

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Dossier

**Dossier: Bestand des Bundespersonal auf dem Stand von 2015
einfrieren**

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Bühlmann, Marc

Bevorzugte Zitierweise

Bühlmann, Marc 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Dossier: Bestand des Bundespersonal auf dem Stand von 2015 einfrieren, 2015 - 2019*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.
www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 20.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Ausgabenstopp bei den Personalkosten	1
Abschreibung der Motion zum Ausgabenstopp bei den Personalkosten	2

Abkürzungsverzeichnis

EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
FK-NR	Finanzkommission des Nationalrats
FK-SR	Finanzkommission des Ständerates
NFB	Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung

DFF	Département fédéral des finances
CdF-CN	Commission des finances du Conseil national
CdF-CE	Commission des finances du Conseil des Etats
NMG	nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale

Ausgabenstopp bei den Personalkosten

Bundesverwaltung – Personal

MOTION

DATUM: 07.12.2015
MARC BÜHLMANN

Kündigen sich wirtschaftlich härtere Zeiten an, gerät in der Regel die Anstellungsstrategie der öffentlichen Hand in die Kritik. Aufgrund des starken Frankens meldeten sich schon im Frühjahr 2015 Arbeitgeberorganisationen und Unternehmen mit der Forderung eines Einstellungsstopps oder gar einer Reduktion der Personalstellen bei der eidgenössischen Verwaltung. Während Unternehmen den Ausfällen aufgrund des starken Frankens mit einer effizienteren Personalpolitik begegneten, würde der Staat immer weiter wachsen, gab etwa Ems-Chemie-Chefin Magdalena Martullo-Blocher – damals noch nicht offiziell kandidierende für den Nationalrat – in einem Interview in der Zeitung "Le Temps" zu Protokoll. Economiesuisse kritisierte, dass nicht nur die Anzahl Stellen ausgebaut worden, sondern dass im Vergleich zur Privatwirtschaft auch die Löhne in der eidgenössischen Verwaltung wesentlich stärker gewachsen seien. In der Basler Zeitung wurde zwischen 2007 und 2014 von einem Lohnwachstum von über einer Milliarde Franken gesprochen. Vertreter der Gewerkschaften betonten allerdings, dass dieses ungleiche Wachstum auch auf die teilweise wesentlich tieferen Löhne im Vergleich zum privaten Arbeitsmarkt zurückzuführen sei.

Weil sich die Bundesfinanzen als nicht mehr sehr rosig präsentierten, wurde Sparen beim Personal auch im Parlament zum Thema. Einige Exponenten der bürgerlichen Parteien forderten eine Plafonierung von Stellenzahl und Lohnausgaben (bei aktuell CHF 5,4 Mrd.). Die SVP forderte gar eine Rückkehr zu den Zahlen von 2007. Die Linke monierte, dass weniger Personal nicht gleichbedeutend sei mit weniger Ausgaben. Nur angemessene Löhne würden dazu führen, dass kompetente Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eine Stelle in der Bundesverwaltung anträten. Zudem seien die gewachsenen Pflichtenhefte der Verwaltung mit weniger Personal nicht zu erfüllen. Externe Beschäftigte, deren Kosten seit 2008 um rund einen Drittel zugenommen haben, wären zudem wesentlich teurer; ein Argument, das von einem Bericht der parlamentarischen Verwaltungskontrolle bestätigt, und von der Wirtschaft mit der Forderung eines Stopps externer Beschäftigungen gekontert wurde.

Ende März reichten Leo Müller (cvp, LU) im Nationalrat (15.3224) und Peter Föhn (svp, SZ) im Ständerat (15.3368) zwei sehr ähnliche Motionen ein, die einen **Ausgabenstopp bei den Personalkosten** mit Stand 2014 fordern. Im Mai doppelte die Finanzkommission des Ständerats (FK-SR) nach, die ebenfalls in einer Motion (15.3494) das Einfrieren des Personalbestandes beantragt, allerdings den Voranschlag 2015 als Grundlage vorschlägt.

Der Bundesrat, der alle drei Motionen zur Ablehnung empfahl, reagierte Mitte August seinerseits mit Sparvorschlägen: Der automatische Lohnanstieg und die Leistungsprämien sollen gekürzt und Treueprämien teilweise gestrichen werden. Damit könnten jährlich rund CHF 30 Mio. gespart werden. Gegen den drohenden Abbau wehrten sich die Personalverbände des Bundes mit einer Petition und Anfang November mit einer Protestaktion.

Den drei Motionen wurden unterschiedliche Schicksale zuteil. Während die Motion Föhn im Ständerat mit 25 zu 11 Stimmen bei 4 Enthaltungen abgelehnt wurde, wurde die Motion Müller 2015 nicht mehr behandelt. Die Motion der Finanzkommission wurde hingegen von beiden Kammern überwiesen. Der Auftrag an den Bundesrat, Massnahmen zu ergreifen, damit der Bestand des Bundespersonals 35'000 Vollzeitäquivalente nicht überschreite, wurde im Ständerat mit 25 zu 14 Stimmen und im Nationalrat mit 96 zu 77 Stimmen (bei 2 Enthaltungen) überwiesen. In beiden Kammern zeigte sich dabei ein Links-Rechts-Graben. Die Linke, die unterstützt vom Bundesrat forderte, dass die Verwaltungsaufgaben von genügend Mitarbeitenden erledigt werden müssten und eine starre Plafonierung nicht zielführend sein könne, unterlag allerdings den rechtsbürgerlichen Bedenken zum starken Wachstum des Personalbestandes in den letzten Jahren.¹

MOTION

DATUM: 27.03.2018
MARC BÜHLMANN

Die beiden Finanzkommissionen waren sich nicht einig, wie sie dem Antrag des Bundesrats über die Abschreibung der Motion zum **Ausgabenstopp bei den Personalkosten** begegnen sollten. Die Regierung hatte in ihrem Bericht (BRG 18.032) argumentiert, dass der Stellenbestand in den letzten Jahren gesunken sei und der in der Motion geforderte Stellenplafond auch in den nächsten Jahren nicht erreicht werden würde.

Die FK-NR entschied mit einer sehr knappen Mehrheit von 13 zu 12 Stimmen, dem Antrag auf Abschreibung nicht stattzugeben, weil der als nötig erachtete

Bürokratieabbau nur durch eine Steuerung der Anzahl Stellen und nicht, wie von der Regierung vorgeschlagen, über das Budget gelingen könne. Die Begründung des Bundesrats werde der Idee der Motion nicht gerecht. Ein paar Tage später entschied sich die FK-SR, den Entscheid über die Abschreibung zu sistieren. Man gehe zwar mit dem Bundesrat einig, dass die Idee der Motion umgesetzt sei, aber man befürchte, dass mit der Abschreibung ein «falsches Signal gesendet werden könnte». Die Kommission ersuchte deshalb den Bundesrat um einen Bericht, in dem dargelegt werden soll, mit welchen konkreten Massnahmen der Stellenbestand stabil gehalten werden soll.²

MOTION

DATUM: 12.03.2019
MARC BÜHLMANN

Zwar hatte der Ständerat in der Herbstsession 2018 beschlossen, dem Bundesrat zu folgen und die Motion für einen **Ausgabenstopp bei den Personalkosten** abzuschreiben (vgl. dazu das BRG 18.032). Eine knappe Mehrheit des Nationalrats war hingegen anderer Meinung und wollte – entgegen der Empfehlung seiner FK-NR – den Bundesrat weiterhin verpflichten, eine Stellenobergrenze in der Bundesverwaltung zu fixieren. Damit geht das Geschäft zurück an den Ständerat.³

Abschreibung der Motion zum Ausgabenstopp bei den Personalkosten

Bundesverwaltung – Personal

BUNDESRATSGESCHÄFT

DATUM: 16.03.2018
MARC BÜHLMANN

Bereits bei der Beratung der unterschiedlichen Motionen, mit denen Ende 2015 eine Plafonierung der Personalkosten verlangt worden war (Mo. 15.3224; Mo. 15.3368), hatte sich der Bundesrat ablehnend gezeigt. Mitte März 2018 beantragte er dann schliesslich die **Abschreibung der Motion zum Ausgabenstopp bei den Personalkosten** (Mo. 15.3494) – ein Vorstoss der Finanzkommission des Ständerats (FK-SR), der damals beide Kammern passiert hatte und die Einfrierung des Personalbestands auf dem Stand von 2015 verlangt hatte, was in etwa 35'000 100-Prozent-Stellen gleichkam.

In ihrem Bericht machte die Regierung geltend, dass diese Obergrenze in den vergangenen Jahren dank Sparanstrengungen innerhalb der verschiedenen Departemente nie erreicht worden sei. Das EFD habe zudem errechnet, dass die Kürzungsbeschlüsse bei den Voranschlägen zu einer Stabilisierung und teilweise auch zu einer Senkung des Stellenbestandes geführt hätten, was einer Erfüllung der Motion gleichkomme. Die verlangte Obergrenze werde auch in den nächsten Jahren kaum erreicht werden. Schliesslich sei eine Stellenbegrenzung mit dem neuen Führungsmodell des Bundes (NFB) nicht vereinbar, weil die notwendige Flexibilität fehlen würde. Der Bundesrat versicherte freilich, dass er auch in Zukunft einen stabilen Stellenbestand anstrebe und dies sowohl im Voranschlag als auch in der Rechnung jeweils transparent zu machen gedenke.⁴

BUNDESRATSGESCHÄFT

DATUM: 17.09.2018
MARC BÜHLMANN

Die FK-SR hatte mit 6 gegen 6 Stimmen bei Stichentscheid ihres Präsidenten entschieden, der vom Bundesrat vorgeschlagenen **Abschreibung der Motion zum Ausgabenstopp bei den Personalkosten** nicht zuzustimmen. Zwar anerkenne die Kommission, dass das Konzept der Motion als umgesetzt betrachtet werden könne, führte Kommissionssprecher Hannes Germann (svp, SH) aus. Eine Abschreibung könne aber als falsches Signal verstanden werden, das die Bundesverwaltung als Einladung interpretieren könnte, den Personalbestand wieder aufzustocken. Man wolle zudem das Konzept für die mittelfristige Personalplanung abwarten, das für Ende 2018 versprochen sei. Anita Fetz (sp, BS), die Sprecherin der Minderheit, verwies darauf, dass es eigentlich keine Minderheit sei, sondern ein «fifty-fifty»-Entscheid, den sie hier vertrete. Die Motion sei nicht nur bereits vier Jahre alt, ihr Ziel eines fixen Personaldeckels widerspreche zudem der Logik des neuen Finanzmodells mit Globalbudgets. Der Bundesrat habe schon zahlreiche Berichte zur Deckelung erstellen lassen, was man im Ständerat anscheinend «gerne habe»: «[D]ann hat man etwas getan». Zudem gäbe es zahlreiche Inkonsequenzen: So wolle der Rat das Grenzwachkorps aufstocken, was aber eben nicht gehe, wenn gleichzeitig eine Personaldecke gefordert werde. Man müsse sich also schon irgendwann entscheiden, was man überhaupt wolle.

Finanzminister Ueli Maurer rechnete vor, dass die Personalstellen seit 2015 nicht mehr gewachsen seien. Die Motion habe also tatsächlich ihren Zweck erfüllt. Er wies zudem darauf hin, dass die Personalverwaltung über Köpfe zu steuern alles andere als effizient sei. Es wäre für den Bundesrat einfacher, wenn das Parlament über das Budget steuern

würde. Dort sei der Personalbestand ja jeweils ausgewiesen. Weil im Moment sowohl über Finanzen als auch über Köpfe gesteuert werde, könnten zahlreiche Stellen nicht besetzt werden. Der «oberste Personalchef des Bundes», wie sich Maurer selber bezeichnete, wies zudem darauf hin, dass das Personal in der Bundesverwaltung überdurchschnittlich motiviert sei, wofür auch einmal Dank angebracht wäre.

Die kleine Kammer nahm – vielleicht auch ob der magistralen Worte – den Minderheitsantrag an und hiess entsprechend die Abschreibung der Motion 15.3494 gut.⁵

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 12.03.2019
MARC BÜHLMANN

Nachdem der Ständerat der **Abschreibung der Motion zum Ausgabenstopp bei den Personalkosten** zugestimmt hatte, entschied sich die FK-NR mit 12 zu 9 Stimmen bei 4 Enthaltungen, ihrem Rat ebenfalls die Abschreibung zu empfehlen. Die Kommissionssprecherin Mattea Meyer (sp, ZH) in deutscher und der Kommissionssprecher Jean-Paul Gschwind (cvp, JU) in französischer Sprache machten deutlich, dass die Motion von einem alten Berechnungsmodell ausgehe, das seit 2017 vom neuen Führungsmodell überholt worden sei. Eine Personalobergrenze in diesem neuen Modell sei nicht sinnvoll, da der Personalbestand dynamisch müsse angepasst werden können. Personalstellen sollten über das Budget und nicht über Köpfe gesteuert werden – ein Rat, den auch Finanzminister Maurer in seinem Schlussvotum in der grossen Kammer wiederholte, nachdem es dort zu einem lebhaften Schlagabtausch zwischen der linken und rechten Ratshälfte gekommen war. Während die FDP und die SVP darauf beharrten, dass die Personalstellen in den letzten Jahren dauernd gewachsen seien, und Bundesrat Maurer vorwarfen, in der Definition der Anzahl Stellen «kreativ» zu sein (Hans-Ulrich Bigler; fdp, ZH), wiederholten die Sprecherinnen und Sprecher der anderen Fraktionen, dass die Steuerung des Personalbestandes über Finanzen effizienter sei als über eine Stellenobergrenze.

Letztlich entschieden dann nur wenige Stimmen darüber, dass die grosse Kammer anders stimmte als die kleine: Mit 98 zu 94 Stimmen entschied sich der Nationalrat, die Motion nicht abzuschreiben.⁶

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 13.06.2019
MARC BÜHLMANN

Weil sich der Nationalrat knapp gegen die **Abschreibung der Motion zum Ausgabenstopp bei den Personalkosten** ausgesprochen hatte, kam das Geschäft noch einmal in den Ständerat. Die FK-SR beantragte dem Rat mit 10 zu 1 Stimmen, am ursprünglichen Beschluss festzuhalten und die Motion abzuschreiben.

Das Anliegen, die Anzahl Stellen in der Verwaltung auf 35'000 zu plafonieren, stamme aus dem Jahr 2015, argumentierte der Kommissionssprecher Hannes Germann (svp, SH) in der Ratsdebatte. Seither sei nicht nur das neue Führungsmodell mit Globalbudgets eingeführt worden, es habe sich auch gezeigt, dass eine starre Begrenzung der Stellenzahl kontraproduktiv sein könne. Zudem lasse der Vorstoss verschiedene Interpretationen zu: So sei unklar, welche Bereiche für die Stellenzahl herangezogen würden und ob die Obergrenze erhöht werden könne, wenn das Parlament neue Aufgaben einführe. Schliesslich habe sich gezeigt, dass der Bundesrat die Personalausgaben sehr wohl gut im Griff habe. Finanzminister Ueli Maurer wies darauf hin, dass der Bund – je nach Berechnung – die 35'000 Stellen eigentlich als Obergrenze seit rund drei Jahren auf stabilem Niveau bereits einhalte. Zudem sei es sinnvoller, über Kredite zu steuern als über Köpfe. Deshalb beantrage der Bundesrat die Abschreibung der Motion.

In der Folge wurde der Antrag der FK-SR einstimmig angenommen, was die definitive Abschreibung der Motion 15.3494 bedeutete, da das zweimalige Votieren eines Rates für eine Abschreibung einem endgültigen Entscheid gleichkommt.⁷

1) AB NR, 2015, S. 2066 ff.; AB SR, 2015, S. 1030 f.; AB SR, 2015, S. 658 f.; Abstimmung 15.3494; Bericht FK-SR vom 15.10.2015; Medienmitteilung BR vom 8.5.2015; Mo. 15.3368; SO, 11.1.15; WW, 29.1.15; LZ, 3.2.15; LT, 7.2.15; AZ, 13.2.15; BaZ, 17.2.15; AZ, 18.2.15; BaZ, 20.2.15; LT, 21.2.15; SoZ, 8.3.15; NZZ, 11.3.15; LZ, 13.3.15; LT, 16.3.15; BZ, 20.3., 10.4.15; BU, 11.4.15; WW, 30.4.15; BZ, 6.5.15; NZZ, 9.5.15; BZ, NZZ, 13.8.15; BZ, 28.8.15; WW, 3.9.15; SO, 6.9.15; NZZ, 18.9.15; BZ, 5.11.15; WW, 26.11.15; NZZ, 8.12.15

2) Medienmitteilung FK-NR vom 23.3.18; Medienmitteilung FK-SR vom 27.3.18

3) AB NR, 2019, S. 254 ff.

4) BBl, 2018, S. 1935 ff.

5) AB SR, 2018, S. 649 ff.

6) AB NR, 2019, S. 254 ff.; Medienmitteilung FK-NR vom 15.10.18; NZZ, 13.3.19

7) AB SR, 2019, S. 415 f.