



15.3494

Bericht

zur Abschreibung der Motion 15.3494 der Finanzkommission des Ständerates «Bestand des Bundespersonals auf dem Stand von 2015 einfrieren»

vom 16. März 2018

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht beantragen wir Ihnen, den folgenden parlamentarischen Vorstoss
abzuschreiben:

2015 M 15.3494 Bestand des Bundespersonals auf dem Stand von 2015
einfrieren
(S 23.9.2015, Finanzkommission des Ständerates;
N 7.12.2015)

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Frau
Ständeratspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hoch-
achtung.

16. März 2018

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Alain Berset
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Bericht

1 Ausgangslage

Die Finanzkommission des Ständerates reichte am 12. Mai 2015 die Motion 15.3494 «Bestand des Bundespersonals auf dem Stand von 2015 einfrieren» mit folgendem Wortlaut ein:

«Der Bundesrat wird beauftragt, Massnahmen zu ergreifen mit dem Ziel, dass der Bundespersonalbestand den Stand gemäss Voranschlag 2015 (35 000 FTE) nicht überschreitet.»

Der Bundesrat lehnte die Motion mit Stellungnahme vom 26. August 2015 ab. Er begründete seine Ablehnung mit der Unvereinbarkeit der Personalplafonierung mit dem Neuen Führungsmodell Bund (NFB) und der damit verbundenen flächen-deckenden Einführung von Globalbudgets. Ausserdem sei eine starre Plafonierung zu unflexibel und könne in gewissen Bereichen für den Haushalt sogar kontraproduktiv sein (Beispiele: Migrationsbereich, Steuern). Ferner sollte die Verwaltung mit den notwendigen Ressourcen ausgestattet werden, wenn sie vom Parlament neue Aufgaben erhält oder auf exogene Entwicklungen reagieren muss.

Die Motion wurde am 23. September 2015 im Ständerat und am 7. Dezember 2015 im Nationalrat angenommen.

2 Umsetzungskonzept des Bundesrates

Bestimmung der Ausgangslage

Bei der Erarbeitung des Umsetzungskonzepts ging es zunächst darum, die massgebende stellenseitige Ausgangslage zu bestimmen. Die Vorgabe eines maximalen Bundespersonalbestands von 35 000 Stellen gemäss Motion 15.3494 umfasst nämlich auch jene Bereiche, die sich dem Einfluss des Bundesrates entziehen: eidgenössische Gerichte, Parlamentsdienste, Bundesanwaltschaft und Eidgenössische Finanzkontrolle. Diese Verwaltungsbereiche fallen nach Auffassung des Bundesrates bei der Bemessung der Obergrenze des Stellenbestandes ausser Acht. Ausserdem ist die Obergrenze um Internalisierungen und Neukontierungen/Neuverbuchungen zu bereinigen. Bei den Neukontierungen handelt es sich beispielsweise um Personal, welches bisher über Drittmittel finanziert und nicht im Personalaufwand verbucht wurde. Ebenso ausgenommen werden die Lokalangestellten des EDA, da sie nicht über Anstellungsverträge nach Bundespersonalgesetz (BPG; SR 172.220.1) verfügen. Dem gegenüber erhöhen zusätzliche Stellen, die auf einen expliziten Bundesbeschluss zurückgehen, die Obergrenze. Die Tabelle 1 zeigt die Herleitung der Obergrenze. Ebenso ist daraus ersichtlich, dass die Internalisierungen und die Bundesbeschlüsse (z. B. Terrorbekämpfung) die Obergrenze verändern. Die Tabelle 2 weist den tatsächlichen Stellenbestand je Jahr aus.

Tabelle 1

Herleitung der Obergrenze

Herleitung der Obergrenze	2015	2016	2017
Obergrenze gem. Motion auf Basis der Personalbestände 2015	35'000		
Weiterführung der Obergrenze unter Berücksichtigung untenstehender Faktoren		32'157	32'496
Gerichte, Parlamentsdienste, EFk, Bundesanwaltschaft (Bestand R15)	-1'205	-	-
Lokalpersonal EDA (Bestand R15)	-1'789	-	-
+ Internalisierungen mit VA15	151	-	-
+ Internalisierungen mit VA16	-	178	-
+ Internalisierungen mit VA17	-	-	26
+ Personal PVFMH EDA und VBS mit VA17	-	-	683
+ Drittmittelfinanziertes Personal mit VA17	-	-	170
+ Asyl (Nachträge) Verlängerung befristeter Stellen	-	75	63
+ Terrorbekämpfung ab 2016 bis 2018	-	86	-
Obergrenze Personalbestand (ohne Lokalpersonal) im Steuerungsbereich des Bundesrats	32'157	32'496	33'437

Tabelle 2

Tatsächlicher Stellenbestand

Stellenbestand nach Departement (in FTE)	R15	R16	R17
BK	215	213	202
EDA (ohne Lokalpersonal / ab 2017 mit PVFMH)	2'351	2'254	2'393
EDI	2'230	2'427	2'414
EJPD	2'429	2'499	2'556
VBS (ab 2017 mit PVFMH)	11'707	11'641	11'957
EFD (ohne EFk)	8'586	8'656	8'562
WBF	2'188	2'270	2'153
UVEK	2'234	2'278	2'240
Total anrechenbarer Personalbestand	31'940	32'238	32'477
Handlungsspielraum bis zur Erreichung der Obergrenze	217	258	960

Entwicklung des Handlungsspielraums

Mit der Einführung des NFB auf den 1. Januar 2017 werden bestehende Stellen (z. B. Lokalpersonal DEZA, Drittmittel oder Person PVFMH [Personal für die Friedensförderung, die Stärkung der Menschenrechte und die humanitäre Hilfe] EDA und VBS) neu im Personalbestand der Bundesverwaltung mitgezählt; die entsprechenden Mittel sind neu im Globalbudget enthalten. Dies erklärt eine parallele Zunahme des Soll- und Ist-Bestandes. Aufgrund der kumulierten Sparvorgaben von

Bundesrat und Parlament wurden im Jahr 2017 gleichzeitig rund 700 Stellen abgebaut. Diese gegenläufigen Bewegungen erklären die Zunahme des Handlungsspielraums von 2016 auf 2017.

Die jeweilige Stellenobergrenze wurde seit der Einreichung der Motion nie überschritten. Die Tabellen zeigen auf, dass der mögliche Handlungsspielraum für zusätzliche Stellen (Differenz zwischen der Obergrenze und dem tatsächlichen Bestand) von Jahr zu Jahr grösser wurde. Ende 2017 betrug der Handlungsspielraum bereits 960 Vollzeitstellen.

Das Umsetzungskonzept des Bundesrates wurde den Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte in der Zusatzdokumentation zum Personalvoranschlag 2017 des EPA zur Kenntnis gebracht und in den Beratungen eingehend erläutert.

3 Begründung des Antrags auf Abschreibung der Motion

Das Umsetzungskonzept des Bundesrates stiess in der Finanzkommission des Ständerates von Beginn an auf Akzeptanz. In der Finanzkommission des Nationalrates empfand allerdings ein Teil der Parlamentarierinnen und Parlamentarier das Umsetzungskonzept des Bundesrates als Umgehung der Motion. Die intensive Diskussion in den Beratungen zum Voranschlag 2017 zum Umsetzungskonzept des Bundesrates wurde bei der Beratung des Voranschlags 2018 fortgesetzt. Das EFD wies daraufhin, dass die Ziele der Motion auch nach Lesart der Finanzkommission erfüllt wurden. Die Kürzungsbeschlüsse des Bundesrates und der eidgenössischen Räte ab 2015 haben nämlich zu einer Stabilisierung bzw. Senkung des Stellenbestandes geführt. Schliesslich verständigte sich der Vorsteher des EFD mit der nationalrätlichen Finanzkommission darauf, einen Bericht auf Abschreibung der Motion zu verfassen und eine neue Ausgangslage festzulegen.

Die Tabelle 3 zeigt die unterschiedliche Lesart der Motion auf. Die linke Hälfte der Tabelle zeigt die Umsetzung der Motion nach dem genauen Wortlaut, also unter Einschluss der Gerichte, der Parlamentsdienste, der Bundesanwaltschaft, der Eidgenössischen Finanzkontrolle und des Lokalpersonals des EDA. Die rechte Hälfte illustriert die Bemessung nach dem Umsetzungskonzept des Bundesrates. In beiden Fällen wird Ende 2017 die jeweilige Obergrenze nicht erreicht. In beiden Fällen sind die Stellenbestände von 2015–2017 aufgrund verschiedener Massnahmen von Bundesrat und Parlament gesunken.

Tabelle 3

Unterschiedliche Lesart der Motion 15.3494

	Vollzeitstellen		Vollzeitstellen
Ausgangslage	35'000	Ausgangslage	32'006
Entspricht dem Personalaufwand gemäss Voranschlag 2015 und umfasst auch das Personal der Gerichte, Parlamentsdienste, Bundesanwaltschaft, EFK und Lokalpersonal EDA.		Der Bundesrat schliesst in seinem Konzept die Gerichte, Parlamentsdienste, EFK, Bundesanwaltschaft und Lokalpersonal EDA aus und setzt die Obergrenze hinunter.	
Um- und Neukontierungen	2'206	Um- und Neukontierungen	853
Aufgrund von NFB. Dieses Personal war weder in der Stellenstatistik noch im Personalaufwand enthalten (z.B. Swisscoy, Experten des CH-Katastrophenhelfekorps, über Drittmittel finanziertes Personal, Lokalpersonal DEZA).		Aufgrund von NFB. (dito wie in linker Tabellenhälfte; aber weniger, weil hier das Lokalpersonal DEZA ausgeschlossen ist).	
Internalisierungen	355	Internalisierungen	355
Gemäss Wortlaut der Motion erhöhen diese die Obergrenze (2015-2017 kumuliert).		Gemäss Wortlaut der Motion erhöhen diese die Obergrenze (2015-2017 kumuliert).	
Externalisierung (Auslagerung)	0	Externalisierung (Auslagerung)	0
Externalisierungen führen zu einer Senkung der Obergrenze gemäss Wortlaut der Motion.		Externalisierungen führen zu einer Senkung der Obergrenze gemäss Wortlaut der Motion.	
Beschluss der eidg. Räte zur Aufstockung der SAS	3 *	Direkte Beschlüsse für Aufstockungen durch das Parlament erhöhen die Obergrenze (umfasst Asyl, Terrorbekämpfung, SAS)	224
Obergrenze (Plafond)	37'564	Obergrenze (Plafond)	33'437
Stand gem. Rechnung 2017	36'946	anrechenbarer Bestand Rechnung 2017*	32'477
(vgl. Zusatzdokumentation des EPA Anhang 2)		(gleiche Grundlage, aber exkl. nachstehenden Kategorien)	
		*Ausgangswert	36'946
		Behörden und Gerichte	-1'369
		BK	202
		EFK	-107
		Lokalangestellte EDA	-3'195
		anrechenbarer Bestand Rechnung 2017	32'477
Differenz zur Obergrenze	618	Differenz zur Obergrenze	960
(Spielraum)		(Spielraum)	

*Das Konzept des Bundesrates sieht vor, dass direkte Beschlüsse der eidg. Räte zu einer Erhöhung der Obergrenze führen. Deshalb sind die im Nachtragskreditverfahren bewilligten Aufstockungen im Asylbereich und für die Terrorbekämpfung angerechnet. Das Parlament selbst hat nur bei der Aufstockung der SAS einer Erhöhung der Obergrenze explizit zugestimmt. Daher die Differenz in diesen Positionen.

Von einzelnen Mitgliedern der Finanzkommission des Nationalrates wird die Erhöhung der Stellenobergrenze wegen der Um- und Neukontierungen, obgleich es sich dabei nicht um neue Stellen handelt, nicht akzeptiert. Diese Sichtweise lässt ausser Acht, dass diese Stellen bereits vor 2017 bestanden haben. Es ist anzunehmen, dass sie bei Bekanntsein zum Zeitpunkt der Einreichung der Motion wohl in die Bemessung der Stellenobergrenze eingeflossen wären. Trotzdem führte auch dieser Aspekt bei den Beratungen des Voranschlags 2017 und des Voranschlags 2018 zu Diskussionen in der Finanzkommission des Nationalrates.

Ferner ist die Festlegung einer Stellenbegrenzung mit dem Neuen Führungsmodell des Bundes (NFB) kaum vereinbar. Diese sektorielle Begrenzung schränkt die beabsichtigte Flexibilität bei der Ressourcenplanung und beim Ressourceneinsatz mit den Globalbudgets zu sehr ein. Erste Erfahrungen unter NFB zeigen, dass die Interventionsmöglichkeiten des Parlaments über die Kosten transparent und nachvollziehbar sind und eine hohe Wirkung erzielen. Gleichzeitig gibt es deutlich weniger Interpretationsspielraum und Diskussionen als bei einer Stellenbegrenzung und lässt der Verwaltung zugleich die Möglichkeit einer ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung.

4

Fazit

Der Bundesrat beantragt aus den genannten Gründen, die Motion 15.3494 abzuschreiben. Er ist überzeugt, dass die Steuerung über Kosten – anstelle einer Stellenplafonierung – zielführender ist und weniger Interpretationsspielraum belässt. Eine Stellensteuerung steht zudem im Widerspruch zur Haushaltssteuerung im NFB und wird immer zu Doppelspurigkeiten und Diskussionen führen.

Der Bundesrat ist weiterhin bestrebt, den Stellenbestand, welcher sowohl in der Finanzberichterstattung zum Voranschlag (Soll-Bestände) wie auch zur Rechnung (Ist-Bestände) transparent ausgewiesen wird, stabil zu halten. Dies kann nur gelingen, wenn neue Stellen so weit wie möglich durch Verzicht auf bisherige Stellen kompensiert werden. Dieser Leitgedanke liegt auch der Personalbewirtschaftung des Bundes zu Grunde. Dennoch muss der Bundesrat sich auch weiterhin vorbehalten, bei neuen vom Parlament zugewiesenen Aufgaben oder bei nicht steuerbaren Entwicklungen (exogene Faktoren), die einen hohen Ressourceneinsatz erfordern (bspw. starke Zunahme der Asylgesuche oder Bekämpfung des Terrorismus), der Bundesversammlung im Rahmen des Voranschlag punktuell eine Erhöhung des Personaletats zu beantragen. Damit die Transparenz erhöht und die Vorhersehbarkeit verbessert werden kann, hat der Bundesrat das EFD mit der Erarbeitung einer mittelfristigen Personalplanung beauftragt. Die mittelfristige Personalplanung soll sich inhaltlich auf die Legislaturplanung stützen und sowohl Wachstums- als auch Kürzungsbereiche enthalten.