



Bern, 06.04.2022

Entkoppelung der Lohnentwicklung von der Leistungsbeurteilung

Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats
19.3974 der Finanzkommission des Nationalrats
vom 6.9.2019

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	3
2	Zusammenhang von Beurteilung, Funktionslohn, Lohnentwicklung und Prämien	3
3	Kritik an der aktuellen Situation	4
4	Analyse	5
4.1	Vorgehen	5
4.2	Vor- und Nachteile des heutigen Systems	5
4.3	Referenzunternehmen	6
4.3.1	Schweizerische Post	6
4.3.2	Inselspital	6
4.4	Beurteilung und Erkenntnisse	7
5	Beurteilung durch einen externen Experten	9
6	Ortszuschlag	10
7	Haltung der Personalverbände	12
8	Fazit und weiteres Vorgehen	13

1 Ausgangslage

Am 6. September 2019 reichte die Finanzkommission des Nationalrats (FK-N) ein Postulat ein, das den Bundesrat beauftragt, die Entkoppelung der Lohnentwicklung von der Leistungsbeurteilung zu prüfen und in einem Kurzbericht u. a. insbesondere aufzuzeigen, auf welchen Kriterien eine diesbezügliche Lohnpolitik basieren würde.

Der Bundesrat beantragte am 16. Oktober 2019 die Annahme des Postulats. Am 10. März 2020 stimmte der Nationalrat dem Postulat zu.

Ausser der Entkoppelung von Lohnentwicklung und Leistungsbeurteilung beleuchtet der Bericht auch die Zukunft des Ortszuschlags, der aufgrund der zunehmend flexibleren und ortsunabhängigeren Arbeitsformen in der aktuellen Form nicht mehr zeitgemäss ist.

2 Zusammenhang von Beurteilung, Funktionslohn, Lohnentwicklung und Prämien

Das Beurteilungsmodell der Bundesverwaltung kennt vier Stufen. Sie sind mit *sehr gut*, *gut*, *genügend* und *ungenügend* bezeichnet. Den verschiedenen Stufen sind prozentuale Lohnentwicklungsbandbreiten zugeordnet.

Die nachfolgende Synopsis zeigt die Zusammenhänge von Beurteilungsstufe, Zielerreichung, Lohnentwicklung und Prämien.

	Ziel- erreichung	Lohn- entwicklung	Leistungs- prämie	Spontan- prämie
Beurteilungs- stufe 4	sehr gut	3.0 – 4.0 %	bis 10 % (im LK-Max.) bis 5 % (im Aufstieg)	bis CHF 500
Beurteilungs- stufe 3	gut	1.5 – 2.5 %	bis 10 % (im LK-Max.) bis 5 % (im Aufstieg)	bis CHF 500
Beurteilungs- stufe 2	genügend	0.0 – 1.0 %	keine	bis CHF 500
Beurteilungs- stufe 1	ungenügend	minus 4.0 – 0.0 %	keine	keine

Den mit der Stufe 1 (ungenügend) beurteilten Mitarbeitenden kann der Lohn gekürzt und bei fehlender Aussicht auf eine zeitnahe Leistungssteigerung gekündigt werden.

Die Lohnentwicklungsbandbreiten pro Beurteilungsstufe öffnen den Linienvorgesetzten Spielräume bei der Vergütung der Ergebnisse ihrer Mitarbeitenden. Das erlaubt ihnen, auch die jeweilige Relativlage oder den Vergleich mit Teammitgliedern mitzubersichtigen.

Der aktuelle Personalbeurteilungsprozess gliedert sich in ein Zielvereinbarungsgespräch, eine Zwischenbeurteilung und eine Schlussbeurteilung. Der Personalbeurteilungsprozess ist an das Kalenderjahr gekoppelt. Eine individuelle Lohnentwicklung greift somit ab Anfang des Folgejahres.

Im Zusammenspiel von Personalbeurteilung, Lohnentwicklung und Prämien ergeben sich vielfältige Möglichkeiten für massgeschneiderte und situationsadäquate Honorierungen.

Rund die Hälfte der Angestellten erhält eine individuelle Lohnentwicklung. Die andere Hälfte hat den Höchstbetrag der entsprechenden Lohnklasse (= **Ziellohn**) bereits erreicht.

Die individuelle Lohnentwicklung wird durch die Fluktuations- und Rotationsgewinne finanziert und ist daher nicht kostentreibend. Sie beträgt in der Summe rund 0.7 Lohnprozente.

3 Kritik an der aktuellen Situation

Der von der FK-N mittels Postulat 14.3999 verlangte und 2017 zur Kenntnis genommene Bericht über das Lohnsystem des Bundes stellt diesem insgesamt ein gutes Zeugnis aus.

Gleichwohl optimierte der Bundesrat das Lohnsystem auf Empfehlung der für die Systemanalyse beigezogenen externen Vergütungsspezialisten. Die Laufbahndauer wurde gekürzt, die maximale optionale Leistungsprämie für Mitarbeitende im Aufstieg halbiert und die Quote für Zusatzklassen von fünf auf zwei Prozent gesenkt. Ferner wurden die Arbeitsmarktzulagen auf höchstens fünf Jahre beschränkt und Massnahmen zur Sicherstellung eines konsistenten Einreihungsgefüges verabschiedet.

Der Bericht vermochte aber die Vorbehalte der FK-N bezüglich der Lohnentwicklung und der damit verbundenen Bandbreiten nicht völlig auszuräumen. Insbesondere die Frage, ob das aktuelle Beurteilungssystem mit der Koppelung von Lohnentwicklung und Leistungsbeurteilung noch zeitgemäss sei, ist umstritten.

Verwaltungsintern wird insbesondere der relativ starre Beurteilungsprozess kritisiert. Die mit dem Wechsel vom Beamten- zum Bundespersonalgesetz rechtlich verankerten Gespräche (Zielvereinbarungsgespräch, Standortgespräch und Beurteilungsgespräch) sollten die Vorgesetzten dazu verpflichten, sich mit ihren Mitarbeitenden wenigstens drei Mal im Jahr auszutauschen. In einem dynamischen Umfeld sind aber zeitnahe Rückmeldungen und eine unmittelbare Führung unabdingbar. In dieser Frage besteht Konsens. Hingegen ist man sich uneins, ob mit der angezeigten Flexibilisierung der Gespräche auch die Lohnentwicklung von der Leistungsbeurteilung entkoppelt werden soll. Und wenn ja, auf welche Kriterien sich die Lohnentwicklung stützen könnte.

4 Analyse

4.1 Vorgehen

Zur Beantwortung der Frage der Trennung von Leistungsbeurteilung und Lohnentwicklung bildete das Eidg. Personalamt (EPA) ein Projektteam mit departementalen HR-Verantwortlichen und Prof. Dr. Gery Bruederlin, Dozent am Institut für Personalmanagement und Organisation der Fachhochschule Nordwestschweiz.

In einer ersten Phase analysierte das Projektteam Stärken und Schwächen des heutigen Systems und führte in einer zweiten Phase im Sinne des «Best Practise Findings» zwei Austauschmeetings mit der Schweizerischen Post und dem Inselspital durch. Beides Unternehmen, die etliche Berührungspunkte mit der Bundesverwaltung aufweisen und in jüngerer Vergangenheit die Verbindung zwischen Lohnentwicklung und Personalbeurteilung lockerten. Anschliessend formulierte das EPA auf der Basis der gewonnenen Erkenntnisse einen Vorgehensvorschlag.

4.2 Vor- und Nachteile des heutigen Systems

Die Systemanalyse zeigte bezüglich der Koppelung der Lohnentwicklung und der Leistungsbeurteilung folgende Vor- und Nachteile auf:

Vorteile	Nachteile
Leicht nachvollziehbar.	Zu geringe Flexibilität und eingeschränkte Individualisierungsmöglichkeiten.
Einheitlich, einfach und stabil.	Automatismus durch Koppelung von Beurteilung und entsprechender prozentualer Lohnentwicklungsspanne.
Hohe Transparenz.	Relativlage zu wenig berücksichtigt.
Gute Verankerung und hohe Akzeptanz.	Geringer Marktbezug.
Attraktivität. Gut beurteilte Arbeitsergebnisse werden bis zum Erreichen des vertraglichen Lohnklassenmaximums mit Lohnerhöhungen belohnt.	Ungenügende Beurteilungsdifferenzierung.
Klare finanzielle Konsequenzen bei schlechten Arbeitsergebnissen.	Lohnentwicklungsbandbreiten werden nicht genügend ausgenutzt.
Finanz- und budgetspezifisch sehr gut handhabbar.	Keine Kalibrierung. Die Subjektivität der Vorgesetzten kann nicht relativiert werden.
Flexibilität für Vorgesetzte dank den Lohnentwicklungsbandbreiten pro Beurteilungsstufe.	Starke Gewichtung der individuellen Leistung.
Keine Verteilvorgaben.	Geringer Strategiebezug.
Kein variabler Lohnanteil (Bonus).	Koppelung mit Vergütung, aber nicht mit Entwicklung.
	Keine Honorierungsmöglichkeit von Teamleistungen

4.3 Referenzunternehmen

Die Referenzunternehmen Post und Inselspital haben nicht nur die Leistungsbeurteilung und die Lohnentwicklung entkoppelt beziehungsweise stark relativiert, sondern sind auch bezüglich Grösse, Komplexität der Organisation sowie der Funktionenvielfalt mit der Bundesverwaltung vergleichbar, staatsnah oder zumindest in einem stark regulierten Bereich aktiv. In diesem Lichte eignen sie sich in idealer Weise als Vergleichsunternehmen.

4.3.1 Schweizerische Post

Die Post hat auf Anfang 2021 ein neues Kadervergütungsmodell eingeführt und parallel dazu auch die Mitarbeitendengespräche neu konzipiert.

Die wesentlichsten Elemente der **Kadervergütung** sind:

- Entkoppelung der individuellen Ziele (keine Ratings) und der (variablen) Vergütung.
- Betonung der kollektiven Leistung gegenüber der Individualleistung.
- Substanzielle Verringerung des variablen Lohnanteils und weitgehende Integration ins Grundgehalt.
- Mehr Ermessensspielraum für Vorgesetzte bei der Festlegung der noch bestehenden Leistungsanteile bei der variablen Vergütung und somit mehr Führungsverantwortung und Agilität.
- Ersetzen der extrinsischen durch die intrinsische Motivation.

Die Neuausrichtung soll einen strategiebezogenen Kulturwandel unterstützen, der den Unternehmens-, Bereichs- und Teamerfolg, gemessen an verschiedenen Indikatoren wie Personal, Kunden, Öffentlichkeit, Nachhaltigkeit, in den Mittelpunkt stellt.

Das ebenfalls neu konzipierte und als «DIALOG» bezeichnete **Mitarbeitendengespräch** verfolgt folgende Ziele:

- Entwicklung der Feedbackkultur vom reinen und punktuellen Beurteilungsfokus zu Leadership.
- Einführung einer weitergehenden Art von Wertschätzung durch verstärkten und intensivierten Austausch. Vorgesetzte und Mitarbeitende können jederzeit Ziele hinzufügen, anpassen, etc.
- Änderung des Feedbackprozesses zu «constant»¹ und «instant»². Im System können laufend Kommentare hinterlegt werden.
- Neugestaltung und Stärkung der Zusammenarbeit durch einen klaren Fokus auf das Team anstelle des Individuums.
- Die Vorgesetzten sollen ihre Mitarbeitenden verstärkt «orientieren» und «entwickeln». Dabei bezweckt das *Orientieren* einen verstärkten Strategiebezug und eine höhere Motivation, das *Entwickeln* stärkeres Wachstum und eine gesteigerte Attraktivität als Arbeitgeberin.

4.3.2 Inselspital

Das Inselspital hat wie die Post auf 2021 ein neues Lohnsystem eingeführt. Dessen

¹ Constant Feedback = ständige, laufende Rückmeldungen.

² Instant Feedback = sofortige, umgehende Rückmeldungen.

wesentlichste Eckwerte sind:

- Reduktion von 25 Lohnklassen (mit 80 hinterlegten Stufen) auf 18 Lohnbänder. Pro Lohnband sind je nach Funktion mehrere Lohnkurven möglich.
- Pro Funktion existiert eine interne Lohnkurve und externe Referenzkurve.
- Intuitive Technologie, die die Vielzahl der Daten verarbeitet und mehrmals jährlich aktualisiert. Das System macht auf Basis von Alter/Erfahrung (berücksichtigt maximal 10 Jahre) und der Lage im Lohnband (Vergleich mit interner Referenz- und externer Marktkurve) einen strukturellen Vorschlag für jeden Mitarbeitenden. Die individuelle Leistungsbeurteilung wird den Vorgesetzten überlassen. Die Zahlen für den externen Lohnvergleich werden periodisch von Perinnova (externer Vergütungsspezialist) geliefert.
- In der Lohnentwicklungsdiskussion kann der Vorgesetzte den Systemvorschlag, welcher auch gewissen Einschränkungen unterliegt (z. B. Maximal- und Minimalhöhe), unter Berücksichtigung der ihm zur Verfügung stehenden Lohnquote und der individuellen Leistung übersteuern.
- In diesem Lichte ist eine Koppelung von Leistungsbeurteilung und Lohnentwicklung gegeben, wobei dieser Teil durch die Freiheiten der Führungskraft offen gehandhabt wird und es sich insgesamt um ein «halboffenes» System handelt.
- Hohe Intransparenz, da die Mitarbeitenden weder ihre Position im Lohnband noch den Bezug zum internen und externen Markt kennen. Auch ist dem einzelnen Mitarbeitenden nicht bekannt, welche Lohnbandkorrektur das System dem Vorgesetzten aufgrund der Datenlage vorschlägt.
- Für die Beurteilung von Leistung und Verhalten standen bislang vier Stufen zur Verfügung. Neu gibt es nur noch ein erfüllt/nicht erfüllt-Rating.
- Die Inselgruppe kennt keine zusätzlichen individuellen variablen Kompensationselemente wie zum Beispiel Spontan- oder Leistungsprämien.

Eine vollständige Entkoppelung von Leistung und Lohnentwicklung war nie eine Option.

4.4 Beurteilung und Erkenntnisse

Der Austausch mit den HR-Verantwortlichen der Post und des Inselspitals erhellte, dass beide Unternehmen mit den gleichen Problemen konfrontiert waren wie die Bundesverwaltung: Automatismus bei der Lohnentwicklung, geringe Differenzierung bei der Leistungsbeurteilung, usw.

Beide Unternehmen haben sich für eine sanfte Anpassung ihrer Systeme entschieden und die Verbindung zwischen Lohnentwicklung und Leistungsbeurteilung stark relativiert, aber nicht völlig aufgelöst. Bisher bestehende Automatismen wurden abgeschafft und der Personalbeurteilungsprozess flexibilisiert.

Die Bundesverwaltung kennt keine variable Vergütung. Somit eignet sich das Vergütungsmodell der **Post** nur partiell als Referenz.

Einige Fragezeichen sind auch hinter die Entkoppelung der individuellen Ziele und der variablen Vergütung des Postmodells zu setzen:

- So gibt es trotz der Abschaffung individueller Zielsetzungen immer noch individuelle Lohnerhöhungen und flexible Kompensationselemente.
- Ausser der Position im Lohnband gibt es keine Haltepunkte für Lohnerhöhungsentscheide. Erschwert wird dieser Umstand dadurch, dass die Post – ausser für

- wenige Spezialistenfunktionen - keine externen Benchmarks verwendet. Dies erhöht die Anforderungen an die Vorgesetzten stark.
- Die Verringerung der Bonuskomponente dürfte bis zu einem gewissen Grad die Leistungskultur schwächen.
 - Und die weitgehende Integration der variablen Komponente in den Fixlohn birgt das Risiko längerfristiger Kostensteigerungen.

Hingegen enthält das neu konzipierte Mitarbeitendengespräch auch für die Bundesverwaltung interessante Ansätze. Zwar dürfte der Anspruch der Postführung, mit diesen Massnahmen eine kulturelle Veränderung anzustossen, im Vergleich zur Bundesverwaltung ein ausgeprägteres Ziel darstellen. Die zeitliche und inhaltliche Flexibilisierung des Feedbacks entspricht aber einem Trend, welcher den volatilen und dynamischen Zeiten, die eine ständige Adaption erfordern, Rechnung trägt.

Demgegenüber eignet sich das Modell des **Inselspitals** besser als Muster für eine allfällige Systemanpassung der Bundesverwaltung.

Das Inselspital objektiviert die Lohnentscheide durch die Einbindung interner und externer Lohnkurven, was zu einer stärkeren Berücksichtigung der individuellen Relativlagen und der aktuellen Marktsituation führt. Eine intuitive Technologie errechnet entsprechende Lohnempfehlungen.

Allerdings birgt die systembezogene Intransparenz auch gewisse Risiken.

Zumal das System den Vorgesetzten erlaubt, die Lohnempfehlung in einem gewissen Rahmen zu übersteuern, könnten subjektive Einstellungen der Vorgesetzten dysfunktional wirken. Dieses Risiko wird noch erhöht, wenn die für individuelle Massnahmen zur Verfügung stehende Quote relativ tief ist und ein Druck entsteht, Lohnerhöhungen in erster Linie über die Leistung zu begründen. Damit wird unter Umständen die Korrektur von strukturellen Verwerfungen verhindert oder zumindest relativiert.

Ein nicht zu unterschätzender Modellschwachpunkt ist die Abhängigkeit von mindestens einem externen Unternehmen für die Erhebung funktionsbezogener Marktlohnkurven.

Zudem erlaubt die Reduktion auf eine 2er-Skala mit «erfüllt»/«nicht erfüllt» nur noch eine minimale Differenzierung. Da zu erwarten ist, dass die überwältigende Mehrheit der Mitarbeitenden die Beurteilung «erfüllt» erhält, ist der leistungsbezogene Vergütungsentscheid dem Ermessen des Vorgesetzten überlassen. In diesem Lichte könnte auch ganz auf die Ratings verzichtet werden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Modelle der Post und des Inselspitals von der Bundesverwaltung nicht integral übernommen werden könnten, sie aber interessante Ansätze enthalten.

So wäre aus dem Modell des Inselspitals insbesondere die verstärkte Objektivierung der Lohnentscheide prüfenswert, relativierte sie doch die Koppelung von Leistungsbeurteilung und Lohnentwicklung in einem erheblichen Masse.

Und beim Postmodell überzeugt namentlich die im Vergleich zur Bundesverwaltung unmittelbarere Führung durch eine erhöhte Kadenz der Feedbackgespräche und Standortbestimmungen.

5 Beurteilung durch einen externen Experten

Als externer Experte wurde Prof. Dr. Gery Bruederlin, Dozent an der Fachhochschule Nordwestschweiz, beigezogen.

Er hat in seinem Bericht die aktuelle Praxis der Bundesverwaltung bezüglich des Zusammenhangs der Beurteilung der individuellen Leistung/des individuellen Verhaltens sowie der Entwicklung des Basislohnes analysiert und die Thematik aus den drei folgenden Perspektiven beleuchtet:

- Personalstrategische Entwicklungen, denen Personalbeurteilung und Lohnentwicklungssystematik in den letzten Jahren unterworfen waren.
- Personaltaktische Analyse resultierender Stärken und Schwächen der aktuellen Praxis unter Berücksichtigung des geschäftsbezogenen und kulturellen Umfelds.
- Für die Problematik relevante Inhalte der aktuellen «Personalstrategie 2020-2023» des EPA und damit verbundene personalpolitische Vorgaben.

Bezüglich der Hauptfragestellung kommt der externe Vergütungsexperte zu folgenden Schlüssen:

- Von einer Entkoppelung von Leistungs-/Verhaltensbeurteilung und Lohnentwicklung ist abzusehen.
- Das fundamentale Konzept eines Fixlohnsystems mit passender Anfangslohnfestsetzung und leistungsbedingter Lohnentwicklungssteuerung (mit Berücksichtigung weiterer Kriterien) ist für einen öffentlich-rechtlichen Arbeitgeber von der Grössenordnung der Bundesverwaltung der richtige Ansatz.
- Im Lichte moderner personalstrategischer Entwicklungen und Best Practises besteht gleichwohl substanzieller Optimierungsbedarf für das aktuelle System.

Aus einer breiten Palette von möglichen und noch genauer zu priorisierenden Massnahmen empfiehlt er folgende Fokussierung:

- Einführen von ein bis zwei zusätzlichen Vergütungskriterien neben der Leistung: «Halboffenes System», das die aktuell einseitige Koppelungsmatrix durch die interne und externe Positionierung im Lohnband und die Erfahrung ersetzt.
- Einführen von «permanent Feedback» mit Zielanpassungsoptionen, entwicklungsbezogener (und daher auch zukunftsgerichteter) Kommunikation und vergütungsrelevanten sowie transparenten Bewertungen.
- Schulen und qualifizieren der Führungskräfte bezüglich der neuen Feedback- und Vergütungsansätze sowie erarbeiten und etablieren der dazu notwendigen technologiegestützten Instrumente.

Die Systemstärken Einfachheit, Transparenz und Einheitlichkeit müssten als absolute Forderungen bestehen bleiben. Auch die finanzpolitische Prämisse, dass das System keine Kosten treibt, dürfe nicht verletzt werden. Weiter sei die Prämienlogik adäquat, weil sie eine direkte Verknüpfung von Ursache und Wirkung auch pekuniär ermögliche, was als modern und im Trend zu betrachten sei. Entsprechend bildeten Leistungs- und Spontanprämien in der berechtigten Ermangelung eines variablen Bonussystems einen passenden «Ersatz».

Zusammenfassend hält der Vergütungsexperte fest, dass das fundamentale Konzept eines Fixlohnsystems mit passender Anfangslohnfestsetzung und leistungsbedingter

Lohnentwicklungssteuerung, in welchem rein alters- oder erfahrungsbasierte Lohnanstiege eine untergeordnete Rolle spielen, auch aus moderner Sicht für einen öffentlich- rechtlichen Arbeitgeber der richtige Ansatz sei.

6 Ortszuschlag

Wie eingangs erwähnt beleuchtet dieser Bericht auch das Vergütungselement *Ortszuschlag*, das nicht in direktem Zusammenhang mit dem Postulat 19.3974 steht, aber seit Jahren zu Diskussionen Anlass gibt.

Dem Bundespersonal wird seit über 30 Jahren zum Lohn ein Ortszuschlag ausgerichtet, der abgestuft ist nach den Lebenshaltungskosten, den Steuern sowie der Grösse und Lage des Arbeits- respektive Wohnortes³. Um den Unterschieden der einzelnen Gemeinden Rechnung zu tragen, sind 14 Ortszuschlagsstufen definiert. Der Ortszuschlag wird jeweils der Teuerung angepasst und reicht aktuell von 0 bis 5'655 Franken im Jahr. Aufgrund der monatlichen Ausbezahlung und der Versicherung analog zum Basislohn erachten die Mitarbeitenden diesen Zuschlag als integrierten Bestandteil ihres Lohnes.

Der Ortszuschlag stammt aus der Zeit des Beamtengesetzes. Hintergrund dieses Zuschlags war die starke Regionalisierung der damaligen Bundesverwaltung, die sich mit der PTT, der SBB und dem ETH-Rat auf die ganze Schweiz verteilte. Mit dem Ortszuschlag sollten die unterschiedlichen finanziellen Belastungen an den verschiedenen Dienstorten ausgeglichen werden. So wurden 1989 vom EPA Mieten, Steuern und Lebensmittelkosten verschiedener Gemeinden erhoben, die nach einer komplexen Analyse und unter Berücksichtigung der Grösse und der Lage einer Ortszuschlagsstufe zugeteilt wurden. Die Zuordnung der Gemeinden zu den Ortszuschlagsstufen hat sich seither nur geringfügig verändert. In den letzten Jahren wurde die Liste im Anhang 2 der Verordnung des EFD zur Bundespersonalverordnung (VBPV EFD; SR 172.220.111.31) nicht mehr angepasst.

Eine Neugestaltung dieses Zuschlags drängt sich bereits seit längerem auf. Es können zwar Unterschiede des regionalen Lohnniveaus festgestellt werden (vgl. Lohnstrukturhebung des BFS⁴), eine derart filigrane Unterscheidung nach Ortschaften ist jedoch nicht zielführend. Kein Unternehmen kennt derart differenzierte Lohnabstufungen.

Das EPA liess im 2006 eine wissenschaftliche Analyse der regionalen Verbrauchunterschiede in der Schweiz als Grundlage für eine neue regionale Differenzierung der Löhne der Bundesverwaltung erstellen. Die Resultate dieser Lizentiatsarbeit weisen darauf hin, dass volkswirtschaftlich die Abgrenzung von Städten und Agglomerationen sinnvoll wäre, es jedoch schwierig ist, Kriterien zu finden, welche die jeweils gültige Zulagenhöhe beschreiben. Zudem verändern sich die Rahmenbedingungen im Laufe der Zeit, was sich auch auf die Zulagen auswirkt. Die Resultate dieser Arbeit blieben folgenlos.

³ Art. 43 Bundespersonalverordnung (BPV, SR 172.220.111) und Art. 11 Verordnung des EFD zur Bundespersonalverordnung (VBPV EFD, SR 172.220.111.31)

⁴ Bundesamt für Statistik BFS: zu finden unter: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/erhebungen__quellen/blank/blank/sle/01.html

Der letzte Versuch, den Ortszuschlag zu modernisieren, erfolgte gestützt auf den Bericht zum Postulat 14.3999 Ende 2017. Da sich keine mehrheitsfähige Lösung finden liess, blieb der Status quo erhalten.

Die seither enormen technologischen Entwicklungen und die veränderten Erwartungen der Gesellschaft führen zu einem neuen Verständnis von Arbeit. Die flexiblen Arbeitsformen zeichnen sich durch neue Prägungen der Zusammenarbeit und die vermehrte Nutzung von Möglichkeiten des örtlich und zeitlich unabhängigen Arbeitens aus. Durch die Corona-Pandemie hat der Trend zur Flexibilisierung mit der weitreichenden Anwendung von Homeoffice einen weiteren Schub erhalten. Dies führt eindrücklich vor Augen, dass der Ortszuschlag in der aktuellen Form nicht mehr zeitgemäss ist.

Aktuell sind rund zwei Drittel der Mitarbeitenden in der höchsten Ortszuschlagsstufe 13 eingeordnet. Deren Höhe ist lohnklassenunabhängig und folglich der Anteil am Lohn in den tieferen Lohnklassen bedeutender als bei den höheren Lohnklassen. Eine Streichung bedeutete für rund 37'600 Mitarbeitende eine direkte Lohnkürzung, die sich am Beispiel der Ortszuschlagsstufe 13 in der Bandbreite von 1,5 (Lohnklasse 38) bis 9,0 Prozent (Lohnklasse 1) bewegte.

Von einer Streichung nicht betroffen wären rund 405 Mitarbeitende im Inland⁵, die der Ortszuschlagsstufe 0 zugeordnet sind, und die Lokalangestellten des EDA.

Aus personalpolitischen Überlegungen ist es zentral, bei einer Systemanpassung das heutige Lohnniveau zu erhalten.

Aufgrund dieser Ausgangslage wird aus personalpolitischer Sicht der Einbau der Ortszuschlagsstufe 13 in die Lohnklassen vorgeschlagen. Konkret würden die Lohnklassenmaxima um den Betrag der Ortszuschlagsstufe 13 (CHF 5'655) erhöht. Dieser Einbau führt dazu, dass sich der Lohn eines Drittels der Angestellten im Zuge der möglichen Lohnentwicklung schrittweise um CHF 435 bis CHF 5'655 erhöhen kann und daraus in der Summe eine Erhöhung des Personalaufwands im Umfang von rund 40 Millionen CHF erwächst⁶. Im aktuellen Lohnsystem würde sich der überwiegende Teil dieser Aufstockung über zwei bis drei Jahre verteilen. Werden finanzpolitische Überlegungen mitberücksichtigt, so muss aufgrund der Ausgangslage im Bundeshaushalt der Mehraufwand vollständig kompensiert werden.

Würden die Lohnklassenmaxima nur um den Betrag der Ortszuschlagsstufe 10 (CHF 4'350) erhöht, liessen sich auf mittlere Sicht Mehraufwendungen vermeiden⁷. Bei dieser Variante verfügte gut ein Drittel der Mitarbeitenden für eine noch zu definierende Dauer über eine nominelle Lohngarantie (Besitzstand). Daraus folgt, dass für diese Mitarbeitenden beispielsweise künftige generelle Lohnmassnahmen (Teuerungsausgleiche oder Realloohnerhöhungen) für eine gewisse Zeit keine Wirkung hätten. Es besteht auch das Risiko, dass der Bundesverwaltung als Arbeitgeberin auf dem Arbeitsmarkt dadurch Nachteile erwachsen, weil das – grundsätzlich gute – Lohnniveau der Bundesverwaltung insgesamt sinken würde.

⁵ Inkl. Angestellte im Stundenlohn.

⁶ Entspricht 0,7 Lohnprozenten.

⁷ Angestellte mit einer tieferen Ortszuschlagsstufe als 10 könnten im Rahmen der Lohnentwicklung eine schrittweise Lohnerhöhung von CHF 435 bis CHF 4'350 erhalten. Angestellte mit Ortszuschlagsstufen 11 bis 13, die sich im Maximum der jeweiligen Lohnklasse befinden, müssten sich nach einer zu definierenden Übergangszeit mit einer Lohnkürzung abfinden. Im Falle der Ortszuschlagsstufe 13 bewegte sich diese zwischen minus 2,1% (Lohnklasse 1) und minus 0,3% (Lohnklasse 38). Mehr- und Minderaufwand hielten sich so auf mittlere Sicht die Waage.

Mit dieser Anpassung liesse sich das einzige nicht mehr zeitgemässe Element aus dem Vergütungssystem der Bundesverwaltung eliminieren und nicht mehr begründbare Lohnunterschiede würden beseitigt. Die Lohndifferenz gründet im Prinzip auf unterschiedlichen Lebenshaltungskosten und Steuern. Weil die letzte umfassende Erhebung dieser Aspekte aber über 30 Jahre zurückliegt, fehlt den Einstufungen der Orte der Aktualitätsbezug.

7 Haltung der Personalverbände

Lohnentwicklung und Koppelung Leistungsbeurteilung

Die Personalverbände halten fest, dass diese mit dem aktuellen Lohnsystem zufrieden sind und keinen umfassenden Reformbedarf feststellen. Das aktuelle Lohnsystem ist leicht nachvollziehbar, hat eine hohe Transparenz, ist einheitlich, einfach und stabil und geniesst eine hohe Akzeptanz beim Personal. Weiter gilt es festzuhalten, dass es sich bei der mit dem Lohnsystem gekoppelten Leistungsbeurteilung um keinen Automatismus handelt. Die Leistungsbeurteilung beurteilt die individuelle Leistung der Mitarbeitenden, welche dann für die Lohnentwicklung ausschlaggebend ist. Den Führungspersonen wird damit ein adäquates Instrument geboten, die Leistung der Mitarbeitenden strukturiert zu beurteilen. Die Führungspersonen können dabei sehr gute bis ungenügende Beurteilungen abgeben und diese haben einen direkten Einfluss auf die Lohnentwicklung. Sollte die Leistungsbeurteilung nachgebessert werden, kann dies geschehen, ohne die Systematik grundsätzlich in Frage zu stellen.

Die Vereinigung der Kader des Bundes (VKB) begrüsst die vorgeschlagene Stossrichtung.

Integration Ortszulage

Die Personalverbände können die Argumente des EFD nachvollziehen. Die neuen Arbeitsformen und Arbeitsgewohnheiten erschweren eine Differenzierung in der Frage des Ortszuschlags. Aus Sicht der Personalverbände ist klar eine Version vorzuziehen, die einen ausfinanzierten Einbau der Ortszuschlagsstufe 13 in die Lohnklassen vorsieht. Diese Variante wäre sozialverträglich und gerecht.

Da die vorgeschlagene Variante 1 aber einen von den Departementen zu kompensierenden Einbau der Stufe 13 vorsehe, bestehe ein erhebliches Risiko, dass die Kosten auf die Mitarbeitenden überwälzt würden, etwa in dem Stellen nicht mehr besetzt würden oder künftige Lohnmassnahmen geringer ausfielen. Ein solches Resultat wäre für die Personalverbände nicht akzeptabel. Es müsse daher sichergestellt werden, dass bei einer allfälligen Wahl der Variante 1 weder eine direkte noch eine indirekte Belastung für das Personal entstehe.

Inakzeptabel ist für die Personalverbände die Variante 2. Sie führte dazu, dass über ein Drittel des Personals in den Besitzstand käme und nach dessen Ablauf finanzielle Einbussen erlitt. Zudem verschlechterten sich für ein weiteres Drittel die Lohnentwicklungsperspektiven deutlich.

Ferner löste die äusserst komplizierte Änderung grosse Verwirrung beim Personal aus und führte zu Unzufriedenheit. Sie würde die ganze Revision in Frage stellen.

Lohnsystem Inselspital Bern – externe Lohnvergleiche

Der Vergleich Bund und Inselspital erscheint den Personalverbänden nicht schlüssig, da die beiden Institutionen, Bund und Inselspital doch recht unterschiedlich sind. Das Argument der Abbildung von externen Lohnvergleichen im Lohnsystem des Inselspitals ist für die Personalverbände unverständlich, gefährlich und für das Bundespersonal nicht anwendbar. Marktgerechte Löhne sind nicht in jedem Fall die «gerechten» Löhne, sondern insbesondere in tieferen Funktionsstufen auch zu hinterfragen. Weiter gelte es festzuhalten, dass der Bericht zum Lohnsystem des Bundes vom 11. Oktober 2016 von Perinnova compensation attestiert, dass der Bund in den meisten Fällen dem Markt entsprechende Löhne zahlt. Eine interne Lohnkurve kann hingegen eine sinnvolle Ergänzung sein, insbesondere wenn damit eine stärkere degressive Lohnentwicklung ermöglicht wird. Auf jeden Fall aber muss das Lohnsystem für die Mitarbeitenden transparent und nachvollziehbar gestaltet sein. So muss jeweils offengelegt werden, wo sich der einzelne Mitarbeitende lohnmassig im Verhältnis zu einer allfälligen Lohnkurve befindet.

8 Fazit und weiteres Vorgehen

Die Analyse des aktuellen Vergütungssystems, die Austauschmeetings mit der Post und dem Inselspital sowie die Beurteilung des externen Experten erhellen, dass

- die Entkoppelung der Leistungs- und Verhaltensbeurteilung von der Lohnentwicklung für die Bundesverwaltung nicht empfehlenswert ist
- und das fundamentale Konzept eines Fixlohnsystems mit passender Anfangslohnfestsetzung und leistungsbezogener Lohnentwicklung für einen öffentlich-rechtlichen Arbeitgeber auch im Lichte moderner personalstrategischer Entwicklungen und Best Practises der richtige Ansatz ist.

Gleichwohl liesse sich das Lohnsystem der Bundesverwaltung mit folgenden Eingriffen modernisieren und die Lohnentscheide versachlichen, ohne die Koppelung von Leistungsbeurteilung und Lohnentwicklung völlig aufzulösen:

- Objektivieren der Lohnentscheide durch die Einbindung interner und (im Idealfall) externer Lohnkurven. Primär massgebend für die Lohnentwicklung würden die individuellen Relativlagen, die Erfahrung und die Marktsituation. Die Vorgesetzten könnten die Empfehlungen nach Massgabe der individuellen Leistung, des Verhaltens, des Potenzials und der Teamleistung innerhalb eines bestimmten Rahmens übersteuern. Die aktuellen Beurteilungsstufen wären obsolet und könnten aufgelöst werden.
- Unmittelbarere Führung durch die Erhöhung der Kadenz der Feedbackgespräche bzw. Standortbestimmungen.
- Qualifizieren der Führungskräfte bezüglich *Instant* und *Constant* Feedback.
- Auflösen des Ortszuschlags und im Gegenzug erhöhen der Lohnklassenmaxima um den Betrag der Ortszuschlagsstufe 13 oder alternativ um den Betrag der Ortszuschlagsstufe 10.

Im Lichte dieser Erwägungen beauftragt der Bundesrat das EFD/EPA, in Zusammenarbeit mit den Departementen die genannten Optimierungsverschlüsse für das Lohnsystem der Bundesverwaltung zu konkretisieren und ihm eine entsprechende Vorlage zum Entscheid zu unterbreiten.