

Finanzmonitoring: Verwaltung

Personalkosten nicht im Griff

17. November 2003

Nummer 42

4. Jahrgang

dossierpolitik

Rote Karte für die Entwicklung 2001

Lag die Entwicklung 2000 noch auf Kurs, so übertrafen die Ausgaben im Jahr 2001 sowohl die Trend- als auch die Ziellimiten gemäss Ausgabenkonzept von *economiesuisse*. Die Entwicklung in den Jahren 2000 bis 2001 ist gekennzeichnet durch Lohnverbesserungen, neue Verwaltungsbauten und zusätzliche Aufgaben für den Staat. Diese Faktoren fallen auch für den weiteren Verlauf der Ausgaben für die allgemeine Verwaltung ins Gewicht.

Die vorliegende Ausgabe *dossierpolitik* ist Bestandteil eines umfassenden Monitorings der öffentlichen Ausgaben. Anknüpfungspunkt bildet das von *economiesuisse* im letzten Jahr publizierte Ausgabenkonzept. Basierend auf diesen Prognosen wird die effektive Ausgabenentwicklung jedes Bereichs aktualisiert. Ziel ist es festzustellen, ob und wo sich die Ausgaben nachhaltig entwickeln.

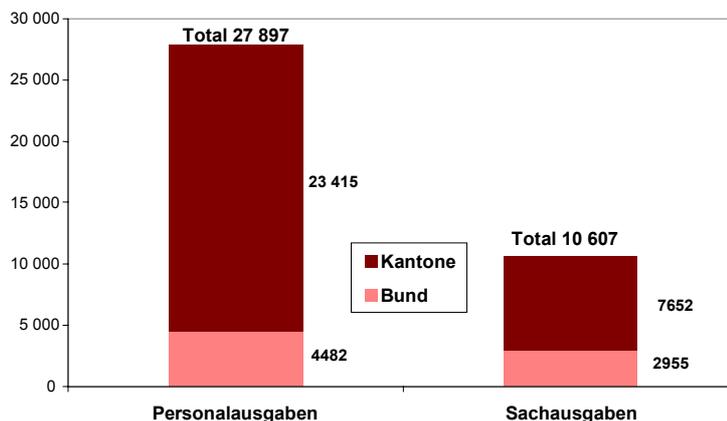
Die Ausgaben der öffentlichen Hand für die allgemeine Verwaltung im engeren Sinn erhöhten sich im Jahr 2000 gegenüber dem Vorjahr um 1,2 Prozent, während sie 2001 um 12,2 Prozent stiegen. 2000 wurde die im Ausgabenkonzept anvisierte Zielentwicklung von minus 3,4 Prozent über-, die erwartete Trendentwicklung von 2,7 Prozent hingegen unterschritten. 2001 sprengten die Verwaltungsausgaben beide Limiten. Unter Einbezug der den einzelnen Aufgabengebieten zugerechneten Verwaltungsfunktionen (Personal- und Sachausgaben) von Bund und Kantonen zusammen erhöhten sich die Verwaltungsausgaben 2000 um 1,1 Prozent und 2001 um 7,5 Prozent. 2000 wurden die Zielentwicklung von zwei Prozent und die Trendentwicklung von 2,7 Prozent unterschritten, 2001 hingegen beide Werte übertroffen. Die Entwicklung in den Berichtsjahren ist gekennzeichnet durch Lohnver-

besserungen, neue Verwaltungsbauten und zusätzliche Aufgaben für den Staat. Diese Faktoren fallen auch für den weiteren Verlauf der Ausgaben für die allgemeine Verwaltung ins Gewicht.

Starkes Ausgabenwachstum

Die Ausgaben für die allgemeine Verwaltung im engeren Sinn legten im Jahr 2000 um 1,2 Prozent zu, mithin etwas weniger als die Gesamtausgaben der öffentlichen Hand und der Sozialversicherungen (+1,6 Prozent). Umgekehrt verhält es sich 2001, als die Verwaltungsausgaben mit 12,2 Prozent weit stärker zunahm als das mit 4,4 Prozent ebenfalls kräftig gewachsene Ausgabentotal. Der Anteil der allgemeinen Verwaltungsausgaben an den konsolidierten Gesamtausgaben ging im Zeitraum 1990 bis 2001 leicht von 5,7 auf 5,6 Prozent zurück. Im Vergleich zu 2000 (5,2 Prozent) ist hingegen eine deutliche Zunahme des Anteils festzustellen. Gemäss Ausgabenkonzept sollte für die Allgemeine Verwaltung eine Zielentwicklung der Ausgaben bis 2010 von jährlich minus 3,4 Prozent möglich sein, gegenüber 1,8 Prozent für die Gesamtausgaben.

Personal- und Sachausgaben von Bund und Kantonen, 2001 (in Mio. Franken)



Quellen: Staatsrechnung 2001, Kantonsfinanzen 2001

Das Total der Verwaltungsausgaben (einschliesslich der den jeweiligen Aufgabengebieten zugeteilten Personal- und Sachausgaben gemäss Sachgruppengliederung) von Bund und Kantonen legte in den Jahren 2000 und 2001 um 1,1 bzw. 7,5 Prozent zu. Das Ausgabenkonzept sieht für diesen Bereich eine Zielentwicklung von zwei Prozent pro Jahr vor.

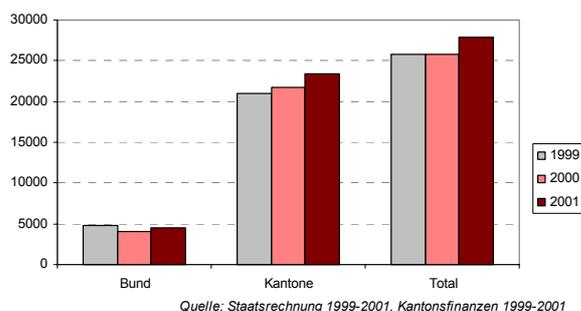
Bildungs- und Gesundheitswesen am personalintensivsten

Mit 6,5 Mrd. Franken (2001) macht der Unterposten Allgemeine Verwaltung den Löwenanteil (73 Prozent) der allgemeinen Verwaltungsausgaben aus. Da diese Zahlen sich auf die funktionale Gliederung nach Aufgabengebieten stützen, widerspiegeln sie nur begrenzt, was normalerweise unter dem Begriff „Allgemeine Verwaltung“ verstanden wird. Der allgemeine Personal- und Sachaufwand der Verwaltung wird vorwiegend direkt unter dem jeweiligen Aufgabengebiet verbucht. Bei Bund und Kantonen werden dem Aufgabengebiet „Allgemeine Verwaltung“ Aufwendungen für Infrastruktur- und Ressourcenämter (Personal, Bauten, Informatik, Logistik usw.), für Kanzleien wie auch für Finanz- und Steuerverwaltungen vollumfänglich zugerechnet. Auf Stufe Bund sind zusätzlich die Ausgaben des Grenzwachtkorps (GWK) enthalten. Es erfüllt sowohl Zollerhebungs- als auch Sicherheitsaufgaben. Nach der offiziellen funktionalen Gliederung wird das GWK somit nicht dem Aufgabengebiet Justiz und Polizei zugeordnet.

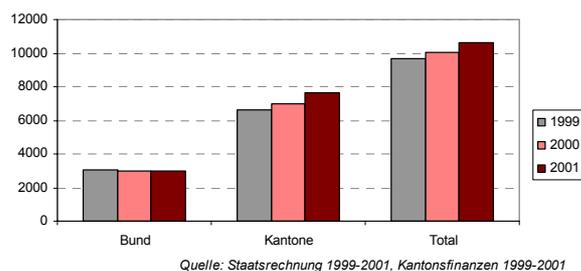
Bei den Gemeinden ist der Ausgabenposten Allgemeine Verwaltung aussagekräftiger, da nur in grösseren Gemeinden und Städten Ämter bestehen, deren Aufwand anderen Aufgabengebieten zugeordnet werden kann. Die Ausgaben für die weiteren nicht direkt einzelnen Aufgabengebieten zurechenbaren Verwaltungsfunktionen wie Legislative/Exekutive (insbesondere für Abstimmungen, Parlamente und Regierungen) und Übriges (bestehend aus nicht zuteilbaren Ausgaben wie Mehrzweckgebäude, Gemeindegäule oder Rathäuser) beliefen sich im Jahr 2000 auf 0,5 Mrd. Franken respektive 1,6 Mrd. Franken. Die entsprechenden Werte für 2001 betragen 0,5 beziehungsweise 1,8 Mrd. Franken.

Aufgrund der Unvollständigkeit der oben erwähnten Daten aus der funktionalen Gliederung macht es Sinn, auf Zahlen der Gliederung nach Sachgruppen zurückzugreifen, um bei der Verwaltung auf Stufe Bund und Kantone Reformleitlinien und Massnahmen ableiten zu können. Die nebenstehenden Grafiken machen die sich aus Personal- und Sachausgaben von Bund und Kantonen zusammensetzenden Verwaltungsausgaben im weiteren Sinn ersichtlich. Die Sachausgaben setzen sich zusammen aus Ausga-

Personalausgaben von Bund und Kantonen 1999-2001, in Mio. Franken



Sachausgaben von Bund und Kantonen 1999-2001, in Mio. Franken



ben für die Beschaffung von Konsumgütern, aus Investitionsausgaben unter 50'000 Franken und aus Aufwendungen für sonstige Dienstleistungen Dritter (z.B. Telefongebühren, Unterhalt, Reparaturen).

Die Ausgaben gemäss dieser Sachgruppengliederung verteilen sich auf die verschiedenen Aufgabengebiete. Auf kantonaler Ebene fallen sie hauptsächlich bei der Bildung an (Jahr 2000: 9,5 Mrd. Franken Personal- und 1,2 Mrd. Franken Sachausgaben; 2001: 10,3 Mrd./1,5 Mrd. Franken). Namhaft sind die Personal- und Sachausgaben ferner im Bereich Gesundheit (2000: 4,8 Mrd./2,0 Mrd. Franken; 2001: 5,4 Mrd./2,1 Mrd. Franken) und bei der Polizei (2000: 1,7 Mrd./309 Mio. Franken; 2001: 1,8 Mrd./349 Mio. Franken). Auf Bundesstufe können die grössten Beträge der militärischen Landesverteidigung (2000: je 1,5 Mrd. Franken; 2001: 1,7 Mrd./1,5 Mrd. Franken) und der Allgemeinen Verwaltung (2000: 1 Mrd./0,4 Mrd. Franken; 2001: 1,2 Mrd./0,5 Mrd. Franken) zugeordnet werden. Letztere besteht vorwiegend aus den Ressourcen- und Zollfunktionen des EFD. Damit zeigt sich, dass die in diesem Finanz-Monitoring gemachten Aussagen nicht nur den Bereich Allgemeine Verwaltung im engeren funktionalen Sinn betreffen, sondern darüber hinaus die Verwaltungsbereiche in allen anderen Aufgabengebieten des Staates berühren.

Ausgabenentwicklung: Die Zeichen stehen auf Expansion

Bisherige Entwicklung

Für die Beurteilung der Ausgabenentwicklung im Bereich Verwaltung werden alle Aufwendungen von Bund und Kantonen für Personal- und Sachausgaben als Grundlage verwendet. Bis Mitte der neunziger Jahre stiegen die Ausgaben deutlich, um danach etwas abzuflachen. Darin widerspiegeln sich die Massnahmen zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Vergleiche über verschiedene Jahre sind allerdings infolge von rechnerischen Ausgliederungen aus der Verwaltung erschwert. Wichtigste Beispiele sind der ETH-Bereich und die Rüstungsbetriebe des Bundes.

Trendentwicklung

Im Personalbereich wurde durch eine reduzierte Angleichung der Löhne an die Teuerung gespart, weshalb nun weniger Zurückhaltung bei Lohnforderungen herrscht. Wenn darüber hinaus der Staat weiterhin immer mehr Aufgaben übernimmt, sind weitere Personalkostensteigerungen vorprogrammiert. Ungewiss sind ferner die finanziellen Folgen einer möglichen Staatsleitungsreform. Allerdings sind sowohl auf Bundesebene (Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen, NFA) als auch in einigen Kantonen (u.a. Gemeindefusionen) bedeutende Reformbestrebungen im Gang. Ob es jedoch gelingt, die angestrebten Effizienzgewinne – angesichts zahlreicher Widerstände wegen Besitzstandswahrung und der teilweise übermässigen flankierenden Massnahmen – zu realisieren, bleibt ungewiss. Gemäss ursprünglichem Finanzplan 2004 bis 2006 des Bundes jedenfalls sollen die Personalausgaben um jährlich 2,5 Prozent zulegen, was in etwa der bisherigen und der Trendentwicklung von 2,7 Prozent pro Jahr bei den Personal- und Sachausgaben von Bund und Kantonen zusammen entspricht. Weit überproportional steigen laut Finanzplan die Pensionskassenbeiträge.

Mit dem Entlastungsprogramm 2003 versucht der Bundesrat, auch bei den Personalkosten den Hebel anzusetzen. Die Sparvorgabe beträgt 350 Mio. Franken und umfasst einen tieferen Teuerungsausgleich, die Erstreckung des Stufenanstiegs bei den Löhnen sowie einen Ab- und Umbau von Stellen. Ein gebremster Ausbau erfolgt im Justiz- und Polizeidepartement bei der so genannten Effizienzvorlage (Verlagerung der Strafverfolgung von den Kantonen zum Bund in den Bereichen organisiertes Verbrechen, Geldwäscherei und komplexe Fälle von Wirtschaftskriminalität). Zu einem eigentlichen Abbau dürfte es dagegen im Bundesamt für Wohnungswesen kommen

(die direkte Wohnbauförderung mittels zinsloser Darlehen soll ganz auslaufen).

Da zu befürchten ist, dass dem Staat tendenziell zusätzliche Aufgaben überbunden werden, ist von einer Trendentwicklung auszugehen, die vergleichbar mit der beobachteten Entwicklung in den neunziger Jahren (+2,7 Prozent pro Jahr) ist. Mit der Umsetzung der im Ausgabenkonzept formulierten Leitlinien sollte es nach Einschätzung von *economiesuisse* hingegen möglich sein, das durchschnittliche Ausgabenwachstum auf 2,0 Prozent pro Jahr zu beschränken. Bei der Allgemeinen Verwaltung im engeren Sinn wird gar eine jährliche Abnahme um 3,4 Prozent für realisierbar gehalten.

Rote Karte für die effektive Ausgabenentwicklung

Die Ausgaben der öffentlichen Hand für die nicht direkt den einzelnen Aufgabengebieten zuteilbare Allgemeine Verwaltung nahmen 2000 gegenüber dem Vorjahr um 1,2 Prozent zu. Wesentlich stärker stiegen sie mit 12,2 Prozent im Jahr 2001, womit sie über 8,8 Mrd. Franken erreichten. Die Zunahme 2000 liegt über der Zielentwicklung von minus 3,4 Prozent, aber unter der erwarteten Trendentwicklung von 2,7 Prozent, was eine gelbe Karte zur Folge hat. Eine rote Karte ist dagegen für das Jahr 2001 zu vergeben: Das Ausgabenwachstum übertraf sowohl die Ziel- als auch die Trendentwicklung. Mehr Mittel erforderten der Bau von Verwaltungsgebäuden sowie Lohnverbesserungen. Die Aufwendungen für die Allgemeine Verwaltung sind allerdings mit dem Vorjahr nicht direkt vergleichbar, da etwa beim Bund in den Bereichen Personal und Telekommunikationstaxen verschiedene Neuzuteilungen vorgenommen wurden.

Die Personalausgaben gemäss der Gliederung nach Sachgruppen, welche die gesamten – einschliesslich die den verschiedenen Aufgabengebieten zugerechneten – Personalaufwendungen erfasst, blieben 2000 für Bund und Kantone insgesamt stabil. Beim Bund gingen sie im Vergleich zum Vorjahr um gut 16 Prozent zurück. Darin widerspiegelt sich die auf den 1. Januar 2000 in Kraft gesetzte Ausgliederung des ETH-Bereichs aus der Rechnung der allgemeinen Bundesverwaltung. Dagegen liessen sich die Kantone das Personal 3,9 Prozent mehr kosten. 2001 fallen wie bei der Allgemeinen Verwaltung die gewährten Lohnmassnahmen und damit zusammenhängende höhere Personalversicherungsbeiträge ins Gewicht. Hinzu kommen Mehrausgaben für zusätzliche Stellen, beim Bund in erster Linie in den Bereichen Sicherheit und Kontrolle. Auf Bundesebene legten die Personalausgaben um 11,7 Prozent zu, auf Kantonsebene um 7,4 Prozent, was total rund 28 Mrd. Franken ergibt. Die Sachausgaben von Bund und Kantonen stiegen 2000 um 3,8 Prozent, 2001 um sechs

Prozent auf 10,6 Mrd. Franken. Verantwortlich für diese Ausgabenzuwächse waren die Kantone.

Personal- und Sachausgaben von Bund und Kantonen zusammen kletterten 2000 um 1,1 Prozent, 2001 um 7,5 Prozent auf 38,5 Mrd. Franken. Gemessen an der Trendentwicklung von 2,7 Prozent pro Jahr und der Zielentwicklung von zwei Prozent sind für diese beiden Jahre aufgrund der Sachgruppeneinteilung die grüne bzw. die rote Karte zu vergeben, wobei wie bereits erwähnt Neustrukturierungen in der Staatsrechnung zu berücksichtigen sind.

Da sich die aktuelle Ausgabenentwicklung nicht auf Zielkurs befindet, gelten die im Ausgabenkonzept dargestellten Leitlinien für eine nachhaltige Finanzpolitik nach wie vor.

Leitlinien für Reformen: Kooperation und Rationalisierungen

In der föderalen Organisation der Schweiz lassen sich Effizienzsteigerungen durch eine verbesserte horizontale und vertikale Kooperation zwischen den verschiedenen Staatsebenen erzielen; Doppelspurigkeiten können so vermieden werden.

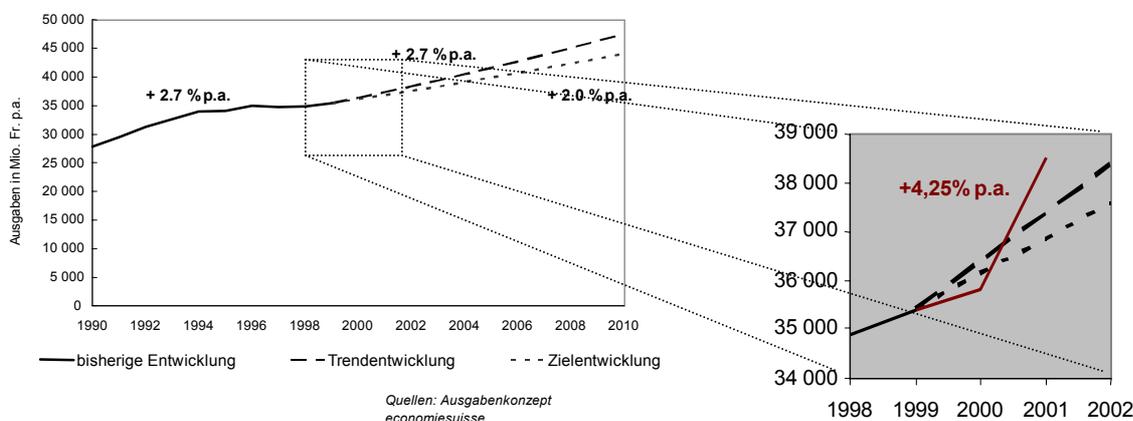
Um die positiven Auswirkungen der kantonalen bzw. kommunalen Finanzautonomie zu beleben, sind klarere Kompetenzabgrenzungen vorzunehmen und die Finanzausgleichsmechanismen zu verbessern, wie dies z.B. durch die NFA zwischen Bund und Kantonen angestrebt wird. Besonders bei Kantonen und Gemeinden soll die sachbezogene Zusammenarbeit in Zweckverbänden und mit

neuen Kooperationsinstrumenten gefördert werden. Wo sinnvoll und politisch erwünscht, sollen Fusionsbestrebungen von Gemeinden – und allenfalls von (Halb-)Kantonen – unterstützt werden, um für die Weiterführung und Verbesserung wichtiger öffentlicher Dienstleistungsangebote eine kritische Masse zu erreichen.

Verwaltungsintern getroffene Massnahmen zur Steigerung der Effizienz der Verwaltung sind zu begrüßen und konsequent fortzusetzen. Weitere Rationalisierungen und Reorganisationen sind unerlässlich. Das Angebot staatlicher Leistung muss sich den veränderten Bedürfnissen anpassen. Infrastruktur ist wo immer möglich gemeinsam zu nutzen. Dem Wildwuchs an neuen Aufgaben für die Verwaltung sowie Ausgabensündenfällen ist Einhalt zu gebieten. Dazu sind auch vermehrt moderne Controlling-Instrumente einzusetzen. Das Führen mit Leistungsaufträgen und Globalbudgets und der Aufbau interner Kostenverrechnungen sind weiter voranzutreiben. Sie sind aber nur dort sinnvoll, wo die Leistung gemessen werden kann. Für gewisse Bereiche der Verwaltung ist auf diesem Wege ein kontrolliertes, schrittweises Outsourcing mit Wettbewerbs-elementen denkbar. Unbestritten bleibt, dass gewisse Kernbereiche der Verwaltung naturgemäss nicht dafür geeignet sind.

Entscheidend für eine effiziente und schlanke Verwaltung (Qualität statt Quantität) ist schliesslich die Personalpolitik. Die Anstellungsverhältnisse des Staates müssen auf allen Ebenen jenen der Privatwirtschaft angenähert und die Durchlässigkeit für Karrieren muss erhöht werden. Das Zielwachstums für die Entwicklung der Personalkos-

Personal- und Sachausgaben von Bund und Kantonen (1990–2010), in Mio. Franken



ten soll deshalb nicht linear und über alle Bereiche gleich verteilt erreicht werden. Während im Bildungs- und Gesundheitsbereich kaum Spielraum besteht, ist das Sparpotenzial in der übrigen Verwaltung gross.

Kommentar

Die Aufwendungen für die Verwaltung zeigen eine eindeutig expansive Tendenz. Dies betrifft sowohl die Verwaltungsausgaben im engeren Sinn (nicht direkt zuteilbare Allgemeine Verwaltung) als auch die Verwaltungsausgaben gemäss Sachgruppengliederung (Einbezug auch der den einzelnen Aufgabengebieten zugeteilten Personal- und Sachausgaben). Neue Aufgaben für den Staat, Lohnmassnahmen und höhere Pensionskassenbeiträge sind wichtige Ursachen. Ins Gewicht fällt ferner die zunehmende Teilzeitarbeit. Diese erfordert immer mehr mit aufwendiger Informatik ausgerüstete Büros, die oft nicht voll ausgelastet sind und damit unnötige Kosten verursachen.

Werden die vorhandenen Sparpotenziale ausgeschöpft, so lassen sich gemäss Ausgabenkonzept die Ausgaben für Allgemeine Verwaltung im engeren Sinn bis 2010 um jährlich 3,4 Prozent senken. Bei den Personal- und Sachausgaben von Bund und Kantonen insgesamt anhand der Sachgruppengliederung wird eine Beschränkung des Ausgabenwachstums auf durchschnittlich zwei Prozent pro Jahr für möglich gehalten. Dagegen sieht etwa der Finanzplan 2004 bis 2006 des Bundes Mehrausgaben beim Personal von 2,5 Prozent pro Jahr vor. Bei der Allgemeinen Verwaltung im engeren Sinn sind es 1,8 Prozent.

Einen Schritt in die richtige Richtung unternimmt der Bundesrat mit dem Entlastungsprogramm 2003, das auch bei der Verwaltung ansetzt. Es schreckt bei einzelnen Institutionen (z.B. Bundesamt für Wohnungswesen) vor einem effektiven Personalabbau nicht zurück, nachdem die einzelnen Bundesaufgaben auf ihre Notwendigkeit überprüft worden sind. Handlungsbedarf sieht das Ausgabenkonzept bei den Generalsekretariaten der Bundesdepartemente, sind doch viele Stäbe „förmlich aufgeblasen worden“. Es empfiehlt, sowohl auf Bundes- als auch auf

Kantonsstufe die Linienämter wieder zu stärken. Sodann muss die Öffentlichkeits- und Kommunikationsarbeit koordinierter erfolgen. „Nicht jedes Amt braucht ein eigenes Kommunikationsvehikel.“

Erhebliche Sparpotenziale erschliessen gemäss Ausgabenkonzept interkantonale und interkommunale Zusammenarbeitsformen, mit denen Doppelspurigkeiten behoben bzw. kritische Massen geschaffen werden können. Kantone und Gemeinden, die von Leistungen anderer Gemeinwesen profitieren, sollen dafür bezahlen. Entsprechende Regelungen bringt die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA). Die NFA enthält auch neue vertikale Zusammenarbeitsformen zwischen Bund und Kantonen mit dem Ziel, die Effizienz durch klarere Kompetenzabgrenzungen zu steigern. Im Ausgabenkonzept wird ferner vorgeschlagen, Outsourcing-Möglichkeiten und damit den Wettbewerb bei der Erbringung von Staatsleistungen zu nutzen. Zudem sollen auf allen Stufen Gebäude wenn möglich gemeinsam benutzt oder durch Fremdnutzung besser ausgelastet werden. Teure Infrastruktur ist wo immer machbar multifunktional zu konzipieren.

Einen bedeutenden Spareffekt verspricht sich das Ausgabenkonzept von der Annäherung der Personalpolitik (Kündigungsschutz, Löhne, Arbeitszeiten, Ferien, Anreizsysteme) im öffentlichen Sektor an jene der Privatwirtschaft. „Dies hiesse insbesondere, den Beamtenstatus landesweit abzuschaffen, das System der Sozialleistungen der 2. Säule nach dem Beitrags- statt – wie es heute noch oft der Fall ist – nach dem Leistungsprimat zu führen und Arbeitgeberbeiträge strikt paritätisch zu gestalten.“ Weiter wird empfohlen, „zum Kündigungssystem sowie zu marktkonformen, flexiblen und leistungsgerechten Arbeitsverhältnissen überzugehen“.

ER

Rückfragen: pascal.gentinetta@economiesuisse.ch