Sprachausbildung für das Bundespersonal getrennt nachverfolgen. Aus der Staatsrechnung 2018 ist ersichtlich, dass 12,6 Prozent der Weiterbildung auf Sprachausbildung entfallen. Diese Ressourcen werden nicht vollständig aufgebraucht. Daraus folgt, ein Handlungsspielraum, um die Sprachausbildung weiter ausbauen zu können.

Evaluationssystem. In Anbetracht der Wechselwirkung zwischen der aktuellen Auswertung (Übergangsphase) und der angestrebten zukünftigen Anwendung (Konsolidierung für die nächste Legislatur) wird die interne Koordinationsarbeit zwischen den Departementen, der BK, dem EPA und der Delegierten des Bundes für Mehrsprachigkeit, im Rahmen der erneuerten CIP oder in anderer Form, auf folgenden Punkten beruhen:

- im gemeinsamen Einverständnis Massnahmen ermitteln, deren einheitliche Umsetzung Unterstützung erfordert (Kapitel 6);
- das globale Evaluationskonzept konsolidieren, damit sich die Datenauswertung nicht nur auf einheitlich erhobene Daten, sondern auch auf einheitlich ausgewertete und präsentierte Ergebnisse stützen kann;



- die Methoden harmonisieren, die von den Departementen im Rahmen des Wirkungsmodells angewendet werden (zum Beispiel: gleiche Interpretation des Grades der Massnahmenumsetzung – Kapitel 6);
- die Rücklaufquoten und die Prioritäten eines Aktionsplans (fehlende Kompetenzniveaus und Altersklassen) zusätzlich analysieren;
- die Machbarkeit der zweiten Indikatorenreihe für den Zeitraum 2020–2023 prüfen, einschliesslich einer Alternative zum Indikator *Personalbeurteilung*, der sich für die Evaluation der Chancengleichheit als zu wenig signifikant erwiesen hat.

\*\*\*

## Anhänge

### Anhang 1

Wirkungsmodell – Evaluationskriterien und Indikatoren

### Anhang 2

Evaluation der Sprachkompetenzen ECL – Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen für Sprachen GER – Anleitung und FAQ

### Anhang 3

Politische Geschäfte 2014–2019 – Parlamentarische Vorstösse

### Anhang 4

Vertretung der Sprachgemeinschaften nach Muttersprache (bis 2017) und Erstsprache (ab 2018), Departement inkl. BK, Verwaltungseinheit und Lohnklassengruppe – Entwicklung von 2008 bis 2018

### Anhang 5

Wirkungsmodell – Evaluationskriterien und Indikatoren – Finanzielle und personelle Förderung der Mehrsprachigkeit

Bei den Auszügen der Departementsberichte (2018 und/oder 2019) handelt es sich um Originale der jeweiligen Departemente.

### Anhang 6

Wirkungsmodell – Evaluationskriterien und Indikatoren – Massnahmen: Perspektiven 2020 – 2023

Bei den Auszügen der Departementsberichte (2018 und/oder 2019) handelt es sich um Originale der jeweiligen Departemente.