

Eidg. Finanzdepartement
3003 Bern

Bern, 2. Dezember 2008

Revision Bundespersonalgesetz – Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundesrat Merz
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken für Ihre Einladung, zum Revisionsentwurf des Bundespersonalgesetzes (BPG) Stellung zu nehmen.

1. Grundsätzliches

Wir haben uns im Verlauf Ihrer Revisionsvorbereitungen bei verschiedenen Gelegenheiten mündlich und schriftlich kritisch geäußert. Besonders in 2 Ämterkonsultationsverfahren haben wir detailliert schriftlich begründet, dass wir eine so grundlegende Revision des BPG für nicht gerechtfertigt halten. Die Verhandlungsgemeinschaft Bundespersonal (VGB) hat mehrmals angeboten, eine gemeinsame Verhandlungslösung in sozialpartnerschaftlicher Art anzustreben. Wir bedauern, dass Sie unsere Kritik weder angemessen berücksichtigen, noch unser Verhandlungsangebot angenommen haben und nun einseitig an Ihrem Vorhaben festhalten, ohne neue und ausreichende Gründe dafür vorzubringen.

Die Revision des erst vor gut 6 Jahren in Kraft getretenen neuen BPG ist absolut verfrüht. Es besteht kein Anlass dazu: Die gut funktionierenden öffentlichen Dienste sind ein Markenzeichen der Schweiz und Grundlage für die weltweit vorbildliche Lebensqualität hierzulande. Der Schlussbericht des Delegierten für die Verwaltungsreform (REF 05 – 07) stellt der Bundesverwaltung ein gutes bis sehr gutes Zeugnis aus. Kompetente und motivierte Angestellte leisten Tag und Nacht wertvolle Arbeit, vor und hinter den Kulissen. Das kommt nicht von ungefähr: Dafür braucht es auch fortschrittliche Anstellungsbedingungen und die relative Beschäftigungssicherheit beim Bund.

Wir erinnern Sie erneut daran, dass kein Evaluationsbericht zum geltenden Gesetz vorliegt. Erst Anfang dieses Jahres erteilte die Geschäftsprüfungskommission der Eidg. Räte im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) einen Auftrag, eine Erfolgsbilanz des BPG zu erstellen. Die PVK macht nun, was logischerweise der erste Schritt

Verhandlungsgemeinschaft Bundespersonal (VGB)
Communauté de négociation du personnel de la Confédération (CNPC)

VGB, Monbijoustrasse 61, Postfach 1171, 3000 Bern 23
Mail: sekretariat@vgb-bund.ch / Tel. 031 377 01 22 Fax 031 377 01 02

des Bundesrats hätte sein müssen und seit langem auch von den Bundes-Personalverbänden gefordert wird. Statt einer ideologisch motivierten BPG-Revision sollten die wirklichen Probleme in der Bundesverwaltung, v.a. die sinkende Arbeitszufriedenheit und die Rekrutierungsprobleme angegangen werden.

Wir bedauern, dass Ihr Revisionsentwurf, der personalpolitisch einschneidende Regelungen beinhaltet, materiell nicht begründet ist und für die betroffenen Angestellten keinen nachvollziehbaren Handlungsbedarf nachweist. Dies betrifft namentlich die vorgesehenen Neuerungen beim Kündigungsrecht. Dieses Vorgehen trägt nicht zu einem durch verschiedene Umfrageergebnisse gebotenen besseren Arbeitsklima in der Bundesverwaltung bei.

Wir beantragen deshalb, jetzt auf diese BPG-Revision zu verzichten.

2. Stellungnahme zu einzelnen Revisionspunkten

Kündigungsschutz (Art.12 BPG bzw. Art. 10 E-BPG sowie Art. 14 BPG)

Die ersatzlose Streichung von Art. 12 BPG hebt die bisherige Rechtssicherheit bei der Auflösung unbefristeter Anstellungsverhältnisse auf. Die explizite Aufzählung der Kündigungsgründe (Art. 12 Abs. 6 BPG) schafft für die Betroffenen Klarheit und vor allem Rechtssicherheit. Auch die kantonalen Gesetzgebungen machen eine Kündigung meist von sachlichen oder triftigen Gründen abhängig und zählen sie exemplarisch auf (vgl. Art. 25 PG-BE). Der Wegfall dieser Aufzählung hingegen schafft Rechtsunsicherheit und führt zu unnötigen teureren Rechtshändeln, die niemand will und die daher zu vermeiden sind. Leider legen Sie keine Auswertung der Wirkung des geltenden Rechts vor.

Immerhin räumen Sie selbst im erläuternden Bericht (Pkt. 3.1.7) ein, dass Art. 12 BPG für ordentliche Arbeitsvertragsauflösungen „den Arbeitgebern schon heute relativ viel Spielraum“ lasse und gehen davon aus, künftig „hauptsächlich die im heutigen Recht geltenden Auflösungsgründe“ anzuwenden. Sie behaupten aber gleichfalls einen zu vermeidenden „erheblichen Aufwand“, ohne dafür Beispiele vorzulegen. Gemäss uns vorliegenden Informationen gibt es jährlich weniger als 10 Rekursfälle zu ordentlichen Kündigungen. Angesichts der über 4'000 abgebauten Stellen unter dem geltenden Recht, können Sie unseres Erachtens kaum behaupten, dadurch behindert worden zu sein.

Die angeblichen Vorteile für den Bund als Arbeitgeber halten sich somit in engen Grenzen. Die Nachteile der Angestellten mit neuer Unklarheit und Rechtsunsicherheit für sie sind jedoch beträchtlich:

Ohne Positivliste verschiebt sich die Beweislast bei einer ordentlichen Kündigung auf die Angestellten. Eine definitive Klärung kann erst die Rechtsprechung nach unzähligen Verfahren bringen - ein kostspieliger administrativ-juristischer Leerlauf. Die im Art. 10 E-BPG vorgesehene interpretationsbedürftige Kompetenz des Arbeitgebers, das Arbeitsverhältnis aus „sachlich hinreichenden Gründen“ ordentlich zu kündigen, kann die bisherige Rechtssicherheit keinesfalls ersetzen, weil sie keiner weiteren Präzisierungspflicht unterliegt. Dennoch gilt das staatliche Willkürverbot selbstverständlich auch für das Bundespersonal. Anstelle der Kündigungsgründe nur „sachliche hinreichende Gründe“ im Gesetz anzuführen, schafft aus Sicht der Angestellten einen trügerischen Willkür-Spielraum, auf den der Bund verzichten sollte.

Die Bundesverfassung setzt diesbezüglich eindeutige Grenzen: *„Jede Person hat Anspruch darauf, von den staatlichen Behörden ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden“* (Art. 9 BV). Ohne Zweifel muss sich der Staat auch als Arbeitgeber integral an die Verfassung halten. Dazu gehören neben dem Willkürverbot auch die allgemeinen Grundsätze von Art. 5 BV (Treu und Glauben, Verhältnismässigkeitsprinzip), die Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) und die allgemeinen Verfahrensgarantien (Art. 29 BV).

Es ist für uns deshalb entscheidend, dass jede Person, die sachlich unbegründet gekündigt wurde, weiter beschäftigt werden muss. Der heutige Artikel 14 BPG lässt diesbezüglich keine Fragen offen und schafft im Gegensatz zum Revisionsvorschlag keine Rechtsunsicherheit.

Mit der Streichung von Art. 12 BPG geht nicht nur der heute noch minimale Kündigungsschutz verloren, sondern auch die bisher nach Dienstjahren gestaffelten Kündigungsfristen fallen aus dem Gesetz. Sie wechseln somit in einem wichtigen Teil des Arbeitsvertrags auf das absolute Minimum des OR. Damit ginge der Bund hinter die üblichen Regelungen in der Privatwirtschaft zurück. Fortschrittliche Arbeitgeber gehen in sozialpartnerschaftlich ausgehandelten Gesamtarbeitsverträgen weit über das OR-Minimum hinaus. Ein besonderer Schutz der Monopolberufe und eine Abstufung nach Alter sind u.E. zwingend nötig und im Gesetz zu verankern. Ein unverbindlicher Verweis auf die Verordnung und in der Regel nicht existierende GAV im erläuternden Bericht (Pkt. 3.1.8) reicht sicher nicht. Auch diesbezüglich ist es das einfachste und klarste, den Art. 12 BPG zu belassen.

Wir halten an bisherigen Artikeln 12 und 14 fest.

Wahrung der Interessen des Bundes (Art. 20 BPG bzw. Aufhebung von Art. 20 im E-BPG)

Wir sind der Ansicht, dass Art. 20 BPG nicht einfach durch einen Verweis im erläuternden Bericht (Pkt. 3.1.1) auf die analoge Vorschrift in Art. 321a OR aufgehoben werden kann. Art. 20 BPG legt die Treuepflicht umfassender fest, indem die Angestellten neben den Interessen ihres Arbeitgebers auch die berechtigten Interessen des Bundes zu wahren haben. Art. 20 BPG ist daher auch aus staatspolitischen Gründen beizubehalten. Er bildet die Grundlage für das besondere Anstellungsverhältnis zwischen den Bundesangestellten und dem Arbeitgeber Bund: „Die Bundesangestellten haben die ihnen übertragene Aufgabe mit Sorgfalt auszuführen und die berechtigten Interessen des Bundes beziehungsweise ihres Arbeitgebers zu wahren.“ Sie sind gemäss geltendem Recht zu besonderer Treue und Loyalität gegenüber dem Bund und seinen Institutionen verpflichtet. Sie müssen dem demokratischen Willen des Gesetzgebers Rechnung tragen und sind so letztlich dem Volkswillen verpflichtet. Mit dem im geltenden BPG existierenden Art. 20 erhalten sie die nötige Unabhängigkeit gegenüber externen Druckversuchen.

Wir wollen mit diesen Hinweisen nicht auch noch das alte Beamtengesetz, das diesbezüglich Klarheit schaffte, wieder einführen. Die Treuepflicht öffentlicher Angestellter muss aber dennoch von jener im OR verschieden bleiben. Bundesangestellte müssen unter anderem dafür sorgen, dass staatliches Handeln im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist. Sie sind dabei nicht allein den direkten Vorgesetzten verpflichtet, müssen auch hoheitliche Aufgaben erfüllen. Konsequenterweise ist für ein öffentliches Anstellungsverhältnis und der damit verbundenen grundlegenden Verantwortung auch ein spezieller Kündigungsschutz angezeigt.

Wir halten am bisherigen Artikel 20 fest.

Aufschiebende Wirkung der Beschwerde (Art. 34a E-BPG)

Schon heute wird in vielen Fällen die aufschiebende Wirkung entzogen. Eine Einsprache ohne gute Gründe verlängert daher auch nach der heute geltenden Regelung das Arbeitsverhältnis nicht. In vielen Fällen aber, in denen die Fehler wirklich beim Arbeitgeber Bund liegt, verhindert eine gesetzlich angeordnete aufschiebende Wirkung der Beschwerde, dass unwiderrufbare Tatsachen geschaffen werden. Ansonsten wird die Ausrichtung einer Entschädigung im Falle einer willkürlichen Kündigung präjudiziert und die Weiterbeschäftigung verhindert. Für die Betroffenen wäre das eine unzumutbare Ungerechtigkeit.

Wir lehnen Art. 34a E-BPG ab.

Beschwerdeentscheid bei Kündigungen (Art. 34b E-BPG)

Willkürliche Kündigungen müssen ungültig bleiben. Im Falle einer nicht begründeten und somit willkürlichen Kündigung ist es absolut stossend, dass der positive Beschwerdeentscheid keine Weiterbeschäftigungspflicht für den Arbeitgeber auslöst. Mit dem vorgeschlagenen Art. 34b BPG will sich der Bund die Willkür mit einer Entschädigung erkaufen.

Art. 9 der Bundesverfassung setzt diesbezüglich eindeutige Grenzen: „Jede Person hat Anspruch darauf, von den staatlichen Behörden ohne Willkür und nach Treu und Glauben behandelt zu werden.“

Entscheidend ist, dass eine sachlich unbegründete Kündigung nicht gültig werden darf. Der geltende Art. 12 BPG lässt diesbezüglich keine Fragen offen und schafft im Gegensatz zum Revisionsentwurf keine Rechtsunsicherheit.

Das oft angeführte Argument, eine Weiterbeschäftigung für die Betroffenen im konkreten Fall unzumutbar, ist für uns nicht haltbar, da dem Bund als grossem Arbeitgeber viele zumutbare Handlungsspielräume offen stehen.

Wir lehnen Art. 34b E-BPG ab.

Weitere Bemerkungen

Den in **Art. 17 Abs. 2 E-BPG** neu vorgesehenen Elternurlaub begrüssen wir selbstverständlich. Der Revisionsentwurf geht hier ausnahmsweise in eine erfreulich zukunftsweisende Richtung. Wir sind dabei auch der Meinung, dass der heute minimale Vaterschaftsurlaub nicht genügt, jedenfalls für die Familie kaum eine spürbare Entlastung bedeuten kann.

Damit, dass in **Art. 19 E-BPG** Massnahmen bei unverschuldeter Auflösung des Arbeitsverhältnisses vorgesehen werden, sind wir zwar grundsätzlich einverstanden. Wir sind aber zudem der Meinung, dass hier grundsätzlich eine näher zu definierende Weiterbeschäftigungspflicht des Bundes bestehen bleiben sollte. Insbesondere für die in Abs. 2 erwähnten Kategorien, die Monopolberufe und langjährige Angestellte, besteht eine besondere Sorgfaltspflicht des Arbeitgebers Bund, weil ihre Chancen auf dem freien Arbeitsmarkt beschränkt sind. Wir haben bereits mit der Kritik an der Streichung des Art. 12 BPG auf die hier gebotenen längeren Kündigungsfristen hingewiesen. Finanzielle Entschädigungen allein reichen u. E. nicht. Für das berufliche Fortkommen sind verbindliche Stellenangebote und Umschulung wirkungsvoller und nachhaltiger.

Schliesslich ein Wort zum im bestehenden **Art. 24 Abs. 1 BPG eingeschränkten Streikrecht**: Es gilt für Angestellte im Bereich der Sicherheit, der auswärtigen Angelegenheiten oder der Sicherstellung der Landesversorgung. Diese an sich stossende Grundrechtsbeschränkung im öffentlichen Recht ist unter der Bedingung der weitestgehenden OR-Angleichung des vorliegenden E-BPG definitiv nicht mehr gerechtfertigt. Mit dem Wegfall des bisherigen Kündigungsschutzes bzw. der Anpassung an das OR sowie der Streichung der Treuepflicht kann Art. 24. Abs. 1 nicht mehr aufrechterhalten werden. Die hier noch aufrechterhaltene unterschiedliche Behandlung von Angestellten im öffentlichen und privatwirtschaftlichen Bereich verstösst so beim Streikverbot gegen das Gleichbehandlungsgebot.

Wir beantragen deshalb eventualiter die Streichung von Art. 24 Abs. 1 im E-BPG.

3. Schlussbemerkungen

Wir begrüßen, dass Sie in der Revision den Art. 33 des bestehenden BPG nicht infrage stellen. Damit halten Sie an der Sozialpartnerschaft fest. Sie ist von grosser Bedeutung für das Arbeitsverhältnis beim Bund. Wir erinnern daran, dass sie bei allen personalrechtlichen Regelungen gelebt werden muss. Ausgerechnet bei der vorliegenden BPG-Revision ist ein sozialpartnerschaftlicher Verhandlungsprozess nie eingeleitet worden. Letztlich wird die von Ihnen vorgelegte Revision somit ein einseitiger Akt des Arbeitgebers sein. Der Bund, einst ein vorbildlicher Arbeitgeber, sollte ein besseres Beispiel gelebter Sozialpartnerschaft geben.

Das Bundespersonal hat unzählige „Reformen“ hinter sich, ist verunsichert und oft gar resigniert. Die Unzufriedenheit ist gross, auch wegen des grossen Nachholbedarfs beim Lohn und des einschneidenden Abbaus bei der Pensionskasse Publica. Der Bund wird so auf dem Arbeitsmarkt nicht attraktiver. Auf diesem Hintergrund ist Ihre Revision, welche beim Bund "hire and fire" ermöglicht, absolut inakzeptabel.

Mit freundlichen Grüssen

VERHANDLUNGSGEMEINSCHAFT BUNDESPERSONAL

Der Präsident

Für die Geschäftsstelle

Hans Müller

Rolf Zimmermann