



Bern, 20. September 2019

Einführung einer Personalbremse analog der Ausgabenbremse

Bericht des Bundesrats
in Erfüllung des Postulats 15.3704 Gössi
vom 19.06.2015

Inhaltsverzeichnis

1	Einführung einer Personalbremse analog der Ausgabenbremse; Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats 15.3704 Gössi vom 19.06.2015.....	3
2	Ausdehnung der heutigen Ausgabenbremse auf das Personal.....	4
2.1	«Personalbremse» als Personalbremse im engeren Sinne.....	5
2.2	Anwendungsbereich.....	5
2.3	Anwendungszeitpunkt.....	6
2.4	«Personalbremse» als Aufgabenbremse	6
3	Prüfung der Einführung eines qualifizierten Mehrs für die Ausgaben- und Personalbremse	7
4	Auswirkungen einer Personalbremse mit qualifiziertem Mehr.....	7
5	Schlussfolgerungen	9

1 Einführung einer Personalbremse analog der Ausgabenbremse; Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats 15.3704 Gössi vom 19.06.2015

Mit dem vorliegenden Bericht erfüllt der Bundesrat das Postulat 15.3704 Gössi «Einführung einer Personalbremse analog der Ausgabenbremse» vom 19. Juni 2015¹. Das Postulat hat folgenden Wortlaut:

„Der Bundesrat wird beauftragt, dem Parlament bis Ende 2015 einen Vorgehensvorschlag zu unterbreiten, wie die heutige Ausgabenbremse gemäss Artikel 159 Absatz 3 Litera b der Bundesverfassung auf das Bundespersonal ausgedehnt werden kann. Zudem hat er zu prüfen, ob sowohl für die Ausgaben- als auch für die Personalbremse ein qualifiziertes Mehr eingeführt werden könnte.“

Nationalrätin Gössi begründet ihre Anliegen im Vorstoss wie folgt:

„Die zunehmende Regulierungsflut lähmt die Wirtschaft und bürdet ihr immer höhere Kosten auf. Dies ist insbesondere nach der Freigabe des Euromindestkurses am 15. Januar 2015 fatal, da seither die Kosten für die Unternehmen um etwa 15 Prozent angestiegen sind. Die Regulierung ist zum Grossteil hausgemacht, und es ist daher alles zu unternehmen, um unnötige Regulierungen abzubauen. Treiber ist in erster Linie nicht die Administration, sondern das Parlament, das der Verwaltung immer wieder neue Aufgaben aufbürdet. Ein Indiz für diese Zunahme der gesetzgeberischen Tätigkeit der Legislative ist die Systematische Rechtssammlung (SR): Von 2000 bis Ende 2012 hat sich die Anzahl Seiten von 3112 auf 7508 mehr als verdoppelt, und die Seitenzahl im Amtlichen Bulletin ist von 2000 bis 2014 von 6035 auf 10 892 Seiten angestiegen. Es genügt daher nicht, die Bundesverwaltung in die Pflicht zu nehmen, sondern der Hebel ist primär beim Hauptverursacher anzusetzen: beim Gesetzgeber selbst, dem Parlament. Verschiedene Vorschläge wie eine regelmässige Überprüfung der geltenden Regulierungen, eine zeitliche Befristung oder eine Regulierungsbremse sind schon diskutiert, aber nicht umgesetzt worden. Eine einfache, wirkungsvolle Massnahme wäre die Erhöhung der Hürden für die Zustimmung zu Erlassen, die höhere Ausgaben und/oder mehr Personal verlangen. Die heutige Ausgabenbremse ist auf das Bundespersonal auszudehnen: Sobald die Umsetzung einer Vorlage mehr Personal benötigt, ist bei der Schlussabstimmung in beiden Räten anstelle des einfachen das absolute oder sogar ein qualifiziertes Mehr zu verlangen. Falls diese Hürde nicht erreicht wird, ist die Vorlage gescheitert.“

Der Bundesrat beantragte in seiner Antwort vom 26. August 2015 die Ablehnung des Postulats und begründete dies in erster Linie mit der Tatsache, dass für die Zustimmung zu Erlassen, die unter die Ausgabenbremse gemäss Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV fallen, heute schon höhere Hürden gelten (qualifiziertes Mehr) und die Ausgabenbremse in diesen Fällen somit zwar nicht formell, aber de facto bereits als Personalbremse wirke. Des Weiteren vertrat der Bundesrat in seiner Stellungnahme die Ansicht, dass die vorgeschlagene Personalbremse nicht wesentlich zur Minderung von Regulierungskosten beitragen würde, allerdings mit gravierenden Nachteilen verbunden wäre.

Im Gegensatz zum gleichlautenden Postulat 15.3786 Föhn, das im Ständerat in der Herbstsession 2015 mit 30 gegen 4 Stimmen bei 5 Enthaltungen scheiterte, nahm der Nationalrat am 4. Mai 2017 das Postulat 15.3704 mit 106 zu 83 Stimmen bei einer Enthaltung, an.

Gestützt auf die Begründung des Postulats, wird davon ausgegangen, dass das eigentliche Ziel der Postulantin eine Regulierungsbremse ist. Zum Thema Regulierungsbremse hat der Bundesrat mit dem

¹ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20153704> (letztmals besucht am 5.9.2019).

Einführung einer Personalbremse analog der Ausgabenbremse

Bericht «Regulierungsbremse: Möglichkeiten und Grenzen unterschiedlicher Ansätze und Modelle»² in Erfüllung des Postulats 15.3421 Caroni eine Auslegeordnung möglicher Regulierungsbremsen sowie ihrer Vor- und Nachteile vorgelegt.

Aufbauend auf dieser Ausgangslage fasst der vorliegende Bericht die wesentlichsten Erkenntnisse zu den Umsetzungsoptionen aus dem Gutachten³ vom 28. Januar 2019 des Instituts für Föderalismus der Universität Freiburg zusammen. In einem ersten Teil werden die möglichen Ausprägungen einer Ausdehnung der heutigen Ausgabenbremse auf das Personal skizziert. Der zweite Teil nimmt Stellung zur Frage der Einführung eines qualifizierten Mehrs für die Ausgaben- und Personalbremse. Die Schlussfolgerungen des Bundesrats in [Kapitel 5](#) schliessen den Bericht ab.

2 Ausdehnung der heutigen Ausgabenbremse auf das Personal

Unter dem Begriff „Ausgabenbremse“ werden Vorschriften verstanden, die es den eidgenössischen Räten in bestimmten Fällen erschweren, ausgabenwirksame Beschlüsse zu fassen. Die Ausgabenbremse ist auf Verfassungsebene verankert (Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV) und schreibt vor, dass es für Subventionsbestimmungen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen, die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte braucht (absolutes Mehr der Mitglieder jedes Rats). Im Ständerat entspricht das 24, im Nationalrat 101 Parlamentarier/innen. Dies bedeutet eine erschwerte Voraussetzung bezüglich Beschlussfassung, da im Regelfall gemäss Artikel 159 Absatz 2 BV in beiden Räten und in der Vereinigten Bundesversammlung die Mehrheit der Stimmenden entscheidet. Eine Abstimmung über die Ausgabenbremse kommt im Rat jeweils erst dann zum Zug, wenn der entsprechende Artikel oder Absatz einer Subventionsbestimmung in der Detailberatung inhaltlich bereinigt ist, da als Folge von Änderungen in der Detailberatung die Notwendigkeit für eine Beschlussfassung nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV gegebenenfalls entfällt.⁴

Eine analoge «Personalbremse» gemäss Postulat Gössi würde in erster Linie bedeuten, dass für jede Vorlage, zu deren Umsetzung zusätzliches Personal erforderlich ist, im Sinne von Artikel 159 Absatz 3 BV höhere Anforderungen bezüglich Zustimmung gelten würden, weil das absolute Mehr der Mitglieder jedes Rats erforderlich wäre. Die konkrete Ausgestaltung einer solchen Personalbremse ist in diversen Varianten denkbar. Allen Ausgestaltungsmöglichkeiten gemeinsam ist, dass jede Art von Bremse analog zur Ausgabenbremse auf Verfassungsebene angesiedelt werden müsste. Eine Regelung der Personalbremse nur auf Gesetzesstufe ist nicht möglich. Einerseits umfasst die bestehende Regelung der Ausgabenbremse in der Verfassung nur Gesetzesbestimmungen mit neuen Subventionen und neue Ausgaben über den Schwellenwerten. Sie müsste so ergänzt werden, dass sie auch die Ausweitung des Personalbestandes umfassen würde. Andererseits ist die Grundregel für Abstimmungen in der Bundesversammlung in Art. 159 Abs. 2 BV festgehalten, weshalb alle Abweichungen von dieser Grundregel ebenfalls auf Verfassungsebene eingefügt werden müssen.

Die Einführung einer Personalbremse könnte je nach ihrer Ausgestaltung zudem eine Revision des Parlamentsgesetzes (ParlG; SR 171.10), des Finanzhaushaltgesetzes (FHG; SR 611) sowie der dazugehörigen Verordnung nach sich ziehen.

² https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen/Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Regulierung/Regulierungsbremse.html (letztmals besucht am 5.9.2019).

³ Im Interesse einer möglichst objektiven und unabhängigen Analyse beauftragte das EFD (EPA) am 19. Oktober 2018 das Institut für Föderalismus der Universität Freiburg, mittels Gutachten zu klären, wie die im Postulat Gössi vorgeschlagene Personalbremse umgesetzt werden könnte und welches die Vor- und Nachteile einer solchen Personalbremse wären. Das Gutachten verfasst haben Prof. Dr. Andreas Stöckli und Elisabeth Joller, Advokatin.

⁴ Vgl. Daniela Thurnherr, in: Waldmann /Belser /Epiney (Hrsg.), BS-BV-Kommentar, Basel 2015, Art. 159 N. 31.

Einführung einer Personalbremse analog der Ausgabenbremse

Die nachfolgenden Ziffern 2.1 bis 2.4 stützen sich im Wesentlichen auf die Erkenntnisse aus dem Gutachten des Instituts für Föderalismus der Universität Freiburg. Dabei wird bei der Würdigung von Varianten jeweils die Haltung des Bundesrats wiedergegeben.

2.1 «Personalbremse» als Personalbremse im engeren Sinne

Eine Personalbremse im engeren Sinn setzt – im Gegensatz zur Personalbremse als Aufgabenbremse (siehe [Kapitel 2.4](#)), welche neue Aufgaben im Visier hat – direkt beim Personal an, entweder bei den Personalkosten oder beim Personalbestand des Bundes. Eine Personalbremse im Sinne des vorliegenden Postulats, d. h. mit Einfluss auf die Regulierungsdichte, fokussiert sinnvollerweise auf den Personalbestand. Schliesslich bedeuten höhere Anforderungen an die Ausweitung des Personalbestands ebenfalls höhere Anforderungen an die Schaffung von neuen Aufgaben und somit indirekt eine tendenzielle Senkung der Regulierungsdichte. Für eine Senkung der Regulierungsdichte wären somit alle Erlasse, die mehr Personal benötigen, der Personalbremse zu unterstellen.

Demgegenüber lässt sich bei Entscheiden des Parlaments, die höhere Personalkosten für den Bund zur Folge haben, nicht aber den Personalbestand tangieren (z. B. Personalgesetzgebung), ebendieser Konnex zwischen neuen Aufgaben und zunehmender Regulierungsdichte nicht herstellen. Einschränkend ist zudem festzuhalten, dass die Schaffung neuer Stellen nicht voraussetzt, dass der Bundesverwaltung mittels neuer Gesetze zusätzliche Aufgaben zugewiesen werden. Der Konnex zwischen Personalbestand und Regulierungsdichte ist somit nicht zwingend. Je nach Umfang und Intensität zusätzlicher Aufgaben besteht die Möglichkeit, diese mit dem bestehenden Personal zu bewältigen, und umgekehrt ist es möglich, dass eine Intensivierung bereits bestehender Aufgaben zusätzliches Personal erfordert (z. B. steigende Anzahl Asylgesuche).

2.2 Anwendungsbereich

Gemäss Artikel 163 BV erlässt die Bundesversammlung rechtsetzende Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes oder der Verordnung. Die übrigen Erlasse ergehen in der Form des Bundesbeschlusses. Die Form des (referendumpflichtigen) bzw. des einfachen Bundesbeschlusses ist für Einzelakte des Parlaments vorgesehen. Unter den Begriff «Erlass» fallen somit auch nicht-rechtsetzende Akte des Parlaments.

Welche Erlasse der Bundesversammlung der Personalbremse unterliegen würden, hängt von deren konkreten Ausgestaltung ab. Sofern die Personalbremse ausschliesslich auf rechtsetzende Erlasse zur Anwendung gelangt, würde die Personalbremse vorab beim Erlass von Bundesgesetzen gelten (Artikel 163 Absatz 1 BV). Allerdings ist zu beachten, dass die Erlassform des Bundesbeschlusses namentlich auch Verwendung findet für Beschlüsse über Verfassungsänderungen (Art. 140 Abs. 1 Bst. a BV) und über die Genehmigung von völkerrechtlichen Verträgen (Art. 140 Abs. 1 Bst. b und Art. 141 Abs. 1 Bst. d BV). Solche Bundesbeschlüsse könnten einer Personalbremse ebenfalls unterstellt werden, sofern ihre Umsetzung zusätzliches Personal erfordert. Soll die Personalbremse auf alle Erlasse der Bundesversammlung Anwendung finden, welche den Personalbestand oder die Personalkosten tangieren, so würde sie namentlich auch den Voranschlag erfassen, der in Form des einfachen Bundesbeschlusses ergeht (Artikel 25 Absatz 2 ParlG). Demgegenüber ist zu beachten, dass die bestehende Ausgabenbremse nur auf Subventionsbestimmungen in Bundesgesetzen sowie auf Bundesbeschlüsse zu Verpflichtungskrediten und Zahlungsrahmen Anwendung findet, nicht aber auf andere Rechtsakte, selbst wenn diese die Grundlage für Ausgaben bilden. So wird die heutige Ausgabenbremse weder auf Verfassungsbestimmungen noch auf den Voranschlag angewendet.

Einführung einer Personalbremse analog der Ausgabenbremse

Da das Postulat Gössi nicht auf eine Reduktion des Personalbestands per se abzielt, sondern auf eine Eindämmung der Regulierungsdichte, scheint eine Begrenzung des Geltungsbereichs einer allfälligen Personalbremse auf rechtssetzende Erlasse sinnvoll, da ansonsten der Konnex zur Regulierungsdichte fehlt.

2.3 Anwendungszeitpunkt

Mit der Festlegung des Zeitpunkts im parlamentarischen Verfahren, in dem die Personalbremse zum Zug kommen soll – in der Eintretensdebatte, in der Detailberatung, bei der Gesamtabstimmung oder bei der Schlussabstimmung – ist auch die Frage verbunden, ob die Personalbremse auf einzelne Gesetzesbestimmungen oder auf einen Erlass als Ganzes zur Anwendung kommen soll.

Eine Verbindung der Personalbremse mit der Eintretensdebatte scheint wenig sinnvoll, da zum Zeitpunkt der Eintretensdebatte ein Erlassentext inhaltlich noch nicht bereinigt ist, der Rat ihn in der Detailberatung noch ändern kann und somit allenfalls die Notwendigkeit eines qualifizierten Mehrs bis zur Schlussabstimmung entfällt.

Gemäss Wortlaut der Begründung verlangt das Postulat 15.3704 Gössi denn auch das qualifizierte (absolute) Mehr der beiden Räte bei der Schlussabstimmung zu einer Vorlage. Dies würde sich analog zur Ausgabenbremse verhalten. Bei letzterer kommt die Abstimmung mit qualifiziertem Mehr auch erst bei denjenigen Gesetzesartikeln zum Zug, die nach der inhaltlichen Bereinigung noch der Ausgabenbremse unterliegen. Die Ausgabenbremse kommt somit bei der Abstimmung über einzelne Gesetzesbestimmungen zur Anwendung. Die personellen Auswirkungen hingegen ergeben sich in der Regel nicht aus einem einzelnen Gesetzesartikel, sondern aus der neuen, in mehreren Artikeln geregelten Aufgabe als Gesamtes. Dies würde dafürsprechen, die Personalbremse mit der Gesamtabstimmung über den Erlass als Ganzes zu verbinden.

Bereits heute müssen die personellen Auswirkungen von Erlassen gemäss Artikel 141 Absatz 2 Buchstabe f ParlG in der Botschaft des Bundesrates aufgezeigt werden. Dabei sind die Auswirkungen auf den Personalbestand möglichst detailliert anzugeben, ein Mehrbedarf ist zu begründen und die Konsequenzen einer Nichtbewilligung sind aufzuzeigen. Die Bundesversammlung beschliesst dann nicht separat über die personellen Auswirkungen eines Erlasses, sondern über den Erlass als Ganzes.

2.4 «Personalbremse» als Aufgabenbremse

Grundsätzlich stellt sich bei der Lektüre der Begründung des Postulats die Frage, ob mit der Einführung einer Personalbremse tatsächlich das adäquate Instrument zur Erreichung des gewünschten Resultats gewählt würde. Das eigentliche Ziel der Postulantin, eine weitere Zunahme der Regulierungsdichte zu verhindern, könnte allenfalls über eine Regelung, die bei den Aufgaben der Bundesverwaltung ansetzt und immer dann zum Zuge käme, wenn der Bundesverwaltung durch einen Parlamentsentscheid neue Aufgaben zugewiesen würden (Aufgabenbremse), direkter erreicht werden. Davon ausgehend, dass ein Grossteil der Erlasse zu neuen Ausgaben und zu neuem Personalbedarf führt, müsste jedes Gesetz, egal ob neu, teil- oder totalrevidiert, mit qualifiziertem Mehr verabschiedet werden.

Im Vergleich zu einer Personalbremse im engeren Sinn (siehe [Kapitel 2.1](#)) wäre eine Aufgabenbremse einfacher umzusetzen, da die Notwendigkeit einer genauen und verbindlichen Einschätzung der personellen Auswirkungen eines Erlasses entfallen würde. Eine Personalbremse im engeren Sinn hat zudem, wie erwähnt, keinen direkten Zusammenhang mit der Regulierungsdichte. Eine als Aufgabenbremse ausgestaltete Personalbremse könnte hingegen einen mässigenden Einfluss auf die Gesetzgebungstätigkeiten ausüben. Schwierigkeiten dürfte allerdings die Definition des Begriffs der neuen Aufgaben bereiten, insbesondere in Abgrenzung zu bestehenden Aufgaben, die neu geregelt bzw. Veränderungen unterzogen werden. Auch aus demokratiepolitischer Sicht gibt es Zweifel: Eine

Einführung einer Personalbremse analog der Ausgabenbremse

weite Interpretation des Begriffs «neue Aufgaben» dürfte bewirken, dass das Erfordernis eines qualifizierten Mehrs im Gesetzgebungsverfahren von der Ausnahme zur Regel würde (Paradigmenwechsel).

3 Prüfung der Einführung eines qualifizierten Mehrs für die Ausgaben- und Personalbremse

Nebst der Einführung einer Personalbremse verlangt das Postulat Gössli vom Bundesrat auch die Prüfung, ob sowohl für die Ausgaben- als auch für die Personalbremse ein qualifiziertes Mehr eingeführt werden könnte.

Bei der Bestimmung der erforderlichen Mehrheit wird gemeinhin zwischen den Begriffspaaren «relative und absolute Mehrheit» sowie «einfache und qualifizierte Mehrheit» unterschieden.

Das «absolute Mehr» bezeichnet bei einer bestimmten massgebenden Gesamtzahl von Personen die erste ganze Zahl über der Hälfte der Stimmenden als massgebendes Quorum für den (Mehrheits-) Beschluss. Demgegenüber bezeichnet das «relative Mehr» die grösste von mehreren verschiedenen grossen Personengruppen innerhalb einer bestimmten Anzahl von Personen. Das nach Artikel 159 Absatz 3 BV (ausnahmsweise) erforderliche absolute Mehr unterscheidet sich von der Regelvorgabe in Artikel 159 Abs. 2 BV in Bezug auf die Referenzgrösse: Die massgebende Gesamtzahl von Personen besteht in der *Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte* (Art. 159 Abs. 3 BV) bzw. in der *Mehrheit der Stimmenden* (Art. 159 Abs. 2 BV).⁵ Das Erfordernis nach Art. 159 Abs. 3 BV wird in der Lehre bisweilen auch als «qualifiziertes Mehr» bezeichnet.⁶ Gemäss dieser Definition verlangt die Ausgabenbremse bereits ein qualifiziertes Mehr, weshalb sich die Frage erübrigt, ob ein solches eingeführt werden kann.

Die Mehrheitsregel könnte freilich durch entsprechende Verfassungsanpassungen verschärft werden. Entsprechendes gilt für die Personalbremse: Sie kann analog der heutigen Ausgabenbremse ausgestaltet werden oder aber noch höhere Anforderungen an das erforderliche Mehr vorsehen, beispielsweise durch Einführung einer Zweidrittelmehrheit.

Abschliessend ist darauf hinzuweisen, dass die Ausgabenbremse seit ihrer Einführung nur in den seltensten Fällen eine konkret nachweisbare Bremswirkung erzielt hat. Gemäss Bericht «Grundlagen der Haushaltsführung des Bundes»⁷ vom Januar 2016 zeigt die Erfahrung, dass die Ausgabenbremse eher präventiv wirkt. Die erhöhten Anforderungen an die Genehmigung neuer Ausgaben führen in der Praxis dazu, dass bereits bei der Erarbeitung neuer Gesetzesvorlagen und Finanzbeschlüsse auf einen massvollen Mitteleinsatz geachtet wird. Praktisch bedeutet dies, dass ein Erlass, der zu Ende beraten wird, meistens auch die erhöhten Beschlussvorgaben nach Artikel 159 Absatz 3 BV Mehr übersteht.

4 Auswirkungen einer Personalbremse mit qualifiziertem Mehr

Die Auswirkungen einer Personalbremse auf das Rechtsetzungsverfahren und den Parlamentsbetrieb hängen stark von deren konkreten Ausgestaltung ab. Generell ist festzuhalten, dass der Anwendungsbereich einer Personalbremse weiter gefasst wäre als derjenige der bestehenden

⁵ Daniela Thurnherr (Fn. 2), Art. 159 N. 20.

⁶ Moritz von Wyss, in: Ehrenzeller et al. (Hrsg.), SG-BV-Kommentar, 3. Aufl., Zürich / St. Gallen 2014, Art. 159 N. 9.

⁷https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/mittelbeschaff_verm_schuldenverv/Haushaltfuehrung_d.pdf.download.pdf/Haushaltfuehrung_d.pdf (letztmals besucht am 5.9.2019).

Einführung einer Personalbremse analog der Ausgabenbremse

Ausgabenbremse, zumal ein grosser Teil der rechtsetzenden Erlasse mit personellen Auswirkungen verbunden sein dürfte und somit die Personalbremse bei einer Mehrheit der rechtsetzenden Erlasse anwendbar wäre.

Die diskutierten Varianten zeigen, dass eine Personalbremse, die direkt beim Personal ansetzt (Personalbremse im engeren Sinne), nicht unerhebliche Umsetzungsschwierigkeiten mit sich bringen würde. Gemäss Gutachten des Instituts für Föderalismus der Universität Freiburg am praktikabelsten erscheint eine Personalbremse, die ausschliesslich bei rechtsetzenden Erlassen zur Anwendung gelangt und der Erlassentwürfe als Ganzes unterstellt sind. Im Hinblick auf die Zielsetzung einer Eindämmung der Regulierungsdichte setzt die Personalbremse dabei sinnvollerweise beim Personalbestand der Bundesverwaltung inklusive ihrer dezentralen Verwaltungseinheiten an. Die Personalbremse würde somit dazu führen, dass bei der Gesamtabstimmung über einen rechtsetzenden Erlass in beiden Räten ein qualifiziertes Mehr erreicht werden muss, sofern für die Umsetzung des Erlasses zusätzliches Personal in der Bundesverwaltung benötigt wird.

Die Auswirkungen auf das Rechtsetzungsverfahren wiederum hängen insbesondere von der Ausgestaltung des qualifizierten Mehrs ab. Es ist davon auszugehen, dass eine Personalbremse, welche analog zur geltenden Ausgabenbremse ausgestaltet wird, wie letztere in erster Linie präventiven Charakter hätte. Würde zur Überwindung der Personalbremse hingegen eine Zweidrittelmehrheit gefordert, so erhöhten sich die Hürden für die Verabschiedung neuer Erlasse drastisch. Es müsste damit gerechnet werden, dass zahlreiche Erlasse an der Personalbremse scheitern würden. Umstrittene Geschäfte hätten, sofern sie in den Anwendungsbereich der Personalbremse fallen, kaum noch eine Chance; de facto fänden nur noch Erlassentwürfe die erforderliche Mehrheit, die weit über die Grenzen der politischen Lager hinaus auf Zustimmung stossen. Da gerade Geschäfte von grosser Tragweite ein erhebliches Polarisierungspotential aufweisen, könnten wichtige Rechtsetzungsprojekte blockiert werden. Das Parlament könnte seine gesetzgeberische Funktion nur noch eingeschränkt wahrnehmen, da die erforderliche Mehrheit bei polarisierenden Erlassen kaum erreicht werden könnte. Denkbar ist auch, dass es als Folge von Blockaden im Gesetzgebungsprozess vermehrt zu Volksinitiativen kommen könnte, da besorgte Bürgerinnen und Bürger bzw. Interessenverbände aufgrund der Untätigkeit des Parlaments selbst aktiv werden könnten.

In der Begründung zum Postulat 15.3704 Gössi wird zugunsten einer Personalbremse auch angeführt, dass Alternativen wie eine regelmässige Überprüfung der geltenden Regulierungen oder eine Regulierungsbremse zwar diskutiert, doch bislang nicht umgesetzt worden sind. Nach dem Nationalrat hat am 20. März 2019 nun auch der Ständerat der Motion 16.3360 der FDP-Liberalen Fraktion «Mit einer Regulierungsbremse den Anstieg der Regulierungskosten eindämmen» vom 31. Mai 2016 zugestimmt. Diese Motion verlangt, dass das Wachstum künftiger Regulierungen eingedämmt und unnötige Regulierungskosten vermieden werden. Dazu sollen Gesetzesänderungen, neue Gesetze oder neue Regulierungen allgemein, welche entweder zu höheren Regulierungskosten für mehr als 10'000 Unternehmen führen oder deren Regulierungskosten über einer noch zu definierenden Kostenschwelle liegen, in den Gesamtabstimmungen beider Räte neu einem qualifizierten Mehr unterstellt werden. Auch diese «Regulierungsbremse» bedarf einer Verfassungsänderung, wie der Bundesrat in seiner Stellungnahme zur Motion 16.3360 bereits erläutert hat. Die Auswirkungen dieses jüngsten Parlamentsentscheids auf die Forderung bzw. Umsetzungsmöglichkeiten einer Personalbremse wurden im Rahmen dieses Postulatsberichts nicht weiter geprüft.

5 Schlussfolgerungen

Der Bundesrat spricht sich für wirkungsvolle Massnahmen zur Eindämmung der Regulierungsflut aus. Im Bericht in Beantwortung des Postulats 15.3421 Caroni⁸ hat der Bundesrat aufgezeigt, dass er dies in erster Linie durch mehr Transparenz durch eine Optimierung des bestehenden Systems erreichen will. Allzu starre Mechanismen wie eine mechanische Regulierungsbremse hält er für nicht sinnvoll.

Das Gutachten des Instituts für Föderalismus der Universität Freiburg zeigt, dass eine Personalbremse nicht als einfache Massnahme bezeichnet werden kann. Die Einführung eines qualifizierten Mehrs für Erlasse, zu deren Umsetzung zusätzliches Personal benötigt wird, erfordert eine Verfassungsänderung und müsste daher Volk und Ständen obligatorisch zur Abstimmung unterbreitet werden. Sodann stellen sich bei der konkreten Ausgestaltung der Personalbremse verschiedene Fragen.

Der vorgeschlagene Ansatz, wonach ganze Erlasse unter eine Personalbremse zu stellen wären, erachtet der Bundesrat als unverhältnismässig: Zum einen ist es in der Regel schwierig, den Vollzugsaufwand einer neuen Aufgabe im Voraus mit hinreichender Genauigkeit abzuschätzen. Zum andern besteht nicht immer ein direkter Zusammenhang zwischen den von der Wirtschaft zu tragenden Regulierungskosten neuer Erlasse und der Zahl der für deren Umsetzung benötigten Stellen. Schliesslich würde durch eine «Personalbremse» die Übertragung von Aufgaben an Dritte (Auslagerung bzw. Outsourcing) gefördert, selbst wenn dies im Einzelfall aus wirtschaftlichen Sicht ungünstig wäre.

Betreffend die Einführung der mit dem Postulat 15.3704 Gössi geforderten Personalbremse, kommt der Bundesrat – auch in Würdigung des Gutachtens des Instituts für Föderalismus der Universität Freiburg – zum Schluss, dass eine Personalbremse, selbst wenn sie als Aufgabenbremse ausgestaltet wäre, nicht wesentlich zur Minderung von Regulierungskosten beitragen würde, was gemäss Postulatsbegründung jedoch als Hauptziel des Postulats zu verstehen ist. Eine Personalbremse wäre gleichzeitig mit erheblichen Nachteilen verbunden. Je nach Ausgestaltung des erforderlichen Mehrs und des Geltungsbereichs könnte sich die Personalbremse als hohe Hürde im Rechtsetzungsprozess erweisen, die den Parlamentsbetrieb massiv beeinträchtigen und letztlich zu einem Vertrauensverlust der Bürgerinnen und Bürger in die Bundesbehörden und ins Parlament führen könnte. Der Bundesrat sieht deshalb keinen weiteren Handlungsbedarf und beantragt die Abschreibung des Postulats.

⁸ https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Regulierung/Regulierungsbremse.html (letztmals besucht am 5.9.2019).