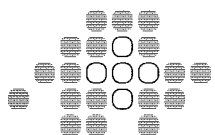
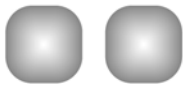


Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung

Evaluationsbericht

11. November 2004





1. Ausgangslage

Die Förderung der Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung ist ein Anliegen, das der Bundesrat seit über 50 Jahren verfolgt. Mit der Publikation des letzten Berichts zur Förderung der Mehrsprachigkeit für den Zeitraum 1996-1999 hat der Bundesrat am 18. Oktober 2000 mehrere Aufträge an das Eidg. Finanzdepartement EFD (Eidg. Personalamt EPA) sowie die Departemente und die Bundeskanzlei formuliert. Insbesondere beauftragte das EPA, die Mehrsprachigkeitsweisungen von 1997 zu überarbeiten und über die Entwicklung der Mehrsprachigkeit regelmässig zu berichten.

2. Vorgehen / Methode

Für die Berichterstattung bezüglich der Umsetzung der Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung wurden sowohl quantitative als auch qualitative Daten analysiert.

Die quantitativen Daten wurden aus dem Personalinformationssystem BV PLUS gewonnen (Evaluationsperiode: 1. Januar 2000 bis 31. Dezember 2003) und im Rahmen der periodischen Berichterstattung des Eidg. Personalamtes EPA publiziert (Reporting nach Art. 5 BPG, HRM-Cockpit etc.). Auf diese Berichte sei an dieser Stelle verwiesen. Wo nötig werden die quantitativen Daten jedoch im vorliegenden Kurzbericht wiederholt.

Die qualitativen Daten wurden im Rahmen der flächendeckenden Personalbefragung 2004 erhoben. Allen Mitarbeitenden der Bundesverwaltung wurden Fragen zur Qualität der Umsetzung der Mehrsprachigkeit gestellt. Ergänzend wurden die Personaldienste aller Ämter zur Umsetzung bzw. Förderung der Mehrsprachigkeit in ihrer Verwaltungseinheit befragt. Damit kann ein differenziertes und für die Bundesverwaltung repräsentatives Bild gezeichnet werden.

3. Das Wichtigste in Kürze

3.1. Ergebnisse der quantitativen Analyse

Aufgrund der aktuellen quantitativen Daten kann festgehalten werden, dass über die gesamte Bundesverwaltung die Verteilung der Mitarbeitenden nach Sprachgruppen den Sprachgruppenanteilen der schweizerischen Wohnbevölkerung und somit den Zielwerten des Bundesrates in etwa entspricht.

Im mehrjährigen Vergleich lassen sich minime Schwankungen zwischen den einzelnen Sprachgruppen feststellen. Dies ist unter anderem durch ändernde Bevölkerungsanteile und eine ändernde Präsenz der Bundesverwaltung in den Sprachregionen zu erklären.

Das HRM-Cockpit 2004 weist mit Stand 1.1.2004 für die gesamte Bundesverwaltung gegenüber der im 2000 durchgeführten Volkszählung eine leichte Übervertretung der italienischsprachigen Mitarbeitenden (+2,1 Prozentpunkte) und eine leichte Untervertretung der übrigen drei Sprachgruppen (Deutsch: -0,8 Prozentpunkte; Französisch: -1,4 Prozentpunkte; Rätoromanisch: -0,2 Prozentpunkte) aus. Werden die Angaben um die Übersetzer/innen der Bundesverwaltung bereinigt, verschiebt sich das Bild leicht (Deutsch: -0,3 Prozentpunkte; Französisch: -1,7 Prozentpunkte, Italienisch: +1,9 Prozentpunkte, Rätoromanisch: -0,2 Prozentpunkte).

In den obersten Lohnklassen (LK 30-38) sind die italienischsprachigen Mitarbeitenden leicht untervertreten, während sie in den restlichen Lohnklassen (LK 1-29) leicht übervertreten sind. Die Anteile der französischsprachigen Mitarbeitenden liegen in den Lohnklassen 1-23 unter den Anteilen in der Schweiz, in den oberen bzw. obersten Lohnklassen (LK 24-38) sind sie jedoch leicht übervertreten. Mitarbeitende mit deutscher Mutter-/Amtssprache finden sich in den unteren Lohnklassen (LK 1-17) etwas weniger häufig, während dem sie in den mittleren Lohnklassen (LK 19-23) übervertreten sind. In den oberen bzw. obersten Lohnklassen entspricht die Anzahl Deutschsprachiger in etwa den Anteilen in der Schweiz.

Im Rahmen der Personalbeurteilung sind keine Unterschiede zwischen deutsch- und französischsprachigen Mitarbeitenden feststellbar. Hingegen ist festzuhalten, dass die italienischsprachigen Mitarbeitenden weniger häufig als ihre französisch- und deutschsprachigen Arbeitskolleginnen und -kollegen mit A+ beurteilt werden. Der höhere Anteil der italienisch sprechenden Mitarbeitenden in tieferen Lohnklassen und bei tieferem Beschäftigungsgrad kann hier der Grund sein.

3.2. Ergebnisse der qualitativen Analyse

Die Personalbefragung 2004 zeigt auf, dass die Mitarbeitenden mit französischer und italienischer Mutter-/Arbeitssprache tiefere Zufriedenheitswerte und eine höhere Resignation aufweisen. Die Ursachen für dieses Ergebnis sind beim gegenwärtigen Stand der Auswertungen nicht bekannt.

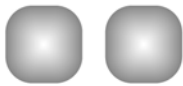
Zwei Drittel der französisch- und italienischsprachigen Mitarbeitenden sind der Auffassung, dass sie in ihrer Muttersprache am Arbeitsplatz kommunizieren können. Ein Drittel bemängelt jedoch, dass ihre deutschsprachigen Kolleginnen und Kollegen im Beisein von Personen nicht deutscher Muttersprache Dialekt anstelle von Hochdeutsch sprechen. 80 Prozent der deutschsprachigen Mitarbeitenden sind allerdings der Meinung, sie würden im Beisein anderssprachiger Kolleginnen und Kollegen Hochdeutsch sprechen.

Rund 40 Prozent der französisch- und italienischsprachigen Mitarbeitenden geben an, dass wichtige Dokumente nicht in ihre Muttersprache übersetzt würden.

Bei rund drei Viertel der befragten Ämter ist die angemessene Vertretung der Sprachgruppen ein generelles Ziel. Jedoch gibt nur gut die Hälfte an, die Geschäftsleitung habe die Förderung der Mehrsprachigkeit als wichtige Querschnittsaufgabe beispielsweise im Leitbild oder in den Amtszielen verankert. Ebenfalls die Hälfte der Ämter setzt sich konkrete (Jahres-)Ziele für die Förderung der Mehrsprachigkeit. Bei den Führungskräften wird ihr Beitrag zur Förderung der Mehrsprachigkeit nie oder nur in Einzelfällen in die Zielvereinbarung integriert und entsprechend beurteilt.

Zwei Drittel der Organisationseinheiten verfügen über eine/n Beauftragte/n für die Förderung der Mehrsprachigkeit. Jedoch hat die Hälfte der Beauftragten keinen konkreten Auftrag und verfügt nicht über entsprechende Mittel oder Kompetenzen, ihre Aufgaben zu erfüllen.

Die befragten Personaldienste sind der Auffassung, dass die Stellenangebote so formuliert würden, dass sich alle, auch Personen der untervertretenen Sprachgruppen, angesprochen fühlen. Sie geben an, dass die Stellen im Amt immer oder zumindest meistens bezüglich der erforderlichen Sprachkenntnisse definiert sind. Die Sprachkenntnisse der Bewerber/innen werden aber nie oder nur in Einzelfällen nach einer anerkannten Bewertungsmethode geprüft. Weniger als die Hälfte der untersuchten Ämter lädt bei Bewerbungen mit gleichwertiger Qualifikation Bewerberinnen und Bewerber aus den im Amt untervertretenen Sprachgruppen vorrangig ein.



4. Stand der Erfüllung der Aufträge des Bundesrates vom 18. Oktober 2000

Im Zusammenhang mit dem letzten ausführlichen Bericht zum Stand der Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung beauftragte der Bundesrat das EFD (EPA) am 18. Oktober 2000, regelmässig über die Entwicklung der wichtigsten Kennzahlen zur Mehrsprachigkeit zu berichten. Zudem sollen die Mehrsprachigkeitsweisungen vom 19. Februar 1997 mit Inkrafttreten des BPG und dessen Ausführungsbestimmungen im Hinblick auf die Ziele der Personalpolitik angepasst werden. Weiter stellte er den Auftrag an das EFD (EPA), eine Basisdokumentation zur Multikulturalität zu erarbeiten, sowie eine Basisschulung zur Thematik Mehrsprachigkeit und Multikulturalität zu konzipieren. In einem Leitfaden solle aufgezeigt werden, wie im Rahmen des Personalmarketings bzw. der Personalauswahlverfahren die Sprachgemeinschaft gefördert werden kann. In den überarbeiteten Weisungen, die vom Bundesrat am 22. Januar 2003 beschlossen und am 1. März 2003 in Kraft gesetzt wurden, ist das Controlling und Reporting der Mehrsprachigkeit näher geregelt. Das EPA erstattet heute dem Bundesrat im Rahmen des HRM-Cockpits jährlich zu den quantitativen Kennwerten, namentlich der Sprachenverteilung, Bericht. Aufgrund der Ergebnisse der Personalbefragung 2004, in die auch eine Befragung der Personaldienste aller Ämter eingeflossen ist, können mit dem vorliegenden Bericht neben quantitativen auch qualitative, für die Bundesverwaltung repräsentative Angaben zum Stand der Umsetzung der Mehrsprachigkeitsweisungen vorgelegt werden.

Das EPA hat im Sinne einer Basisdokumentation einen Leitfaden zur Förderung der Mehrsprachigkeit entwickelt. Er enthält unter anderem einen Katalog mit Massnahmen zur Mehrsprachigkeitsförderung und Hinweise für geeignete Massnahmen im Rahmen des Personalmarketings. Parallel dazu wurde für die Mehrsprachigkeitsverantwortlichen eine Ausbildung zur Thematik Mehrsprachigkeit und Multikulturalität konzipiert. Im Sommer 2004 ist die Ausbildung erfolgreich gestartet. Die Publikation des Leitfadens wird im ersten Semester 2005 erfolgen. Zudem hat das EPA den Anteil der französischsprachigen Kursangebote in seinem Ausbildungsprogramm in den letzten Jahren kontinuierlich erhöht. Ein Angebot für die italienischsprachigen Mitarbeitenden wurde erarbeitet, konnte aber wegen mangelnder Nachfrage nicht durchgeführt werden. Teilweise bieten diejenigen Ämter, welche in der italienischsprachigen Schweiz vertreten sind, eigene Kurse in italienischer Sprache an.

5. Schlussfolgerungen und Ausblick

Insgesamt kann festgehalten werden, dass heute, wie bereits in den vergangenen Jahren, die Ziele für die Mehrsprachigkeitsförderung in quantitativer Hinsicht für die Bundesverwaltung als Ganzes erreicht sind.

Hingegen wird festgestellt, dass auf Stufe der einzelnen Ämter die Umsetzung der Mehrsprachigkeitsweisungen mit unterschiedlichem Engagement angegangen wird.

Der relativ hohen Unzufriedenheits- und Resignationsraten der französisch- und italienischsprachigen Mitarbeitenden muss Aufmerksamkeit geschenkt werden. In weiteren Analysen sollen die Ursachen für diese Werte herausgefiltert, diskutiert und angegangen werden.

Die Befragung hat gezeigt, dass die Mitarbeitenden ein erkennbares und konsequentes Engagement der Geschäftsleitung eines Amtes als wesentlichen Erfolgsfaktor für eine erfolgreiche Mehrsprachigkeitsförderung ansehen. Dies muss den Departementen und Ämtern bewusst gemacht werden, damit sie ihre wichtige Rolle aktiv wahrnehmen können. Nicht nur die quantitativen Ziele, d.h. die Anteile der Sprachgruppen in der Bundesverwaltung, sind zu verfolgen, auch den qualitativen Aspekten der Mehrsprachigkeitsförderung muss vermehrt Rechnung getragen werden.

Die Ergebnisse zum Stand der Mehrsprachigkeit sollen in der Bundesverwaltung bekannt gemacht und diskutiert werden. Angelehnt an das Vorgehen bei der Personalbefragung 2004 bietet sich das folgende Vorgehen an:

In jedem Departement wird in einem Workshop über den Stand der Mehrsprachigkeit orientiert (gleichzeitig mit der Information über die Berichte zur Chancengleichheit von Frau und Mann sowie zur Kaderentwicklung). Die departementsspezifischen Befragungsergebnisse werden vertiefend analysiert und erste bedarfsgerechte Massnahmen erarbeitet.

Der Workshop wird von Vertreterinnen und Vertretern des Departements und des EPA vorbereitet und durchgeführt. Er richtet sich an die Verantwortlichen für Mehrsprachigkeit, Chancengleichheit, Personal- und Kaderentwicklung sowie an Personalfachleute und an Führungskräfte des Departements.

Jährlich wird über die eingeleiteten Massnahmen berichtet. Aus Effizienzgründen wird das von der Human-Resources-Konferenz Bund (HRK) im Zusammenhang mit der Personalbefragung 2004 am 15. September 2004 beschlossene Reporting benutzt. Das EPA stellt hierfür ein Instrument zur Verfügung, mit welchem die Berichterstattung der Ämter via Departemente ans EPA erfolgt.

Gute Beispiele zur Förderung der Mehrsprachigkeit, Chancengleichheit und Kaderentwicklung werden in geeigneter Form kommuniziert. Diese "best practices" liefern den anderen Ämtern konkrete Ideen und Umsetzungsvorschläge. Zudem regen sie einen gegenseitigen Lernprozess an. Mit weiteren Informationsmassnahmen soll die Umsetzung der Chancengleichheit, der Mehrsprachigkeit und der Kaderentwicklung gefördert werden.

Um die Umsetzung Mehrsprachigkeit wirksam voranzutreiben und die gesetzten Ziele zu erreichen, gilt es, diese Themen insbesondere in der Personalgewinnung, der Personalentwicklung und der Personalbeurteilung stärker einzubinden. Dies muss mit der Definition von konkreten Zielen und dem Einsatz von geeigneten Massnahmen auf allen Stufen, Amt, Departement und Bundesverwaltung, geschehen.