

Parlamentarische Initiative über die Stellenplafonierung

Stellungnahme des Bundesrates

vom 28. Oktober 1981

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir unterbreiten Ihnen unsere Stellungnahme zum Bericht und Antrag der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 19. Mai 1981 (BBl 1981 II 685), die eine parlamentarische Initiative zur gesetzlichen Regelung der Plafonierung des Stellenbestandes im Bund ausgearbeitet hat.

1 Einleitung

11 Allgemeines

Mit Botschaft vom 3. April 1974 haben wir der Bundesversammlung einen Entwurf zu einem Bundesgesetz über zusätzliche Massnahmen zur Wiederherstellung des Gleichgewichts im Bundeshaushalt (BBl 1974 I 1309) unterbreitet. Wir haben darin unter anderem eine Gesetzesbestimmung vorgeschlagen, wonach der Bundesrat den Personalbestand auf das absolut Notwendige zu begrenzen habe. Im Laufe der parlamentarischen Beratung wurde diese Bestimmung konkretisiert und verschärft. Wir stehen heute im siebenten Jahr der Stellenplafonierung. Der gründliche Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (BBl 1981 II 685) enthält eine umfassende Darstellung der Problematik der Stellenplafonierung in der Bundesverwaltung. Neben verschiedenen Unzulänglichkeiten und Erschwernissen hatte die Stellenplafonierung – gesamthaft betrachtet – bisher auch positive Auswirkungen. Sie ist, wie der Bericht hervorhebt, eine Massnahme zur Förderung der Wirtschaftlichkeit in der Bundesverwaltung und ein Führungsmittel. Als hauptsächlichste Vorteile sind zu nennen:

- Förderung von Rationalisierungsmassnahmen aller Art,
- Wachsende Arbeitsproduktivität,
- Das Kader wird zur Durchsetzung der Richtlinien für die Verwaltungsführung im Bunde (BBl 1975 II 1009) gezwungen, was sich kostengünstig auf die Dienstleistung auswirkt,
- Abbau psychologischer Schranken gegen die Rationalisierung,
- Verbesserung des Verhältnisses zwischen Bürger und Staat («Imagepflege»),
- Demonstration des Sparwillens der Verwaltung.

Es muss aber auch auf die Nachteile hingewiesen werden, welche die Stellenplafonierung – und zwar in zunehmendem Masse – mit sich bringt:

- Arbeitsüberlastung mit gelegentlicher Überforderung,
- Das Durchschnittsalter der Arbeitskräfte wächst, die Nachwuchsbasis wird schmaler,
- Erschwerung der mittel- und längerfristigen Geschäftsplanung,
- Beträchtlicher administrativer Aufwand für die Durchführung der Stellenplafonierung,
- Humanisierungspostulate im Personalwesen (z. B. Arbeitszeitverkürzung) könnten aufgeschoben oder verhindert werden.

Die Stellenplafonierung verfolgt, wie der Bericht unter Ziffer 223 erklärt, ein doppeltes Ziel. Erstens soll eine erhöhte Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung im allgemeinen und im Personalbereich im besonderen angestrebt werden. Dieses Ziel ist in den vergangenen sieben Jahren mit den getroffenen Massnahmen weitgehend erfüllt worden. Dabei darf die gute Verwaltungsarbeit, die bei der Durchführung dieser Massnahmen geleistet wurde, nicht übersehen werden. Die Bundesaufgaben sind nämlich in den Jahren seit 1974 nicht unverändert geblieben, sie haben von Jahr zu Jahr zugenommen. Die Führungsinstanzen haben den Auftrag des Parlamentes loyal ausgeführt, vermehrt Prioritäten gesetzt oder durch Einschränkung bestehender Aufgaben Stellen freigespielt. Nur so ist es bis jetzt gelungen, die Stellenplafonierung in den Departementen durchzuhalten. Diesen positiven Bemühungen, die vom Personal unterstützt und getragen wurden, wird der Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates zu wenig gerecht. Weitgehend unerwähnt bleibt zudem der durch die Stellenplafonierung erzeugte Leistungsdruck, unter dem das Personal in gewissen Dienstzweigen immer stärker zu leiden hat. Zweitens soll nach dem Willen der Kommission eine Einschränkung der staatlichen Tätigkeit erreicht werden. Auf dieses Ziel kommen wir im folgenden unter Ziffer 13 zurück.

12 Mitverantwortung des Parlamentes

Seit 1975 müssen alle zusätzlichen Aufgaben – gleichgültig, ob es sich dabei um die Ausweitung bisheriger Arbeitsgebiete oder um die Betreuung neuer Obliegenheiten handelt – mit dem unverändert gebliebenen Stellenbestand bewältigt werden. Dies ist ein äusserst schwieriges Unterfangen, wenn man bedenkt, dass nicht nur von der Verwaltung selber, sondern vor allem auch von der Bundesversammlung starke Impulse ausgehen, welche eine beträchtliche Mehrarbeit verursachen. So fordert das Parlament mit parlamentarischen Vorstössen und Initiativen ständig den Erlass neuer gesetzlicher Vorschriften¹⁾, die fast alle auf eine Ausweitung der Staatstätigkeit hinauslaufen. Verschiedene ständige parlamentarische Kommissionen, nicht zuletzt auch die Geschäftsprüfungskommissionen, haben ihre Tätigkeit seit 1975 erheblich intensiviert. Vom Bundesrat und

¹⁾ In den Jahren 1975–1979 wurden z. B. 502 Motionen, 535 Postulate, 549 Interpellationen und 1600 Einfache Anfragen, also insgesamt 3169 individuelle Vorstösse der Verwaltung zur Behandlung überwiesen. In der gleichen Zeitperiode arbeitete sie 311 Botschaften und 79 Berichte aus, nahm Stellung zu 21 Volksinitiativen und beschäftigte sich mit 21 Referenden. Parlamentarische Initiativen gab es 64 und Standesinitiativen 20, die zu prüfen waren.

seiner Verwaltung wird erwartet, dass die Interventionen und die Aufträge des Parlamentes sorgfältig und rasch bearbeitet werden. In keiner Weise erwähnt der Bericht die Verantwortlichkeit des Parlamentes für neue Aufgaben, die der Exekutive seit 1975 zugeteilt wurden und die mit unverändertem Personalbestand erledigt werden mussten. Wenn die Stellenplafonierung auf Jahre hinaus gesetzlich verankert werden soll, so muss sie auch von einer vermehrten Zurückhaltung seitens des Parlamentes bei der Gesetzgebung und bei den persönlichen Interventionen begleitet sein. Man kann auf die Dauer nicht der Verwaltung immer mehr Aufgaben überbinden und anderseits ihr das dafür benötigte Personal verweigern.

Die von der Kommission vorgeschlagenen Gesetzesänderungen sehen ständige Delegationen beider Räte vor, die zu prüfen haben, ob eine vorübergehende oder definitive Erhöhung des Gesamtplafonds zulässig ist. Voraussetzung dafür ist der Nachweis, dass der Bedarf nicht durch Massnahmen der Rationalisierung, durch Abbau bestehender Aufgaben oder auf dem Weg der Stellenverschiebung gedeckt werden kann. Diese Ordnung ist nicht unbedenklich. Sie führt zu schwer zu erfassenden Grenzbereichen zwischen Legislative und Exekutive und zu einer Verflechtung der Kompetenzen. Letztlich geht es um die Frage der Verantwortung, die nach Artikel 102 Ziffer 5 BV für den Vollzug der Bundesgesetze beim Bundesrat liegt. Mit der Bewilligung oder Verweigerung von verlangten Stellen geht die Verantwortung aber mindestens teilweise an die eidgenössischen Räte über.

13 Begrenzung staatlicher Tätigkeiten

Mit der Stellenplafonierung sollen auch politische Ziele angestrebt werden. Unter Inkaufnahme von Arbeitsrückständen und Verzögerungen im Gesetzesvollzug will man eine Einschränkung der staatlichen Ziele oder doch eine Verlangsamung in der staatlichen Tätigkeit erreichen (vgl. Ziff. 223 des Berichtes). Dem Bundesrat wird zudem empfohlen, den heutigen raschen Rhythmus der Gesetzgebung etwas zu bremsen. Diese Forderung steht im Widerspruch zu den zahlreichen parlamentarischen Vorstössen, die den Erlass neuer gesetzlicher Bestimmungen verlangen.

Dieser politischen Zielsetzung der Stellenplafonierung können wir nicht zustimmen. Unseres Erachtens geht es darum, bei der Übernahme neuer oder bei der Erweiterung von bestehenden Aufgaben sich kritisch zu fragen, ob und wie der Bund sich engagieren soll. Wenn aber einmal eine Aufgabe rechtlich verankert ist, muss sie vollzogen werden, und eine Prioritätensetzung im Vollzug mittels der Personalzuteilung kommt nur in sehr beschränktem Umfang in Frage. Die staatliche Tätigkeit mit gleichbleibendem Personalbestand in Schach halten zu wollen, ist u. E. sehr problematisch. Es würde nämlich auf eine Irreführung des Bürgers und der Öffentlichkeit hinauslaufen, würde man eine Bundesaufgabe gesetzlich festlegen, sie dann aber bei der Ausführung bewusst und gezielt verzögern oder einschränken. Die Auseinandersetzung über die Grenzen der Tätigkeit des Bundes, deren Beurteilung stark vom jeweiligen politischen Standort abhängt, muss im Gesetzgebungsverfahren und nicht bei der Stellenzuteilung stattfinden.

Was die Gesetzgebung betrifft, so hat der Bundesrat im Bericht vom 16. Januar 1980 über die Richtlinien der Regierungspolitik für die Legislaturperiode 1979–1983 sein Programm dargelegt. Bei den in den Richtlinien angekündigten Botschaften handelt es sich um Vorhaben erster Priorität, die aus einer grösseren Zahl von Geschäften ausgewählt worden sind. Dabei liessen wir uns von den Grundsätzen der zeitlichen Dringlichkeit, der sachlichen Wichtigkeit und der politischen und finanziellen Realisierbarkeit leiten. Der Bundesrat hat sich verpflichtet, sich für die Verwirklichung der festgelegten Richtlinien einzusetzen. In der Frühjahrssession 1980 hat die Bundesversammlung von unserem Gesetzgebungsprogramm Kenntnis genommen. Der auf Ende 1981 fällige Zwischenbericht wird Gelegenheit bieten, unsere Prioritäten im Lichte der Entwicklung zu überprüfen. Die Bundesversammlung und erst recht Volk und Stände sind aber durch die Richtlinien in ihrem politischen Wirkungsbereich nicht gebunden. Mit Volksinitiativen, Referenden und parlamentarischen Vorstössen steht es ihnen frei, zusätzlich eigene Ideen und Forderungen durchzusetzen, die nicht den Richtlinien entsprechen. Der Rhythmus der Gesetzgebung hängt im übrigen nicht nur von den vorbereitenden Arbeiten der Verwaltung, sondern auch von der parlamentarischen Beratung der Vorlagen ab.

Ohne eine laufende Verbesserung der Verwaltungsorganisation und einen flexiblen Personaleinsatz wäre es in den vergangenen Jahren nicht möglich gewesen, die Leistungskraft und Funktionsfähigkeit der Verwaltung zu erhalten. Die ständigen Rationalisierungsmassnahmen müssen auf allen Ebenen fortgesetzt werden. Das Bundesamt für Organisation, dessen Stellung mit dem neuen Bundesgesetz (AS 1981 446) verstärkt worden ist, kann hier weiterhin in verschiedenen Richtungen (Organisationsberatung und -überprüfungen, Automatisierung usw.) wertvolle Beiträge leisten. Da organisatorische Massnahmen stets auch personelle Gegebenheiten zu berücksichtigen haben, spielt die Zusammenarbeit mit dem zuständigen Departement und dem Eidgenössischen Personalamt eine wichtige Rolle.

Der Bericht geht davon aus, dass die Stellenplafonierung weitergeführt werden kann, wobei ein Abbau bestehender Aufgaben als unumgänglich erachtet wird (Ziff. 224). Es gehört zu den Daueraufgaben der Verwaltungsführung, zu untersuchen, ob bestimmte Tätigkeiten noch notwendig sind und ob auf weniger wichtige Aktivitäten nicht zugunsten neuer Bedürfnisse verzichtet werden kann. Ob diese Möglichkeiten des Abbaues von Bundesaufgaben derart ins Gewicht fallen, dass sie den Zuwachs an neuen Aufgaben personell auffangen können, ist zweifelhaft. Auch von der geforderten Privatisierung staatlicher Tätigkeiten sind auf Bundesebene kurzfristig keine für den Personalbestand ins Gewicht fallenden Ergebnisse zu erwarten, da zunächst noch eingehende Abklärungen notwendig sind. Bei der Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen ist es nach wie vor unser Ziel, ein erstes Paket konkreter Neuverteilungsvorschläge möglichst noch in dieser Legislaturperiode zu verwirklichen. Die daraus resultierende Entlastung des Bundes auf dem Personalsektor kann heute noch nicht beziffert werden. Eine Stellenverschiebung zwischen den Departementen setzt voraus, dass durch Rationalisierungsmassnahmen oder durch Abbau von Staatsaufgaben Stellen freigesetzt werden können. Zusammenfassend möchten wir festhalten, dass man die in der Rationalisierung und im Abbau der

Bundestätigkeit liegenden Möglichkeiten überschätzt. Aus unserer Sicht wird man inskünftig vor allem darauf achten müssen, sich beim Ruf nach neuen staatlichen Massnahmen vermehrt Rechenschaft über die Funktionen des Staates und über die Existenzbedingungen einer sozial verpflichteten Marktwirtschaft zu geben.

2 Personalsituation der Departemente, der PTT-Betriebe und der Bundesbahnen

21 Allgemeine Bundesverwaltung

Der Feststellung des Berichtes (Ziff. 223.2, 2. Abs.), es bestünden zurzeit bei keinem Departement Personalengpässe, die nicht innerhalb des Plafonds zu beheben wären, können wir nicht vorbehaltlos beipflichten. Die Realisierung personalpolitischer Massnahmen, wie Erhöhung des Ferienanspruches, Verkürzung der Arbeitszeit, erfordert eine angemessene Erhöhung des Stellenplafonds. In diesem Sinne erwarten wir ein gewisses Entgegenkommen, um vor allem Engpässe in betrieblichen Bereichen, die sich wegen arbeitszeitlicher Massnahmen bereits abzeichnen, abdecken zu können. Wenn man zum Beispiel davon ausgeht, dass im EMD (ohne Rüstungsbetriebe) rund 63 Prozent des Personals im Bereich Unterhalt von Material und Anlagen eingesetzt sind, so zeigt dies deutlich, dass gerade in diesem Bereich die Abhängigkeit vom Auftragsvolumen sehr gross ist.

Es ist Aufgabe des Schulrates, die Lehre, die Forschung und die wissenschaftlichen Dienstleistungen seiner beiden Hochschulen und ihrer Annexanstalten auf Qualität und Effizienz zu überprüfen. Dabei sind die Eidgenössischen Technischen Hochschulen und die Annexanstalten einem starken Rationalisierungsdruck ausgesetzt. Zweit- und drittrangige Aufgaben haben in diesem Umfeld keine Realisierungschance. Immerhin darf der Anschluss an die internationale Entwicklung nicht verpasst werden, da sonst Nachteile für die schweizerische Wirtschaft und Industrie entstünden.

Um auch bei der Verwendung des Kredites «Unterricht und Forschung» der Stellenplafonierung Rechnung zu tragen, haben wir eine Lösung in dem Sinne getroffen, dass der Anteil der Personalausgaben am Gesamtbetrag mittelfristig ein Drittel nicht übersteigen wird. Die Zahl der Wissenschaftler, die aus Mitteln ausserhalb der Budgetkredite des Schulrates bezahlt werden, richtet sich nach den Bedürfnissen der Kreditgeber und entzieht sich weitgehend dem Einfluss der Eidgenössischen Technischen Hochschulen und der Annexanstalten.

Die Feststellung für den Bereich des EMD, wonach die Stellenbewirtschaftung an der Mentalität der Armee anstosse, weisen wir in dieser Form zurück. Wir verfügen über Anhaltspunkte, dass Führungseigenschaften und Verantwortungsbewusstsein beim Kader des EMD in grossem Masse vorhanden sind. Die Frage der Altersstruktur und Beförderungsbedingungen beim Instruktionskorps wird das EMD untersuchen und die nötigen Massnahmen veranlassen.

Entgegen der Meinung der GPK sind die Probleme beim Grenzwachtkorps im Eidgenössischen Finanzdepartement mit der Gewährung einer Lohnzulage und der Bewilligung des Jahresdurchschnittsbestandes nicht gelöst. Die Sicherheit

unseres Landes beginnt an der Grenze. Eine effiziente Grenzüberwachung ist unerlässlich. Das Parlament hat seinen Willen bekundet, die Grenzbewachung aufrechtzuerhalten. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auch auf die Ausführungen von Herrn Nationalrat Chopard über das Grenzwachtkorps anlässlich der Geschäftsprüfung im Nationalrat am 18. Juni 1981 (Amtl. Bull. N 1981/781). Wie bei den PTT und SBB hängt der Personaleinsatz beim Grenzwachtkorps und bei den Zollämtern vom Verkehrsvolumen ab. Dabei ist zu berücksichtigen, dass nicht nur der grenzüberschreitende Verkehr, sondern auch die dem Zollpersonal übertragenen Aufgaben ständig zunehmen, insbesondere was die polizeilichen Funktionen (Terrorbekämpfung, Rauschgiftschmuggel, Strassenverkehr usw.) betrifft. Von der Verkehrszunahme ist das Zivilpersonal im gleichen Ausmass betroffen. Die Inbetriebnahme neuer, grosser Grenzübergänge, wie letzthin das Zollamt Basel-Weil am Rhein (Autobahn HAFRABA), erfordert immer wieder zusätzliches Personal. Die minimale stichprobenweise Kontrolle des Warenverkehrs muss im Interesse der Erfüllung fiskalischer, wirtschaftlicher und gesundheitspolizeilicher Aufgaben beibehalten werden.

22 PTT-Betriebe und Bundesbahnen

Die vorgeschlagene Stellenplafonierung für den Bereich der Verkehrsbetriebe war in ähnlicher Form bereits im Bundesgesetz von 1974 enthalten. Im Bereich der Bundesbahnen wurde der 1974 vom Parlament festgesetzte Stellenplafond bisher nie überschritten. Der durchschnittliche Personalbestand lag im Jahre 1980 noch um 2664 Einheiten unter diesem Grenzwert. Auch für die PTT-Betriebe musste während der Gültigkeitsdauer des Bundesgesetzes von 1974 die von der Bundesversammlung bewilligte Obergrenze nicht erhöht werden. Der ausgewiesene Mehrverkehr machte seit 1979 eine schrittweise Heraufsetzung des Personalbestandes nötig. Die Handhabung der Stellenplafonierung durch das Parlament hat gezeigt, dass der erforderliche Personalzuwachs jeweils bewilligt wurde, wenn ein entsprechender Mehrverkehr nachgewiesen werden konnte.

Wir erwarten, dass die eidgenössischen Räte dem betrieblichen Bedürfnis der beiden Verkehrsbetriebe nach angemessener Erhöhung ihrer Personalbestände auch in Zukunft Rechnung tragen werden.

23 Ausweichformen

231 Grenzwachtaspiranten

Die Ausklammerung der Grenzwacht-, Zoll- und Edelmetallprüferaspiranten aus dem Personalbestand wurde in Anlehnung an die Regelung für Lehrlinge nach Berufsbildungsgesetz getroffen, die seit jeher nicht im bewilligten Bestand enthalten sind. Der Grund für diese Massnahme liegt in der periodischen Rekrutierung der Aspiranten und in der Absicht, die zur Verfügung stehenden Etatstellen im Betriebsdienst der Zollverwaltung mit ausgebildetem und voll einsatzfähigem Personal zu besetzen. Diese Massnahme erhöhte demnach den Bestand an ausgebildeten Grenzwächtern. Die Finanz- und Geschäftsprüfungs-

kommissionen sind über diese Massnahme informiert worden. Wir gehen davon aus, dass Sie den heutigen Zustand nicht weiter in Frage stellen werden.

232 Unechte Hilfskräfte

Die Beurteilung der Entwicklung des Bestandes an unechten Hilfskräften ist eine Frage der Betrachtungsweise. Aus unserer Sicht handelt es sich nicht um eine Ausweichform, sondern um eine Folge der Stellenplafonierung. Die unechten Hilfskräfte sind nach ihren Funktionen den Beamten und Angestellten gleichwertig. Deshalb werden sie auch in die Stellenbewirtschaftung einbezogen. Dank unserer restriktiven Bewilligungspraxis nahm der Gesamtbestand an Hilfskräften von 1974 bis 1979 nicht zu. Dass ein zunehmender Anteil an Hilfskräften mit Daueraufgaben beschäftigt wurde, liegt im Wesen einer Stellenplafonierung, die immer Strukturveränderungen zur Folge hat.

233 Personal zu Lasten von Sachkrediten

In der Frage, wie der Bestand des Personals, das zu Lasten von Sachkrediten eingestellt wird, überwacht werden kann, konnte eine vorläufige Lösung gefunden werden, indem die Finanzkommissionen jährlich mit der Dokumentation zur Staatsrechnung eine umfassende Zusammenstellung über diese Personalkategorie erhalten. Ob sich später weitere Massnahmen aufdrängen werden, hängt von der Entwicklung des Bestandes dieser Arbeitskräfte ab. Aus einem Verzeichnis, das den Finanzkommissionen ausgehändigt wurde, geht hervor, dass mit diesen Personaleinstellungen wesentlich kostengünstigere Lösungen getroffen werden konnten, als es die Schaffung neuer Dauerstellen erlaubt hätte.

3 Änderungsvorschläge zum Initiativtext

Die sich abzeichnende Finanzlage des Bundes gibt uns keinen Anlass, von unseren Erklärungen im Bericht über die Richtlinien der Regierungspolitik 1979 bis 1983 in bezug auf die Stellenplafonierung abzuweichen. Wir werden auch in Zukunft bei der Anpassung der Personal- und Hilfskräftebestände grösste Zurückhaltung üben müssen. Trotzdem beantragen wir Ihnen, den vorliegenden Initiativtext zu ändern.

31

Wir beantragen Ihnen, den Initiativtext wie folgt zu fassen:

Art. 2 Stellenplafonierung

¹ Die jährlichen Durchschnittsbestände an Personalstellen der Departemente, der Bundeskanzlei, des Schweizerischen Schulrates, der Alkoholverwaltung, der Rüstungsbetriebe, der PTT-Betriebe, der Schweizerischen Bundesbahnen und der eidgenössischen Gerichte unterstehen der Plafonierung. Diese richtet sich nach den am 1. Januar 1982 bewilligten Beständen.

² Die Stellenplafonierung kann im Verfahren der Budgetbeschlüsse so weit gelockert werden, als es die Verhältnisse zwingend erfordern.

Dabei gehen wir von folgenden Überlegungen aus:

- Die bisherige Praxis der Stellenplafonierung gestützt auf das Bundesgesetz vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes hat sich als zweckmässig erwiesen und im grossen und ganzen bewährt.
- Die Zuständigkeit der Bundesversammlung soll wie bisher gewahrt bleiben. Sie entscheidet weiterhin im Rahmen ihrer Budgetbeschlüsse. Dabei dürfen aber unsere Ausführungen unter Ziffer 12 letzter Absatz nicht ausser acht gelassen werden.
- Die gesetzliche Verankerung der Stellenplafonierung setzt ein einfaches, den heterogenen Verhältnissen in Verwaltungen und Betrieben Rechnung tragendes Verfahren voraus.
- Schliesslich gehen wir bei der Lagebeurteilung von unserem Schreiben an die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (datiert vom 12. März 1979) aus, in dem wir unsere Konzeption über die künftige Stellenplafonierung darstellten. Unser Vorschlag zu einem Gesetzestext stimmt daher mit der seinerzeitigen Absichtserklärung des Bundesrates zur Fortsetzung des Personalstopps überein.

32

Zur besseren Ausschöpfung der bewilligten Personalbestände haben die eidgenössischen Räte in den letzten Jahren dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), der Eidgenössischen Zollverwaltung für ihre Betriebsdienste sowie für die Hilfskräfte der allgemeinen Bundesverwaltung die Stellenbewirtschaftung nach dem System des jährlichen Durchschnittsbestandes an Personalstellen zugestanden. Damit unterliegen diese Bereiche und Personalkategorien den gleichen Stellenbewirtschaftungsmassnahmen, wie sie die PTT-Betriebe und die Bundesbahnen seit vielen Jahren kennen. Für die übrigen Amtsstellen der allgemeinen Bundesverwaltung gilt bis heute der bewilligte Stellenbestand als höchstmöglicher Bestand, der zu keinem Zeitpunkt des Jahres überschritten werden darf. Diese Bestimmung hat zur Folge, dass die Zahl an bewilligten Stellen jährlich um 100–150 Einheiten nicht ausgeschöpft wird, da eine unerwartet freigewordene Stelle (Todesfall, kurzfristiger Austritt) nicht nahtlos wiederbesetzt werden kann. Mit der Bewilligung des Jahresdurchschnittsbestandes könnte die Zahl an bewilligten Stellen optimal ausgenützt werden. Anders ausgedrückt: die allgemeine Bundesverwaltung könnte im Jahresdurchschnitt mehr Arbeitskräfte beschäftigen, ohne die Zahl an bewilligten Stellen (gegenwärtig 32775) zu erhöhen. Die Folge davon wäre, dass eine zeitweise Unterschreitung des Personalplafonds in einem späteren Zeitpunkt des Jahres durch eine vorübergehende Überschreitung kompensiert werden könnte. Im heutigen Zeitpunkt kommen nur Unter-, jedoch keine Überschreitungen des bewilligten Bestandes vor.

Wir beantragen Ihnen deshalb in unserem Gesetzestext unter Ziffer 31 den Begriff des jährlichen Durchschnittsbestandes.

Bemerkungen zu den von der GPK vorgeschlagenen Massnahmen bei der Weiterführung der Stellenplafonierung (Ziff. 224)

In der Einleitung haben wir uns bereits allgemein zur Frage der Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung und den Betrieben geäussert. Zahlreiche gesetzliche Vorschriften beauftragen die Verwaltungseinheiten, die Wirtschaftlichkeit in ihren Bereichen zu verbessern. An Vorschriften, welche die von Ihnen genannten Rationalisierungsmassnahmen zum Ziel haben, fehlt es nicht. Wir sind denn auch mit Ihnen einig, dass letztlich der Einsatz jeder einzelnen Dienststelle in ihrem Bemühen entscheidend ist. Wir sehen deshalb vor, das rationelle Handeln der einzelnen Beamten und Angestellten vermehrt mit gezielten Impulsen zu fördern, die sich vor allem an die Fachspezialisten der Führungs- und Kaderschulung, der Kaderauswahl, des Vorschlagswesens, der Organisationsdienste der Generalsekretariate sowie an die Organisationsmitarbeiter der Bundesämter richten. Von diesen Stellen und den Vorgesetzten aller Stufen erwarten wir eine verstärkte Motivierung des Personals ihrer Verwaltungsbereiche und dadurch günstige Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit. Dennoch könnte aber das hohe Ziel, das die GPK in ihrem Bericht unter Ziffer 224 anvisiert, von der Verwaltung allein kaum erreicht werden. Die Rationalisierungs- und Sparanstrengungen müssen u. E. Hand in Hand mit den Bemühungen der parlamentarischen Kontrolle der Verwaltung einhergehen. Ihre Geschäftsprüfungskommissionen wie auch die Finanzdelegation werden auch künftig unter Beizug der massgebenden Ämter Schwerpunkte der Überprüfung setzen. Hier dürften sich parlamentarische Auseinandersetzungen über die Grenzen der staatlichen Tätigkeit ergeben, die zeigen werden, wie weit eine politische Zielsetzung im Gesetzesvollzug, von der in Ziffer 13 hievor die Rede ist, verwirklicht wird. In der Folge müssten dann auf dem Weg der Gesetzgebung die erforderlichen Schlüsse inbezug auf Abbau bestehender Aufgaben und entsprechender Personalmassnahmen gezogen werden.

Wenn wir einleitend vor einer Überschätzung der Rationalisierungseffekte warnen (Ziff. 13 letzter Abs.), dann aus der Überlegung, dass der umfassenden Überprüfung der Bundesausgaben im Jahre 1971 (Bericht der vom Eidg. Finanzdepartement eingesetzten Expertenkommission unter Leitung von Prof. Keller, St. Gallen) Wirtschaftlichkeitskriterien zugrunde gelegt wurden.

Die nun zehn Jahre zurückliegende Untersuchung der Bundesausgaben (-aufgaben) brachte ansehnliche Verbesserungen im Verwaltungsablauf, die sich in absehbarer Zeit in ähnlichem Umfang nicht wiederholen lassen. Dennoch können wir Ihnen zusichern, dass wir alles daran setzen werden, den Rationalisierungsprozess in der Verwaltung und den Betrieben weiter voranzutreiben.

5 Zusammenfassung

Die allgemeine Bundesverwaltung steht heute im siebenten Jahr der Stellenplafonierung; in den letzten Jahren unterbreitete der Bundesrat den Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen wiederholt Absichtserklärungen für eine gezielte Lockerung. Auch die Verbände des Bundespersonals gelangten verschie-

dentlich an die Mitglieder der eidgenössischen Räte und ersuchten sie, die Stellenplafonierung aufzuheben oder zu lockern. Mit jährlichen Umfragen bei den Departementen liessen sich die Kommissionen über die Auswirkungen der Plafonierung informieren. Ihre stets wiederholten Bedenken gegen die Erhöhung der Personalbestände konnte der Bundesrat nicht überhören und verzichtete, mit Ausnahme einer Stellenvermehrung für die eidgenössischen Gerichte, auf neuerliche Anträge an die eidgenössischen Räte.

Den Bericht der GPK sieht der Bundesrat als Antwort auf die Forderungen seiner Verwaltungen nach Bestandserhöhungen. Die sich nach wie vor abzeichnenden Haushaltsdefizite sowie die starke Nachfrage des privaten Wirtschaftssektors nach Arbeitskräften zwingen den Bundesrat, auch weiterhin ausserordentlich strenge Massstäbe bei der Zumessung der Personalbestände anzulegen. Obwohl die Betriebe auf Aufhebung einer strengen Plafonierung drängen, ist der Bundesrat nicht in der Lage, sich gegen die parlamentarische Initiative zu wenden. An seine grundsätzliche Zustimmung, die er übereinstimmend mit seiner Erklärung im Bericht über die Richtlinien der Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1979–1983 abgegeben hat, muss er allerdings einige Vorbehalte zum Bericht der GPK anknüpfen. Die Mitverantwortung des Parlaments für neue Aufgaben, die der Exekutiven seit 1975 überbunden wurden, muss klar erkannt werden. Sodann werden die Möglichkeiten der Rationalisierung und die günstigen Auswirkungen beim Abbau von Bundestätigkeiten überschätzt. Aus der Sicht des Bundesrates wird man deshalb künftig vor allem darauf achten müssen, sich beim Ruf nach neuen staatlichen Massnahmen vermehrt Rechenschaft über die Funktionen des Staates und über die Existenzbedingungen einer sozial verpflichteten Marktwirtschaft zu geben.

Die Stellenplafonierung gereicht der Wirtschaftlichkeit der Bundesverwaltung zweifellos zum Vorteil. Dabei darf aber nicht übersehen werden, dass der Bundesrat seinem Personal gegenüber als Arbeitgeber die Verpflichtung hat, Arbeitsbedingungen zu offerieren, die vergleichbaren Verhältnissen in der Privatwirtschaft entsprechen. In diesem Sinne muss der Bundesrat von den eidgenössischen Räten ein Entgegenkommen in den künftigen Personalbestandesfragen erwarten dürfen, um Engpässe abzudecken, die sich infolge neuer Aufgaben und arbeitszeitlicher Verbesserungen zugunsten des Personals immer stärker abzeichnen. Als Voraussetzung seiner Zustimmung erwartet der Bundesrat, dass die eidgenössischen Räte Bestandserhöhungen, insbesondere in den Betriebsdiensten, lediglich vom Nachweis zwingender betrieblicher Erfordernisse abhängig machen. Sodann muss dem Erfordernis, die bewilligten Stellenbestände flexibler ausschöpfen zu können, mit dem Entgegenkommen entsprochen werden, die Statistiken nach dem jährlichen Durchschnittsbestand zu führen, wie er für einzelne Zweige der allgemeinen Bundesverwaltung sowie die PTT und SBB gilt. Es handelt sich hier um massvolle Vorschläge, die zwar gewisse Erleichterungen bringen, aber den bisherigen Rahmen der Stellenplafonierung nicht wesentlich sprengen.

Was die im Bericht der GPK besonders erwähnten Rationalisierungsmassnahmen angeht, ist der Bundesrat der Auffassung, dass zwar mit gezielten Massnahmen das wirtschaftliche Handeln des Einzelnen noch weiter gefördert werden kann, dass aber die weit gesteckten Ziele der GPK nur durch gemeinsames

Handeln der parlamentarischen Aufsichtskommissionen und der Exekutive erreicht werden können. Die erfolgreiche Rationalisierung als Dauerprozess in der Verwaltung setzt voraus, dass Exekutive und Legislative periodisch gemeinsame und gezielte Schwerpunkte der Verwaltungskontrolle setzen.

Im Sinne dieser Darlegungen ist der Bundesrat bereit, einer Gesetzesvorlage für die Weiterführung der Stellenplafonierung zuzustimmen.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

28. Oktober 1981

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Furgler

Der Bundeskanzler: Buser

8092

Parlamentarische Initiative über die Stellenplafonierung Stellungnahme des Bundesrates vom 28. Oktober 1981

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1981
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	48
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	81.223
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	08.12.1981
Date	
Data	
Seite	929-939
Page	
Pagina	
Ref. No	10 048 504

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.