



Institut für Föderalismus
Institut du Fédéralisme
Institute of Federalism

Einführung einer Personalbremse

Gutachten zuhanden des Eidgenössischen Personalamts EPA

28. Januar 2019

Prof. Dr. Andreas Stöckli, RA / Elisabeth Joller, Advokatin

Universität Freiburg

Tel. +41 (0) 26 300 81 25

Institut für Föderalismus

Av. Beauregard 1

CH-1700 Freiburg

www.federalism.ch



UNIVERSITÉ DE FRIBOURG FACULTÉ DE DROIT
UNIVERSITÄT FREIBURG RECHTSWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

Inhaltsverzeichnis

A.	Anlass des Gutachtens, Auftrag und Vorgehen	1
1.	Anlass des Gutachtens.....	1
2.	Auftrag.....	2
3.	Vorgehen	2
Teil 1: Rechtliche Ausgangslage		3
B.	Wichtige Begriffe	3
1.	Die Erlasse der Bundesversammlung	3
2.	Das Bundespersonal	4
3.	Die Ausgabenbremse.....	6
C.	Steuerung der Personalausgaben des Bundes durch das Parlament nach geltendem Recht..	8
1.	Im Rahmen der Finanzhoheit des Parlaments.....	8
2.	Im Gesetzgebungsverfahren.....	10
Teil 2: Beantwortung der Fragen.....		11
D.	Ausgestaltung der «Personalbremse».....	11
1.	«Personalbremse» als Personalbremse stricto sensu	11
a.	Geltungsbereich	11
i.	Bremse der Personalkosten oder des Personalbestands?	11
ii.	Bremse des gesamten Bundespersonals oder des Personals der Bundesverwaltung?.....	12
iii.	Geltung der Personalbremse bei allen Erlassen mit Auswirkungen auf das Personal oder nur bei der Verabschiedung neuer rechtsetzender Bestimmungen?	13
b.	Verfahren.....	15
c.	Ergebnis	17
2.	«Personalbremse» als Aufgabenbremse.....	17
E.	Welche Erlasse würden der Personalbremse unterliegen?.....	18
F.	Ausgestaltung des qualifizierten Mehrs	19
G.	Ansiedelung einer Personalbremse in der Normenhierarchie	21

H.	Auswirkungen einer Personalbremse auf das Rechtsetzungsverfahren und den Parlamentsalltag	22
I.	Fazit.....	23

A. Anlass des Gutachtens, Auftrag und Vorgehen

1. Anlass des Gutachtens

Am 19. Juni 2015 reichte Petra Gössi (FDP – Liberale Fraktion) im Nationalrat das Postulat Nr. 15.3704¹ (im Folgenden: Postulat Gössi) ein mit dem Auftrag an den Bundesrat, einen Vorgehensvorschlag für die Ausdehnung der Ausgabenbremse gemäss Art. 159 Abs. 3 lit. b der Bundesverfassung auf das Bundespersonal zu unterbreiten. Zudem enthielt das Postulat die Aufforderung zu prüfen, ob sowohl für die Ausgaben- wie auch für die Personalbremse ein qualifiziertes Mehr eingeführt werden könnte. Das Postulat wurde damit begründet, dass die zunehmende «Regulierungsflut» die Wirtschaft lähme und ihr immer höhere Kosten aufbürde. Treiberin der zunehmenden Regulierung sei nicht in erster Linie die Verwaltung, sondern das Parlament, das der Verwaltung immer wieder neue Aufgaben aufbürde. Es genüge daher nicht, die Bundesverwaltung in die Pflicht zu nehmen, sondern der Hebel sei primär beim Hauptverursacher anzusetzen: beim Gesetzgeber selbst, dem Parlament. Verschiedene Vorschläge wie eine regelmässige Überprüfung der geltenden Regulierungen, eine zeitliche Befristung oder eine Regulierungsbremse seien schon diskutiert, aber nicht umgesetzt worden. Eine einfache, wirkungsvolle Massnahme sei die Erhöhung der Hürden für die Zustimmung zu Erlassen, welche höhere Ausgaben und/oder mehr Personal verlangten. Die heutige Ausgabenbremse sei daher auf das Bundespersonal auszudehnen: Sobald die Umsetzung einer Vorlage mehr Personal benötigt, sei bei der Schlussabstimmung in beiden Räten anstelle des einfachen das absolute oder sogar ein qualifiziertes Mehr zu verlangen.

Der Bundesrat empfahl dem Nationalrat am 26. August 2015² die Ablehnung des Postulats. 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, unterstünden im Sinne der Ausgabenbremse gemäss Art. 159 Abs. 3 lit. b BV bereits heute einem qualifizierten Mehr. Formell gelte die Ausgabenbremse zwar nicht für das Personal, das für den Vollzug neuer Subventionen und Finanzbeschlüsse benötigt werde. Aufgrund der Informationen in den jeweiligen Botschaften (Kapitel "Auswirkungen auf den Bund") hätten die eidgenössischen Räte jedoch Kenntnis von den personellen Konsequenzen der Vorlagen. De facto wirke die Ausgabenbremse in diesen Fällen somit schon heute auch als "Personalbremse". Dies sei hingegen nicht der Fall, wenn der Bundesverwaltung mittels Gesetz neue Vollzugsaufgaben übertragen würden, die nicht in Zusammenhang mit Subventionsbestimmungen stehen. Sollte hier eine "Personalbremse" greifen, müsste das qualifizierte Mehr für die Verabschiedung ganzer Erlasse gelten. Denn in der Regel sei es nicht ein einzelner Gesetzesartikel, der zu einem personellen Mehrbedarf führe, sondern vielmehr die neue, in mehreren Artikeln geregelte Aufgabe als Gesamtes. Der Bundesrat erachte die Unterstellung ganzer Erlasse unter eine "Personalbremse" jedoch als unverhältnismässig: Zum einen sei es oft schwierig, den Vollzugaufwand einer neuen Aufgabe im Voraus mit hinreichender Genauigkeit abzuschätzen. Zum andern bestehe nicht immer ein direkter Zusammenhang zwischen den von der Wirtschaft zu tragenden Regulierungskosten neuer Erlasse und der Zahl der für deren Umsetzung be-

¹ Das Postulat ist im Internet unter <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20153704> einsehbar (besucht am 4. Januar 2019).

² Die Stellungnahme des Bundesrats zum Postulat Gössi ist im Internet unter <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20153704> einsehbar (besucht am 4. Januar 2019).

nötigten Stellen. Eine "Personalbremse" sei somit kein taugliches Mittel zur Begrenzung von Regulierungskosten. Schliesslich sei zu beachten, dass eine Vielzahl neuer Stellen auf der Basis bestehender Gesetze geschaffen werde. Eine "Personalbremse" müsste daher in erster Linie bei der Beratung und Verabschiedung des Voranschlags Anwendung finden. Dies würde die Komplexität der Budgetberatungen erheblich erhöhen. Zudem könnte, sollte der Antrag des Bundesrates auf Erhöhung eines Stellenplafonds an der "Personalbremse" scheitern, kaum je zweifelsfrei festgestellt werden, für welche Aufgabe(n) diese Bremse nun gelte. Im Weiteren würde sich das Risiko eines Missverhältnisses zwischen gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben und vorhandenen Vollzugskapazitäten akzentuieren, da die Bewilligung von Personalstellen im Parlament eine höhere Hürde zu überspringen hätte als die Zuweisung von neuen Aufgaben an die Verwaltung. Schliesslich würde durch eine "Personalbremse" die Übertragung von Aufgaben an Dritte (Auslagerung bzw. Outsourcing) gefördert, selbst wenn dies im Einzelfall unwirtschaftlicher wäre. Wegen all diesen Gründen komme der Bundesrat zum Schluss, dass die vorgeschlagene «Personalbremse» nicht wesentlich zur Minderung von Regulierungskosten beitragen würde, gleichzeitig aber mit gravierenden Nachteilen verbunden wäre.

Der Nationalrat nahm das Postulat Gössi am 4. Mai 2017 an³.

2. Auftrag

Das vorliegende Gutachten soll im Auftrag des EPA klären, wie die im Postulat Gössi vorgeschlagene Personalbremse umgesetzt werden könnte, und welches die Auswirkungen sowie die Vor- und Nachteile einer Personalbremse wären. Das Gutachten soll dabei die folgenden Fragen beantworten:

1. Wie könnte eine «Personalbremse» ausgestaltet werden?
 - a. Als «Personalbremse» stricto sensu
 - b. Als «Aufgabenbremse»
2. Welche Erlasse (Bundesgesetze, Verordnungen, Bundesbeschlüsse etc.) würden der «Personalbremse» unterliegen?
3. Auf welcher Erlassstufe (Verfassung/ Gesetz/ Verordnung) wäre die «Personalbremse» zu regeln?
4. Wie könnte ein qualifiziertes Mehr im Sinne des Postulats ausgestaltet werden und auf welcher Erlassstufe wäre ein solches zu regeln?
5. Welches wären die Auswirkungen einer «Personalbremse» (insb. auch für das Rechtsetzungsverfahren und die Parlamentsarbeit)?

3. Vorgehen

Das Gutachten gliedert sich in zwei Teile. Im ersten Teil erfolgt eine Analyse der rechtlichen Ausgangslage, wobei zunächst auf die Begriffe der *Erlasse der Bundesversammlung*, des *Bundespersonals* und

³ Amtliches Bulletin der Bundesversammlung (im Folgenden: AB) N 2017 709.

der *Ausgabenbremse* eingegangen wird, bevor die bestehenden Steuerungsmöglichkeiten der Personalausgaben des Bundes durch das Parlament analysiert werden. Im zweiten Teil wird auf die einzelnen Punkte der Fragestellung eingegangen. Das Gutachten schliesst mit einem kurzen Fazit.

Teil 1: Rechtliche Ausgangslage

B. Wichtige Begriffe

1. Die Erlasse der Bundesversammlung

Das Postulat Gössi zielt darauf ab, die Hürden für die Zustimmung zu *Erlassen der Bundesversammlung*, die zu ihrer Umsetzung zusätzliches Personal erfordern, zu erhöhen. Die Erlassformen der Bundesversammlung sind – allerdings nicht in vollständiger und abschliessender Weise⁴ – in Art. 163 BV geregelt. Demnach erlässt die Bundesversammlung rechtsetzende Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes oder der Verordnung (Abs. 1). Die übrigen Erlasse ergehen in der Form des Bundesbeschlusses, wobei ein Bundesbeschluss, der dem Referendum nicht untersteht, als einfacher Bundesbeschluss bezeichnet wird (Abs. 2). Entgegen verbreitetem deutschem Sprachgebrauch bezeichnet der Begriff des Erlasses somit nicht nur rechtsetzende Akte, sondern auch andere Akte des Parlaments⁵.

Erlasse der Bundesversammlung werden nach zwei verschiedenen Kriterien eingeteilt, nämlich einerseits danach, ob es sich um Akte rechtsetzender oder nicht rechtsetzender Natur handelt, und andererseits danach, ob sie dem Referendum unterstehen oder nicht⁶. Als rechtsetzend gelten nach Art. 22 Abs. 4 ParlG⁷ Bestimmungen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen⁸. *Bundesgesetze* sind rechtsetzende Erlasse, die dem Referendum unterstehen. Art. 164 Abs. 1 BV schreibt vor, dass alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in Form des Bundesgesetzes zu erlassen sind. *Verordnungen der Bundesversammlung* sind rechtsetzende Erlasse, die nicht referendumpflichtig sind⁹. Sie müssen sich auf eine

⁴ BIAGGINI, Art. 163, Rn. 3, mit Beispielen; anders TSCHANNEN, in: Ehrenzeller/ Schindler/ Schweizer/ Vallender (Hrsg.), SGK-BV, Art. 163, Rn. 7 (mit Hinweisen).

⁵ BIAGGINI, Art. 163, Rn. 2; vgl. auch TSCHANNEN, in: Ehrenzeller/ Schindler/ Schweizer/ Vallender (Hrsg.), SGK-BV, Art. 163, Rn. 5.

⁶ BIAGGINI, Art. 163, Rn. 2.

⁷ Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) vom 13. Dezember 2002 (SR 171.10).

⁸ Kritisch zu dieser Legaldefinition BIAGGINI, Art. 163, Rn. 5; MÜLLER, S. 161; vgl. aber ODERMATT/ TOPHINKE, in: Graf/ Theler/ Wyss (Hrsg.), Kommentar ParlG, Art. 22, Rn. 44.

⁹ BIAGGINI, Art. 163, Rn. 2 und 7; TSCHANNEN, in: Ehrenzeller/ Schindler/ Schweizer/ Vallender (Hrsg.), SGK-BV, Art. 163, Rn. 7.

besondere Ermächtigung in der Verfassung oder im Gesetz stützen¹⁰ und kommen vor allem im Parlamentsrecht sowie in anderen Gebieten, die aus politischen Gründen nicht dem Bundesrat überlassen werden sollen, vor¹¹. «Übrige Erlasse» im Sinn von Art. 163 Abs. 2 BV sind Erlasse der Bundesversammlung, welche keine rechtsetzenden Bestimmungen enthalten¹²; sie ergehen in Form des (nicht referendumpflichtigen) *einfachen Bundesbeschlusses* oder des (referendumpflichtigen) *Bundesbeschlusses*. Im Wesentlichen geht es um Planungs- und Finanzbeschlüsse oder Verwaltungsakte¹³. Überdies kommt die Form des Bundesbeschlusses vereinzelt auch auf Erlasse zur Anwendung, welche rechtsetzenden Inhalt haben, die aber formal kein Bundesgesetz sind¹⁴; dies gilt namentlich für Beschlüsse der Bundesversammlung über Revisionen der Bundesverfassung (Art. 23 ParlG) und über die Genehmigung von völkerrechtlichen Verträgen (Art. 24 Abs. 2 und 3 ParlG)¹⁵.

2. Das Bundespersonal

Das Postulat Gössi trägt dem Bunderat auf, einen Vorgehensvorschlag für die Ausdehnung der Ausgabenbremse auf das *Bundespersonal* zu unterbreiten. Zur Eingrenzung dieses Begriffs kann auf das Bundespersonalgesetz¹⁶ zurückgegriffen werden. Dessen persönlicher Geltungsbereich ist in Art. 2 Abs. 1 BPG geregelt. Demnach gilt das BPG für das Personal der Bundesverwaltung nach Art. 2 Abs. 1 und 2 ROVG¹⁷ (lit. a), der Parlamentsdienste nach dem ParlG (lit. b), der SBB nach dem SBBG¹⁸ (lit. d), der dezentralisierten Verwaltungseinheiten nach Art. 2 Abs. 3 RVOG, sofern die spezialgesetzlichen Bestimmungen nichts anderes vorsehen (lit. e)¹⁹, des Bundesverwaltungsgerichts, des Bundesstrafgerichts und des Bundespatentgerichts, soweit die entsprechenden spezialgesetzlichen Bestimmungen²⁰ nichts

¹⁰ BIAGGINI, Art. 163, Rn. 7; TSCHANNEN, in: Ehrenzeller/ Schindler/ Schweizer/ Vallender (Hrsg.), SGK-BV, Art. 163, Rn. 22.

¹¹ BIAGGINI, Art. 163, Rn. 7; TSCHANNEN, in: Ehrenzeller/ Schindler/ Schweizer/ Vallender (Hrsg.), SGK-BV, Art. 163, Rn. 23, je mit Beispielen.

¹² TSCHANNEN, in: Ehrenzeller/ Schindler/ Schweizer/ Vallender (Hrsg.), SGK-BV, Art. 163, Rn. 29.

¹³ WYTTENBACH/ WYSS, in: Waldmann/ Belser/ Epiney (Hrsg.), BSK-BV, Art. 163, Rn. 24.

¹⁴ Ebd.

¹⁵ Ebd.

¹⁶ Bundespersonalgesetz (BPG) vom 24. März 2000 (SR 172.220.1).

¹⁷ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG) vom 21. März 1997 (SR 172.010)

¹⁸ Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen (SBBG) vom 20. März 1998 (SR 742.31).

¹⁹ Für eine Auflistung der dezentralen Verwaltungseinheiten, deren Personal dem BPG untersteht, vgl. HELBLING, in: Portmann/ Uhlmann (Hrsg.), Komm. BPG, Art. 2, Rn. 54 ff.

²⁰ Verwaltungsgerichtsgesetz (VGG) vom 17. Juni 2005 (SR 173.32), Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (Strafbehördenorganisationsgesetz, StBOG) vom 19. März 2010 (SR 173.71), Bundesgesetz über das Patentgericht (Patentgerichtsgesetz, PatGG) vom 20. März 2009 (SR 173.41).

anderes vorsehen (lit. e), des Bundesgerichts nach dem BGG²¹ (lit. g), des Sekretariats der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (lit. h) sowie der Bundesanwaltschaft nach Art. 22 Abs. 2 StBOG (lit. i). Der Begriff des Bundespersonals umfasst somit – vorbehältlich sonderrechtlicher Normen – grundsätzlich das gesamte Personal aller drei Staatsgewalten inklusive der dezentralisierten Verwaltungseinheiten²².

Nicht erfasst sind gemäss Art. 2 Abs. 2 BPG von der Bundesversammlung gewählte Personen (lit. a)²³, Lehrlinge (lit. b) sowie im Ausland rekrutiertes und eingesetztes Personal (lit. c). Gemäss Art. 2 Abs. 2 lit. d BPG ist überdies das Personal von Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts ausserhalb der Bundesverwaltung, die mit Verwaltungsaufgaben betraut werden, vom Anwendungsbereich des BPG ausgeschlossen²⁴.

Die Abgrenzung zwischen der Bundesverwaltung und den ausserhalb der Bundesverwaltung stehenden anderen Trägern von Aufgaben des Bundes kann Mühe bereiten²⁵. Die Organisationsgesetzgebung unterscheidet zwischen der Zentralverwaltung nach Art. 2 Abs. 1 und 2 RVOG (Departemente, Gruppen, Ämter)²⁶, der dezentralen Verwaltung nach Art. 2 Abs. 3 RVOG und den ausserhalb der Bundesverwaltung stehenden Aufgabenträgern nach Art. 2 Abs. 4 RVOG²⁷. Unter den Bestand der dezentralen Bundesverwaltung fallen gemäss Art. 6 Abs. 2 RVOV²⁸ Personen und Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts, die durch Gesetz geschaffen worden sind und *überwiegend Dienstleistungen mit Monopolcharakter oder Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht* erfüllen. Es handelt sich um selbstständige Betriebe und Anstalten, die administrativ einem Departement zugeordnet sind, jedoch materiell über eine gewisse, gesetzlich näher umschriebene Eigenständigkeit verfügen²⁹. Gemäss Art. 7a Abs. 1 RVOV besteht die dezentrale Bundesverwaltung aus den folgenden vier Kategorien von Verwaltungseinheiten: den ausserparlamentarischen Kommissionen nach Artikel 57a RVOG; den durch Gesetz organisatorisch verselbstständigten Verwaltungseinheiten ohne Rechtspersönlichkeit; den durch Gesetz errichteten rechtlich verselbstständigten öffentlichrechtlichen Körperschaften und Stiftungen sowie Anstalten, sofern sie nicht überwiegend Dienstleistungen am Markt erbringen; den Aktiengesellschaften, die der Bund kapital- und stimmenmässig beherrscht, sofern sie nicht überwiegend Dienstleistungen am Markt erbringen. Die Verwaltungseinheiten der dezentralen Bundesverwaltung

²¹ Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG) vom 17. Juni 2005 (SR 173.110).

²² Vgl. die Botschaft zum Bundespersonalgesetz vom 14. Dezember 1998 (Botschaft BPG), BBl 1999 1605.

²³ Vgl. dazu HELBLING, in: Portmann/ Uhlmann (Hrsg.), Komm. BPG, Art. 2, Rn. 84 ff.

²⁴ Dies galt seit der Einführung des BPG, wurde aber erst 2012 im Zuge einer Revision explizit im Gesetz verankert (siehe Botschaft BPG, BBl 1999 1606 f. sowie die Botschaft zu einer Änderung des BPG vom 31. August 2011, BBl 2011 6711; vgl. ferner HELBLING, in: Portmann/ Uhlmann (Hrsg.), Komm. BPG, Art. 2, Rn. 21).

²⁵ BIAGGINI, Art. 178, Rn. 5.

²⁶ Vgl. dazu TSCHANNEN, § 39, Rn. 29.

²⁷ BIAGGINI, Art. 178, Rn. 6.

²⁸ Regierungs- Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) vom 25. November 1998 (SR 172.010.1).

²⁹ BIAGGINI, Art. 178, Rn. 6.

sind Anhang 1 und 2 RVOV mit ihrer Zuordnung zu einem Departement abschliessend aufgezählt (Art. 8 Abs. 1 lit. b und Abs. 2 RVOV). Ihr Personal untersteht – sofern spezialgesetzlich nichts anderes vorgesehen ist – dem BPG (Art. 2 Abs. 1 lit. e BPG).

Externe Träger von Verwaltungsaufgaben im Sinne von Art. 2 Abs. 4 RVOG, die *überwiegend Dienstleistungen am Markt* erbringen, fallen gemäss Art. 6 Abs. 3 RVOV nicht unter den Bestand der Bundesverwaltung. Sie sind organisatorisch nicht mit der Zentralverwaltung verbunden³⁰, und ihr Personal untersteht dem BPG nicht (Art. 2 Abs. 2 lit. d BPG).

3. Die Ausgabenbremse

Das Postulat Gössi schlägt die Einführung einer Personalbremse analog der heute geltenden Ausgabenbremse vor. Diese ist in Art. 159 Abs. 3 lit. b BV geregelt und besagt, dass 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, der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte bedürfen³¹. Indem für die Berechnung des absoluten Mehrs³² auf die *Mitglieder jedes der beiden Räte* als Referenzgrösse abgestellt wird, gelten für die Beschlussfassung bei diesen Abstimmungsgegenständen höhere Anforderungen gegenüber der allgemeinen Mehrheitsregel³³: Grundsätzlich werden Beschlüsse der Räte und der vereinigten Bundesversammlung gemäss Art. 159 Abs. 2 BV mit der Mehrheit der *Stimmenden* gefasst³⁴, wobei die abwesenden und die sich der Stimme enthaltenden Ratsmitglieder sowie die ungültigen Stimmen in die Berechnung des Mehrs nicht mit einbezogen werden³⁵.

Ratio constitutionis der Ausgabenbremse gemäss Art. 159 Abs. 3 lit. b BV ist die Stabilisierung und Sanierung des Bundeshaushalts, indem die Räte neue Ausgaben nur unter erschwerten Voraussetzungen beschliessen können³⁶. Die Ausgabenbremse bezieht sich auf *Subventionsbestimmungen* sowie *Verpflichtungskredite* und *Zahlungsrahmen*, die neue Ausgaben in einer bestimmten Höhe nach sich ziehen. Diese Begriffe entstammen dem Vokabular des öffentlichen Finanzrechts und sind anhand des

³⁰ Vgl. TSCHANNEN, § 39, Rn. 30.

³¹ BIAGGINI, Art. 159, Rn. 11; WYSS, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender (Hrsg.), SGK-BV, Art. 159, Rn. 11.

³² Dazu unten, S. 18 ff.

³³ Vgl. THURNHERR, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), BSK-BV, Art. 159, Rn. 20.

³⁴ THURNHERR, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), BSK-BV, Art. 159, Rn. 10.

³⁵ BIAGGINI, Art. 159, Rn. 5; WYSS, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender (Hrsg.), SGK-BV, Art. 159, Rn. 7; THURNHERR, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), BSK-BV, Art. 159, Rn. 12; AUBERT, in: Aubert/Mahon (Hrsg.), Comm. const., Art. 159, Rn. 9.

³⁶ THURNHERR, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), BSK-BV, Art. 159, Rn. 22; WYSS, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender (Hrsg.), SGK-BV, Art. 159, Rn. 11.

dort etablierten Begriffsverständnisses auszulegen³⁷. Massgebend sind insbesondere Lehre und Rechtsprechung zum Finanzhaushaltgesetz (FHG)³⁸ sowie zum Subventionsgesetz (SuG)³⁹.

Subventionen umfassen gemäss Art. 3 SuG Finanzhilfen und Abgeltungen. Finanzhilfen sind gemäss Art. 3 Abs. 1 SuG geldwerte Vorteile, die Empfängern ausserhalb der Bundesverwaltung gewährt werden, um die Erfüllung einer vom Empfänger gewählten Aufgabe zu fördern oder zu erhalten⁴⁰. Sie dienen dazu, das Verhalten der Leistungsempfänger ohne eigentliche hoheitliche Einwirkung in eine bestimmte Richtung zu lenken⁴¹. Abgeltungen sind gemäss Art. 3 Abs. 2 SuG Leistungen an Empfänger ausserhalb der Bundesverwaltung zur Milderung oder zum Ausgleich von finanziellen Lasten, die sich aus der Erfüllung von bundesrechtlich vorgeschriebenen Aufgaben oder öffentlichrechtlichen Aufgaben, die dem Empfänger vom Bund übertragen worden sind, ergeben⁴². Der Ausgabenbremse unterliegen sowohl die Rechtsgrundlage der Subvention wie auch der Finanzbeschluss über die Subvention, sofern die Schwellenwerte überschritten werden⁴³.

Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen sind besondere Arten von Finanzbeschlüssen, die im FHG näher umschrieben werden⁴⁴. Nach Art. 21 Abs. 1 FHG ist in der Regel ein Verpflichtungskredit einzuholen, wenn über das laufende Voranschlagsjahr hinaus wirkende finanzielle Verpflichtungen eingegangen werden sollen. Der Verpflichtungskredit setzt den Höchstbetrag fest, bis zu dem der Bundesrat für einen bestimmten Zweck finanzielle Verpflichtungen eingehen kann (Art. 21 Abs. 2 FHG). Verpflichtungskredite sind insbesondere erforderlich für Bauvorhaben und Liegenschaftskäufe, längerfristige Liegenschaftsmieten mit erheblicher finanzieller Tragweite, Entwicklungs- und Beschaffungsvorhaben, die Zusicherung von Beiträgen, die erst in späteren Rechnungsjahren auszuführen sind, sowie die Übernahme von Bürgschaften und sonstigen Gewährleistungen (Art. 21 Abs. 4 FHG). Der Zahlungsrahmen ist gemäss Art. 20 Abs. 1 FHG ein von der Bundesversammlung für mehrere Jahre festgesetzter Höchstbetrag der Voranschlagskredite für bestimmte Ausgaben⁴⁵. Er optimiert die Planungssicherheit der Ämter und dient der längerfristigen Ausgabensteuerung⁴⁶. Er stellt aber keine Kreditbewilligung dar

³⁷ BIAGGINI, Art. 159, Rn. 11; THURNHERR, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), BSK-BV, Art. 159, Rn. 25.

³⁸ Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG) vom 7. Oktober 2005 (SR 611.0).

³⁹ Bundesgesetz über die Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG) vom 5. Oktober 1990 (SR 616.1).

⁴⁰ Zum Begriff der Finanzhilfen vgl. auch RHINOW/SCHMID/BIAGGINI/UHLMANN, § 16, Rn. 50.

⁴¹ RHINOW/SCHMID/BIAGGINI/UHLMANN, § 16, Rn. 44.

⁴² Ob Abgeltungen überhaupt zu den Subventionen zu zählen sind, ist in der Lehre umstritten (RHINOW/SCHMID/BIAGGINI/UHLMANN, § 16, Rn. 48).

⁴³ WYSS, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender (Hrsg.), SGK-BV, Art. 159, Rn. 16.

⁴⁴ Vgl. THURNHERR, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), BSK-BV, Art. 159.

⁴⁵ Vgl. zum Beispiel den Bundesbeschluss über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft in den Jahren 2014-2018, BBl 2012 2277 ff, AB N 2012 1702.

⁴⁶ THURNHERR, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), BSK-BV, Art. 159, Rn. 27.

(Art. 20 Abs. 4 FHG); die erforderlichen Kredite müssen dennoch jährlich im Voranschlag eingestellt und dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet werden⁴⁷.

Von der Ausgabenbremse erfasst sind nur *neue* Ausgaben. Diese sind von den *gebunden* Ausgaben abzugrenzen⁴⁸. Gebundene Ausgaben liegen gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts vor, wenn sie durch einen Rechtssatz prinzipiell und dem Umfange nach vorgeschrieben oder zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich sind⁴⁹. Gebunden ist eine Ausgabe ferner dann, wenn anzunehmen ist, die Stimmberechtigten hätten mit einem vorausgehenden Grunderlass auch die aus ihm folgenden Aufwendungen gebilligt, falls ein entsprechendes Bedürfnis voraussehbar war oder falls es gleichgültig ist, welche Sachmittel zur Erfüllung der vom Gemeinwesen mit dem Grunderlass übernommenen Aufgaben gewählt werden⁵⁰. Neue Ausgaben sind demgegenüber anzunehmen, wenn der entscheidenden Behörde in Bezug auf den Umfang der Ausgabe, den Zeitpunkt ihrer Vornahme oder andere Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit zusteht⁵¹. Die Unterscheidung zwischen neuen und gebundenen Ausgaben ist hinsichtlich der Ausgabenbremse insbesondere im Bereich der Abgeltungen von Bedeutung: Verfügen die abzugeltenden Aufgaben bereits über eine gesetzliche Grundlage, so ist in der Regel von einer gebundenen Ausgabe auszugehen, die von Art. 159 Abs. 3 lit. b BV nicht erfasst wird⁵².

Die finanziellen Auswirkungen von Erlassen müssen gemäss Art. 141 Abs. 2 lit. f ParlG in der Botschaft vom Bundesrat erläutert werden. Auch für die Bewilligung von Verpflichtungskrediten, die in Form eines einfachen Bundesbeschlusses nach Art. 163 Abs. 2 BV ergeht, liegt regelmässig eine Botschaft vor (Art. 23 Abs. 1 und 2 FHG). Die Abstimmung mit qualifiziertem Mehr kommt erst nach der inhaltlichen Bereinigung in der Detailberatung zum Zug, da die Notwendigkeit eines qualifizierten Mehrs allenfalls als Folge von Änderungen entfällt⁵³.

C. Steuerung der Personalausgaben des Bundes durch das Parlament nach geltendem Recht

1. Im Rahmen der Finanzhoheit des Parlaments

Gemäss Art. 167 BV beschliesst die Bundeversammlung die Ausgaben des Bundes, setzt den Voranschlag fest und nimmt die Staatsrechnung ab. Die Finanzhoheit gehört zu den Kernelementen der

⁴⁷ SÄGESSER, Rn. 334.

⁴⁸ Vgl. THURNHERR, in: Waldmann/ Belser/ Epiney (Hrsg.), BSK-BV, Art. 159, Rn. 28.

⁴⁹ BGE 125 I 87, E. 3b, S. 90.

⁵⁰ BGE 125 I 87, E. 3b, S. 91.

⁵¹ BGE 125 I 87, E. 3b, S. 91. Zu neuen und gebundenen Ausgaben siehe auch LIENHARD/ MÄCHLER/ ZIELNIEWICZ, S. 161 f.

⁵² THURNHERR, in: Waldmann/ Belser/ Epiney (Hrsg.), BSK-BV, Art. 159, Rn. 26.

⁵³ Wyss, in: Ehrenzeller/ Schindler/ Schweizer/ Vallender (Hrsg.), SGK-BV, Art. 159, Rn. 20.

staatsleitenden Funktion des Parlaments⁵⁴. Die Ausgabenbewilligung durch die Bundesversammlung besteht einerseits aus der Ermächtigung, gegenüber Dritten Verpflichtungen einzugehen (Verpflichtungskredit), und andererseits aus der Ermächtigung, während des Rechnungsjahres Ausgaben vorzunehmen (Voranschlagskredit)⁵⁵. Ein Verpflichtungskredit ist gemäss Art. 21 Abs. 1 FHG in der Regel dann einzuholen, wenn über das Voranschlagsjahr hinaus wirkende finanzielle Verpflichtungen eingegangen werden sollen. Fallen dagegen Verpflichtungs- und Zahlungsermächtigung in dasselbe Haushaltsjahr, erfolgen sie grundsätzlich als Voranschlagskredit⁵⁶.

Die Anstellung von Bundespersonal ist regelmässig mit über das Voranschlagsjahr hinaus wirkenden finanziellen Verpflichtungen verbunden, doch wird für sie gemäss Art. 11 lit. b FHV⁵⁷ kein Verpflichtungskredit eingeholt. Die Personalausgaben des Bundes werden vielmehr mit dem jährlichen Voranschlag (Art. 29 ff. FHG) und seinen Nachträgen (Art. 33 f. FHG) beschlossen. Mit dem jährlichen Beschluss über den Voranschlag und seine Nachträge (Art. 25 Abs. 1 ParlG) bewilligt das Parlament die Aufwände und Investitionsausgaben der Verwaltung⁵⁸. Die Erarbeitung des Entwurfs des Voranschlags obliegt gemäss Art. 183 Abs. 1 BV dem Bundesrat. Mit Anträgen und Beschlüssen in der Budgetdebatte können die vom Bundesrat vorgeschlagenen Kreditbeträge vom Parlament verändert werden⁵⁹.

Gemäss dem neuen Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB), das auf den 1. Januar 2016 in Kraft gesetzt⁶⁰ und auf den 1. Januar 2017 eingeführt wurde, werden die Verwaltungseinheiten mit Globalbudgets geführt (Art. 30a FHG)⁶¹. Der Personalaufwand bildet dabei zusammen mit dem Sach- und Betriebsaufwand Bestandteil des Globalbudgets für den Funktionsaufwand nach Art. 30a Abs. 2 lit. a FHG⁶². Der Personalaufwand der einzelnen Verwaltungseinheiten ist gemäss Art. 27d Abs. 2 lit. a FHV in den Begründungen der Globalbudgets auszuweisen.

⁵⁴ HÄGGI FURRER/MERKER, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), BSK-BV, Art. 167, Rn. 2; LIENHARD, S. 257; STAUFFER/CAVELTI, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender (Hrsg.), SGK-BV, Art. 167, Rn. 4. Vgl. auch LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ, S. 124.

⁵⁵ STAUFFER/CAVELTI, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender (Hrsg.), SGK-BV, Art. 167, Rn. 15; vgl. auch die Legaldefinition des Voranschlagskredits in Art. 20 Abs. 1 FHV.

⁵⁶ STAUFFER/CAVELTI, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender (Hrsg.), SGK-BV, Art. 167, Rn. 15.

⁵⁷ Finanzhaushaltverordnung (FHV) vom 5. April 2006 (SR 611.01).

⁵⁸ LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ, S. 123 f.

⁵⁹ Botschaft über die Weiterentwicklung der ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung – Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB) vom 20. November 2013 (im Folgenden: Botschaft NFB), BBl 2014, S. 801.

⁶⁰ AS 2015 4009 ff.

⁶¹ Dazu LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ, S. 127 f.; LIENHARD, S. 249; vgl. ausserdem HALDEMANN, S. 42; SCHEDLER/PROELLER, S. 179.

⁶² Botschaft NFB, BBl 2014, S. 792 f.

Das Parlament verfügt hinsichtlich der Personalausgaben über mehrere Einflussmöglichkeiten. Im Zentrum steht der Beschluss über die Globalbudgets der Verwaltungseinheiten⁶³, die auch die Personalausgaben umfassen. Innerhalb einzelner Globalbudgets kann die Bundesversammlung gestützt auf Art. 25 Abs. 3 ParlG präzisere Spezifikationen vornehmen und den Anteil des Personalaufwands an den Gesamtausgaben im Eigenbereich einer Verwaltungseinheit beschliessen⁶⁴. Die Verwaltungseinheiten sind wiederum in einzelne Leistungsgruppen unterteilt; diese umfassen nach Art. 3 Abs. 7 FHG Leistungen einer Verwaltungseinheit, mit denen gleichartige Ziele erreicht werden sollen. Die Bundesversammlung kann gemäss Art. 29 Abs. 2 FHG über einen Planungsbeschluss nach Art. 28 Abs. 1^{bis} lit. c ParlG für einzelne Leistungsgruppen die Ziele, Messgrössen und Sollwerte sowie die finanziellen Planungsgrössen bestimmen⁶⁵. Die finanziellen Planungsgrössen umfassen gemäss Art. 29 Abs. 3 lit. a FHG unter anderem die Aufwände. Dazu gehören auch die Personalausgaben.

2. Im Gesetzgebungsverfahren

Im Gesetzgebungsverfahren müssen die personellen Auswirkungen von Erlassen gemäss Art. 141 Abs. 2 lit. f ParlG in der Botschaft des Bundesrates aufgezeigt werden. Gemäss dem Botschaftsleitfaden der Bundeskanzlei sind dabei die Auswirkungen auf den Personalbestand möglichst detailliert nach den folgenden Grössen anzugeben: Anzahl der Vollzeitstellen, die beantragt oder eingespart werden; entsprechende Personalkosten (Bezüge und Arbeitgeberbeiträge); Art der Finanzierung (Antrag auf Plafondserhöhung oder Kompensation); Vorhandensein von Arbeitsplätzen und Büroinfrastruktur; Befristung der Stellen sowie betroffene Verwaltungsstufen und -einheiten⁶⁶. Eine allfällige Erhöhung des Personalbestandes ist zu begründen und es ist anzugeben, welche Konsequenzen es für die Vorlage hätte, wenn zusätzliches Personal nicht bewilligt wird⁶⁷. Die personellen Auswirkungen von Erlassen werden der Bundesversammlung also im Gesetzgebungsverfahren zur Kenntnis gebracht. Die Bundesversammlung beschliesst dann allerdings über den Erlass als solchen, nicht über dessen personelle Auswirkungen.

⁶³ Vgl. LIENHARD/ MÄCHLER/ ZIELNIEWICZ, S. 128; LIENHARD, S. 250.

⁶⁴ Botschaft NFB, BBl 2014, S. 801; LIENHARD/ MÄCHLER/ ZIELNIEWICZ, S. 128; LIENHARD, S. 250; zu Art. 25 Abs. 3 ParlG vgl. auch KOLLER, in: Graf/ Theler/ Wyss (Hrsg.), Kommentar ParlG, Art. 25, Rn. 39 f.

⁶⁵ Botschaft NFB, BBl 2014, S. 807, S. 867; LIENHARD/ MÄCHLER/ ZIELNIEWICZ, S. 128; LIENHARD, S. 250.

⁶⁶ Botschaftsleitfaden der Bundeskanzlei, im Internet abrufbar unter <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/sprachen/hilfsmittel-textredaktion/leitfaden-fuer-botschaften-des-bundesrates.html> (besucht am 2. Januar 2019), S. 32.

⁶⁷ Ebd.

Teil 2: Beantwortung der Fragen

D. Ausgestaltung der «Personalbremse»

Die Ausdehnung der Ausgabenbremse auf das Personal, wie sie das Postulat Gössi vorschlägt, bedeutet vorab, dass die erhöhten Anforderungen an das Zustandekommen einer Mehrheit gemäss Art. 159 Abs. 3 BV auch auf die personellen Auswirkungen von Erlassen der Bundesversammlung zur Anwendung kommen. Die Ausgestaltung einer solchen Personalbremse ist in diversen Varianten möglich.

In materieller Hinsicht kann die Personalbremse entweder beim Personalbestand oder bei den Personalkosten ansetzen. Zudem ist zu bestimmen, ob die Personalbremse auf das gesamte Bundespersonal zur Anwendung kommt oder nur bestimmte Personalkategorien davon erfasst werden sollen. Hinsichtlich der erfassten Erlasse kann der Anwendungsbereich der Personalbremse auf die personellen Auswirkungen rechtsetzender Erlasse beschränkt werden; sie kann aber auch so ausgestaltet werden, dass sämtliche Erlasse der Bundesversammlung, welche die Personalausgaben oder den Personalbestand des Bundes tangieren – also namentlich auch der Bundesbeschluss über den Voranschlag –, davon erfasst werden. In verfahrensmässiger Hinsicht ist zu definieren, zu welchem Zeitpunkt im parlamentarischen Verfahren die Personalbremse zur Anwendung gelangt.

Neben einer Regelung, die direkt beim Personal ansetzt, könnte zudem auch eine *Aufgabenbremse* ins Auge gefasst werden, welche dann zum Zuge käme, wenn der Bundesverwaltung in einem Erlass neue Aufgaben zugewiesen würden. Das mit dem Postulat angestrebte Ziel der Eindämmung der Kosten für die Wirtschaft infolge der zunehmenden Regulierungsdichte liesse sich über eine Regelung, welche bei den Aufgaben der Bundesverwaltung ansetzt, allenfalls direkter erreichen als über eine Personalbremse *stricto sensu*.

Im Folgenden sollen die einzelnen Varianten vertieft diskutiert werden, wobei zwischen einer Personalbremse *stricto sensu* (1.) und einer Aufgabenbremse (2.) unterschieden wird.

1. «Personalbremse» als Personalbremse *stricto sensu*

a. Geltungsbereich

i. Bremse der Personalkosten oder des Personalbestands?

Eine gesetzliche Regelung, welche die Zustimmung der Räte zu den personellen Auswirkungen von Erlassen erhöhten Anforderungen unterstellt, kann bei den Personalkosten oder beim Personalbestand des Bundes ansetzen. Diese beiden Grössen sind voneinander abhängig, indem ein höherer Personalbestand zu höheren Personalkosten führt und umgekehrt; es ist aber denkbar, dass ein Erlass zwar höhere Personalkosten zur Folge hat, ohne aber am Personalbestand etwas zu ändern (zum Beispiel über umfangreichere Lohnnebenleistungen oder eine höhere Beteiligung des Arbeitgebers an den Sozialabgaben). Umgekehrt können die Kosten von zusätzlichem Personal, das zur Umsetzung eines Erlasses benötigt wird, gegebenenfalls haushaltsneutral aus Mehreinnahmen gedeckt werden.

Eine Anknüpfung an die *Personalkosten* erscheint mit Blick auf die Zielsetzung des Postulats wenig sinnvoll: Gemäss dem Postulat ist die Personalbremse nicht Selbstzweck, sondern dient der Eindämmung der Regulierungsdichte. Dies wiederum soll dazu führen, dass der Wirtschaft keine zusätzlichen

Kosten aufgebürdet werden. Das Postulat geht folglich von folgendem Konnex zwischen Regulierungsdichte und Personalbestand des Bundes aus: Wenn der Verwaltung mittels neuer Erlasse zusätzliche Aufgaben zugewiesen werden, bedingt dies zusätzliches Personal, und höhere Anforderungen an eine Ausweitung des Personalbestandes bedeuten somit grössere Hürden für die Schaffung neuer Aufgaben. Bestimmungen, welche für den Bund höhere Personalkosten zur Folge haben, ohne am Personalbestand etwas zu ändern, werden vorab die Personalgesetzgebung betreffen; ein Konnex zu neuen Aufgaben und damit zu einer zunehmenden Regulierungsdichte lässt sich dabei nicht herstellen. Eine Personalbremse, die einen Einfluss auf die Regulierungsdichte haben soll, setzt daher sinnvollerweise beim *Personalbestand* an. Dem qualifizierten Mehr würden demnach Erlasse unterliegen, zu deren Umsetzung zusätzliches Personal erforderlich ist; personalrechtliche Bestimmungen mit Folgen für die Personalkosten, aber ohne Auswirkungen auf den Personalbestand, wären vom Anwendungsbereich der Personalbremse dagegen nicht erfasst. Zu entscheiden wäre dabei, ob die Abstimmung mit qualifiziertem Mehr erst ab einer bestimmten Anzahl zusätzlicher Stellen zur Anwendung gelangt oder ob jeder Erlass, der mit einem personellen Mehrbedarf verbunden ist, der Personalbremse untersteht. Ein Schwellenwert würde sinnvollerweise in Vollzeitäquivalenten ausgedrückt.

Anzumerken bleibt, dass der Konnex zwischen Personalbestand und Regulierungsdichte nicht zwingend ist; 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.

ii. **Bremse des gesamten Bundespersonals oder des Personals der Bundesverwaltung?**

Der Begriff des Bundespersonals umfasst grundsätzlich das gesamte Personal aller drei Staatsgewalten⁶⁸. Eine Regelung, welche an den Begriff des Bundespersonal anknüpft, erfasst deshalb nicht nur das Personal der Bundesverwaltung, sondern auch dasjenige der eidgenössischen Gerichte und der Bundesversammlung. Mit Blick auf die Zielsetzung des Postulats – nämlich die Eindämmung der Regulierungsdichte, um dadurch die Kosten für die Wirtschaft zu senken – dürfte eine solche Regelung aber über das Ziel hinausschiessen, zumal kein Konnex zwischen wirtschaftshemmenden Regulierungen und dem Personalbestand der Gerichte⁶⁹ bzw. der Bundesversammlung ersichtlich ist. Es erscheint daher sinnvoll, die Personalbremse auf das Personal der Bundesverwaltung inklusive seiner dezentralen Verwaltungseinheiten zu beschränken. Dabei kann auf die bestehende Organisationsgesetzgebung⁷⁰ zurückgegriffen werden.

⁶⁸ Siehe dazu S. 4 ff. hiervor.

⁶⁹ Für einen Erlassentwurf mit Auswirkungen auf den Personalbestand der Gerichte vgl. die Zusatzbotschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (Schaffung einer Berufungskammer am Bundesstrafgericht) vom 17. Juni 2016, BBl 2016 6213.

⁷⁰ Vgl. dazu S. 5 f. hiervor.

iii. **Geltung der Personalbremse bei allen Erlassen mit Auswirkungen auf das Personal oder nur bei der Verabschiedung neuer rechtsetzender Bestimmungen?**

Die Schaffung neuer Stellen setzt nicht voraus, dass der Bundesverwaltung mittels neuer Gesetze zusätzliche Aufgaben zugewiesen werden. Vielfach werden neue Stellen auf der Basis von bestehenden Bestimmungen geschaffen. Sollen die Hürden an eine Aufstockung des Personalbestandes generell erhöht werden, so muss die Personalbremse nicht nur im Gesetzgebungsverfahren, sondern auch bei der Beschlussfassung über den Voranschlag⁷¹ greifen.

Eine Regelung, welche die Verabschiedung von Kreditbeschlüssen betreffend das Bundespersonal erhöhten Anforderungen unterstellt, lässt sich allerdings schwerlich mit einer ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung in Einklang bringen, wie sie das neue Führungsmodell der Bundesverwaltung (NFB) vorsieht⁷². Der Personalaufwand bildet im Voranschlag Bestandteil des Globalbudgets für den Funktionsaufwand der einzelnen Verwaltungseinheiten (Art. 30a Abs. 1 und Abs. 2 lit. a FHG)⁷³. Zwar ist der Personalaufwand der einzelnen Verwaltungseinheiten gemäss Art. 27d Abs. 2 lit. a FHV in den Begründungen der Globalbudgets auszuweisen, und die Bundesversammlung kann auf der Basis von Art. 25 Abs. 3 ParlG den Anteil des Personalaufwands an den Gesamtausgaben im Eigenbereich einer Verwaltungseinheit spezifizieren⁷⁴. Grundsätzlich entscheidet die Bundesversammlung aber über das Globalbudget als Ganzes⁷⁵, und das Parlament sollte von der Möglichkeit, die Globalbudgets näher zu bestimmen, eher zurückhaltend Gebrauch machen⁷⁶. Die Steuerung über Globalbudgets erhöht die Flexibilität im Mitteleinsatz und ermöglicht es, die finanziellen und personellen Ressourcen auch kurzfristig dort einzusetzen, wo sie den grössten Beitrag für die Zielerreichung entfalten⁷⁷. Als Beispiel nennt der Bundesrat in seiner Botschaft zum NFB explizit die Verschiebung von Beratungsaufwand zu Personalbezügen, wenn die interne Leistungserbringung günstiger und zweckmässiger ist⁷⁸. Würde die Personalbremse auch bei der Beschlussfassung über den Voranschlag gelten, dann müsste der Personalaufwand aus den Globalbudgets ausgegliedert und zum Gegenstand eigenständiger Kreditbeschlüsse gemacht werden, für die höhere Anforderungen hinsichtlich des Zustandekommens einer Mehrheit gelten. Damit würde für einen einzelnen Teilbereich wieder eine Input-Steuerung eingeführt⁷⁹ und die Vorteile einer ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung zumindest teilweise zunichte gemacht. Es bestünde zudem das Risiko von Fehlanreizen, indem etwa die Bundesverwaltung

⁷¹ Vgl. dazu S. 8 ff. hiervor.

⁷² Dazu S. 9 f. hiervor. Vgl. auch das Votum Fetz in der Debatte im Ständerat zur Abschreibung der Motion Nr. 15.3494 (Deckelung des Personalbestands bei 35'0000 Vollzeitstellen) in AB S 2018 650.

⁷³ Botschaft NFB, BBl 2014 792 f.

⁷⁴ Botschaft NFB, BBl 2014 801; LIENHARD/ MÄCHLER/ ZIELNIEWICZ, S. 128; LIENHARD, S. 250.

⁷⁵ Vgl. LIENHARD, S. 257.

⁷⁶ LIENHARD, S. 258.

⁷⁷ Botschaft NFB, BBl 2014 784 f.; vgl. auch SCHEDLER/ PROELLER, S. 178.

⁷⁸ Botschaft NFB, BBl 2014 785.

⁷⁹ Vgl. dazu SCHEDLER/ PROELLER, S. 76; Botschaft NFB, BBl 2014 789, 800, 812.

einmal bewilligte Stellen nur zögerlich preisgeben würde, um nicht befürchten zu müssen, bei erneut zunehmendem Personalbedarf an der Personalbremse zu scheitern⁸⁰.

Die Eindämmung des Personalbestandes des Bundes ist ein politisches Daueranliegen⁸¹. Das Postulat Gössi zielt indessen nicht auf eine Reduktion des Personalbestands per se ab, sondern auf eine Eindämmung der Regulierungsdichte. Dies soll nach dem Wortlaut des Postulats dadurch erreicht werden, dass die Hürden für die Zustimmung zu Erlassen, die höhere Ausgaben und/oder mehr Personal verlangen, erhöht werden. Auch im Lichte dieser Zielsetzung erscheint es sinnvoll, den Anwendungsbeereich einer allfälligen Personalbremse auf rechtsetzende Erlasse zu beschränken, da ansonsten der Konnex zur Regulierungsdichte fehlt.

Eine Personalbremse, die nur auf rechtsetzende Erlasse anwendbar ist, ist allerdings mit dem Nachteil behaftet, dass sie Möglichkeiten zur Umgehung eröffnet. Die Verwaltung könnte verleitet sein, die personellen Auswirkungen einer Vorlage in der Botschaft tendenziell herunterzuspielen, um die Chancen der Vorlage zu verbessern, nur um das Personal nach deren Annahme dann relativ rasch aufzustocken. Die Aufstockung des Personals würde der Personalbremse nicht mehr unterliegen; bei der Beschlussfassung über den Voranschlag würde für den zusätzlichen Personalaufwand die normale Mehrheitsregel nach Art. 159 Abs. 2 BV gelten. Eine solche Umgehung der Personalbremse kann vermieden werden, indem die Bewilligung des Personals mit einer Sperrfrist verbunden wird, innert welcher im betreffenden Bereich keine Personalaufstockung erfolgen darf. Dies würde dann allerdings wiederum dazu führen, dass der Bundesrat bei der Schätzung des benötigten Personals von Maximalvarianten ausgehen müsste, da er ansonsten während der Sperrfrist keine Möglichkeit hätte, auf eine Intensivierung der Aufgaben mit der Aufstockung des Personals zu reagieren. Eine Sperrfrist hätte überdies zur Folge, dass die mit der Globalbudgetierung gegebene Flexibilität im Mitteleinsatz teilweise verloren ginge; es bestünde das Risiko, dass Arbeiten ausgelagert würden, die eigentlich innerhalb der Verwaltung effizienter erledigt werden könnten⁸². Wie eine solche Sperrfrist umgesetzt werden könnte, erscheint im Übrigen unklar. Der Personalaufwand ist gemäss dem NFB grundsätzlich nicht vorgegeben, sondern bildet Bestandteil des Globalbudgets für den Funktionsaufwand der Verwaltungseinheiten⁸³. Wie sie die vorhandenen finanziellen Mittel zur Zielerreichung einsetzen, bleibt dem Handlungsspielraum der Verwaltungseinheiten überlassen⁸⁴. Zur Umsetzung einer Sperrfrist hinsichtlich der Aufstockung des Personals müsste diese Flexibilität im Mitteleinsatz für die Aufgaben, welche im betreffenden Erlass geregelt werden, punktuell aufgehoben werden. Nach geltendem Recht käme hierfür einzig

⁸⁰ Zum Risiko von Fehlanreizen bei der inputorientierten Verwaltungssteuerung vgl. SCHEDLER/ PROELLER, S. 76.

⁸¹ Vgl. etwa die Motion Nr. 15.3494 der Finanzkommission des Ständerats (im Internet einsehbar unter <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20153494>, besucht am 13. Dezember 2018), mit welcher der Bundesrat beauftragt wurde, den Personalbestand auf 35'000 Vollzeitstellen zu plafonieren (AB S 2015 1031, AB N 2015 2068); siehe dazu auch die NZZ vom 3. Februar 2017, S. 15. Die Motion wurde im Ständerat inzwischen abgeschrieben (AB S 2018 652).

⁸² So schon der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 26. August 2015 (siehe S. 1 hiavor).

⁸³ Vgl. S. 13 hiavor.

⁸⁴ Botschaft NFB, BBl 2014 794.

die Spezifikation der Rahmenbedingungen der Kreditverwendung nach Art. 25 Abs. 3 Satz 2 ParlG⁸⁵ in Frage. Da sich die Globalbudgets grundsätzlich auf die Verwaltungseinheiten beziehen⁸⁶, von der Sperrfrist aber meist nur einer von mehreren Aufgabenbereichen einer Verwaltungseinheit oder gar einer Leistungsgruppe innerhalb der Verwaltungseinheit⁸⁷ betroffen sein dürfte, erscheint die Kreditspezifikation nach Art. 25 Abs. 3 Satz 2 ParlG aber nicht als geeignetes Mittel zur Umsetzung einer Sperrfrist.

b. Verfahren

In welchem Stadium des parlamentarischen Verfahrens die Personalbremse zum Zuge kommt – in der Eintretensdebatte nach Art. 74 Abs. 1 ParlG, in der Detailberatung nach Art. 74 Abs. 2 ParlG, bei der Gesamtabstimmung nach Art. 74 Abs. 4 ParlG oder gar erst bei der Schlussabstimmung nach Art. 81 ParlG – ist nicht ohne Weiteres klar. Mit der Frage, zu welchem Zeitpunkt im Verfahren die Personalbremse zum Zuge kommt, ist auch die Frage verbunden, ob die Personalbremse auf einzelne Gesetzesbestimmungen oder auf einen Erlass als Ganzes zur Anwendung kommen soll. Bei der Ausgabenbremse ist grundsätzlich ersteres der Fall⁸⁸: In der Botschaft des Bundesrates (resp. im Bericht der zuständigen Kommission nach Art. 111 Abs. 3 ParlG bei parlamentarischen Initiativen) sind diejenigen Bestimmungen eines Erlasses bezeichnet, welche der Ausgabenbremse unterliegen, und die Abstimmung mit qualifiziertem Mehr kommt zum Zug, wenn der entsprechende Artikel oder Absatz einer Subventionsbestimmung in der Detailberatung inhaltlich bereinigt ist⁸⁹. Im Falle der Personalbremse würde dieses Vorgehen bedingen, dass die personellen Auswirkungen jedes Gesetzesartikels einzeln abgeschätzt werden müssen. Anders als im Falle der Ausgabenfolgen einzelner Subventionsbestimmungen dürfte es indessen in den seltensten Fällen möglich sein, die personellen Auswirkungen einzelner Gesetzesartikel zuverlässig zu bestimmen; ein Mehr- oder Minderbedarf an Personal dürfte sich in der Regel vielmehr aus einem Zusammenspiel mehrerer Einzelbestimmungen oder aus dem Erlass als Ganzes

⁸⁵ Vgl. S. 9 und 13 hiavor.

⁸⁶ LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ, S. 127.

⁸⁷ Vgl. dazu Botschaft NFB, BBl 2014 787.

⁸⁸ Vgl. die Empfehlungen des Eidgenössischen Finanzdepartements zur Ausgabenbremse, S. 3 (im Internet abrufbar unter https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/finanzpolitik_grundl/haushaltssteuerung/Ausgabenbremse-Empfehlungen.pdf.download.pdf/AusgabenbremseEmpfehlungen.pdf, eingesehen am 14. Dezember 2018).

⁸⁹ THURNHERR, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), BSK-BV, Art. 159, Rn. 30 f. Für Anwendungsbeispiele siehe die Botschaft des Bundesrates zur Energiestrategie 2050 vom 4. September 2013, BBl 2013 7747, und die Abstimmungsergebnisse in der Detailberatung in AB N 2014 2093 und AB S 2015 937, sowie die Botschaft des Bundesrates zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik in den Jahren 2014–2017 vom 1. Februar 2012, BBl 2012 2320, und die Abstimmungsergebnisse in der Detailberatung in AB N 2012 1531 und AB S 2012 1112. Vgl. aber etwa AB S 2012 932, wo die Abstimmung über die Ausgabenbremse mit der Abstimmung über einen Antrag der Einigungskonferenz (betreffend das Bundesgesetz über Prävention und Gesundheitsförderung) verbunden wurde.

ergeben⁹⁰. Die Personalbremse auf einzelne Gesetzesartikel anwenden zu wollen, erscheint daher wenig praktikabel; sinnvoller ist es, der Personalbremse den Erlass als Ganzes zu unterstellen.

Über einen Erlass als Ganzes wird bei der Eintretensdebatte (Art. 74 Abs. 1 ParlG), bei der Gesamtabstimmung (Art. 74 Abs. 4 ParlG) und bei der Schlussabstimmung (Art. 81 ParlG) abgestimmt. Das Postulat Gössi schlägt vor, dass eine Vorlage, zu deren Umsetzung zusätzliches Personal benötigt wird, in der *Schlussabstimmung* in beiden Räten mit qualifiziertem Mehr zu verabschieden ist. Dies würde bedeuten, dass in allen Stadien der Beratung eines Erlassentwurfs bis zur Schlussabstimmung stets das einfache Mehr gilt; erst in der Schlussabstimmung müsste ein Erlassentwurf die Hürde des qualifizierten Mehrs nehmen. Die Schlussabstimmung findet statt, nachdem beide Räte über den Erlassentwurf übereinstimmende Beschlüsse gefasst haben, die Redaktionskommission den endgültigen Wortlaut des Erlasses festgelegt hat (Art. 57 Abs. 1 ParlG) und beide Räte den von der Redaktionskommission bereinigten Wortlaut gutgeheissen haben (Art. 81 Abs. 1^{bis} i.V.m. Art. 57 Abs. 1 ParlG). Der Schlussabstimmung geht also die Beratung eines Erlassentwurfs in beiden Räten (vgl. Art. 156 Abs. 2 BV und Art. 83 Abs. 1 ParlG), ein allfälliges Differenzbereinigungsverfahren (Art. 89 ff. ParlG) sowie die Bereinigung des Wortlauts des Erlasses durch die Redaktionskommission (Art. 57 Abs. 1 ParlG) voraus. Muss ein Erlass erst in der Schlussabstimmung die Hürde des qualifizierten Mehrs überwinden, so besteht das Risiko, dass der Erlass in der Schlussabstimmung scheitert, nachdem er das gesamte Gesetzgebungsverfahren durchlaufen hat. Dies wäre mit einer effizienten Arbeitsweise der Bundesversammlung kaum zu vereinbaren, weshalb einer Lösung, bei welcher die Personalbremse bereits in einem früheren Zeitpunkt des Verfahrens zum Zuge kommt, der Vorzug zu geben ist.

Im Zuge der *Eintretensdebatte* geht es um die Frage, ob der Rat gesetzgeberischen Handlungsbedarf sieht⁹¹. Keine Eintretensdebatte findet statt bei Volksinitiativen, Voranschlägen, Geschäftsberichten, Rechnungen, Einsprachen gegen Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland, bei der Gewährleistung kantonaler Verfassungen, bei der Legislaturplanung sowie beim Finanzplan; in diesen Fällen ist Eintreten obligatorisch (Art. 74 Abs. 3 ParlG). Zum Zeitpunkt der Eintretensdebatte ist der Erlassentwurf inhaltlich nicht bereinigt; der Rat kann ihn im Zuge der nachfolgenden Detailberatung abändern. Da als Folge von Änderungen die Notwendigkeit eines qualifizierten Mehrs gegebenenfalls entfällt, erscheint es wenig sinnvoll, die Personalbremse mit der Eintretensfrage zu verbinden.

Es sprechen somit gute Gründe dafür, die Personalbremse nach der inhaltlichen Bereinigung in der Detailberatung mit der *Gesamtabstimmung* über den Erlass als Ganzes zu verbinden⁹². Zu bedenken ist dabei allerdings, dass die Einschätzungen des Bundesrats hinsichtlich der personellen Auswirkungen eines Erlasses aufgrund von inhaltlichen Änderungen des Erlassentwurfs möglicherweise nicht mehr

⁹⁰ Vgl. zum Beispiel die Ausführungen des Bundesrats zu den personellen Auswirkungen der Agrarpolitik 2014-2017 in BBI 2012 2306.

⁹¹ THELER, in: Graf/Theler/Wyss (Hrsg.), Kommentar ParlG, Art. 74, Rn. 11.

⁹² Ist Eintreten auf einen Beratungsgegenstand obligatorisch, so findet ausser bei Voranschlägen und Rechnungen keine Gesamtabstimmung statt (Art. 74 Abs. 4 ParlG). Dies betrifft Volksinitiativen, Geschäftsberichte, Einsprachen gegen Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland, die Gewährleistung kantonaler Verfassungen, die Legislaturplanung sowie den Finanzplan (Art. 74 Abs. 3 ParlG). Da nicht ersichtlich ist, dass diese Beratungsgegenstände mit unmittelbaren personellen Auswirkungen verbunden wären, unterliegen sie der Personalbremse nicht.

zutreffen; diesfalls fehlen dem Parlament die Entscheidungsgrundlagen, um über die Personalbremse beschliessen zu können.

Als weitere Variante wäre denkbar, dass der Personalbremse nicht der rechtsetzende Erlass als solches unterliegt, sondern dass über dessen personelle Auswirkungen in einem separaten Bundesbeschluss entschieden wird. Dies könnte allerdings zur Folge haben, dass zwar ein Erlassentwurf, nicht aber dessen personelle Auswirkungen angenommen würden. Solche widersprüchlichen Entscheidungen sind nicht möglich, wenn die Personalbremse auf den Erlass als solchen zur Anwendung gelangt: Scheitert die Bewilligung des mit einem Erlassentwurf verbundenen personellen Mehrbedarfs am erforderlichen Mehr, so kommt dies einem Verwerfen des Erlassentwurfs gleich.

c. Ergebnis

Die diskutierten Varianten zeigen, dass eine Personalbremse *stricto sensu* nicht unerhebliche Umsetzungsschwierigkeiten mit sich bringt. 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 der Eindämmung der Regulierungsdichte setzt die Personalbremse dabei sinnvollerweise beim Personalbestand, nicht bei den Personalkosten, an, und gilt ausschliesslich für das Personal der Bundesverwaltung (inklusive ihrer dezentralen Verwaltungseinheiten). 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.

Auch in dieser Ausgestaltung ist die Personalbremse jedoch nicht unproblematisch: So erscheint sie nur dann als griffiges Instrument, wenn sie mit einer Sperrfrist hinsichtlich von Personalaufstockungen für eine bestimmte Aufgabe verbunden wird, was allerdings Fehlanreize setzen kann, die mit der Einführung von Globalbudgets angestrebte Flexibilität im Mitteleinsatz beeinträchtigt und unter dem NFB schwer umsetzbar ist.

2. «Personalbremse» als Aufgabenbremse

Im Hinblick auf das Ziel, der Wirtschaft keine weiteren Kosten aufzubürden, wirkt die Personalbremse nur indirekt. Der Vorschlag der Personalbremse beruht auf zwei Annahmen, nämlich erstens, dass sich erhöhte Anforderungen an die Erhöhung des Personalbestandes des Bundes auf die Regulierungsdichte auswirken, und zweitens, dass eine abnehmende oder zumindest stagnierende Regulierungsdichte positive Auswirkungen auf die Wirtschaft hätte, indem die Kosten gesenkt würden. Ein direkterer Weg, eine weitere Zunahme der Regulierungsdichte zu verhindern, wäre die Einführung einer Aufgabenbremse. Diese würde nicht beim Personal ansetzen, sondern käme immer dann zum Zug, wenn der Bundesverwaltung in einem Erlass neue Aufgaben⁹³ zugewiesen werden sollen. Im Vergleich zu einer Personalbremse *stricto sensu* wäre sie einfacher zu handhaben, da die Notwendigkeit einer genauen und verbindlichen Einschätzung der personellen Auswirkungen eines Erlasses entfallen würde,

⁹³ Zum Begriff der öffentlichen Aufgabe vgl. RÜTSCHÉ, *passim*.

der Budgetierungsprozess davon nicht tangiert wäre und der Verwaltung die Flexibilität im Mitteleinsatz bei einmal bewilligten Aufgaben erhalten bliebe. Sie würde ausserdem der Tatsache Rechnung tragen, dass eine neue Aufgabe gleich zu Beginn einem Aufgabenträger ausserhalb der Bundesverwaltung zugewiesen werden kann⁹⁴, wodurch Sinn und Zweck einer Personalbremse – ausgestaltet als Personalbremse stricto sensu – unterlaufen werden kann. Schwierigkeiten könnte dabei der Begriff der neuen Aufgabe bereiten; die Abgrenzung wird vor allem dann, wenn bereits bestehende Aufgaben neu geregelt und dabei gewissen Veränderungen unterzogen werden, nicht einfach sein. Insbesondere im Falle einer weiten Interpretation des Begriffs der neuen Aufgabe dürfte eine Aufgabenbremse bewirken, dass das Erfordernis eines qualifizierten Mehrs im Gesetzgebungsverfahren von der Ausnahme zur Regel würde und die Mehrheit der Bundesgesetze mit qualifiziertem Mehr verabschiedet werden müsste. Die Einführung einer Aufgabenbremse würde somit einem Paradigmenwechsel weg vom absoluten Mehr der Stimmenden (Art. 159 Abs. 2 BV) hin zu einer verschärften Mehrheitsregel gleichkommen.

E. Welche Erlasse würden der Personalbremse unterliegen?

Das Postulat Gössi zielt darauf ab, der *Bundesversammlung* höhere Hürden für die Zustimmung zu Erlassen aufzuerlegen, die zusätzliches Personal erfordern. Es schlägt hierzu die Einführung einer Personalbremse analog der heutigen Ausgabenbremse gemäss Art. 159 Abs. 3 lit. b BV vor⁹⁵, mithin also die Einführung eines qualifizierten Mehrs⁹⁶ für die Verabschiedung solcher Erlasse. Zunächst ist somit zu präzisieren, dass der Personalbremse ausschliesslich Erlasse der Bundesversammlung unterliegen (und nicht etwa Verordnungen des Bundesrates).

Welche Erlasse der Bundesversammlung⁹⁷ der Personalbremse unterliegen, 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 (Art. 163 Abs. 1 BV)⁹⁸. In Ausnahmefällen werden Erlasse mit rechtsetzendem Inhalt allerdings in die Form des *Bundesbeschlusses* gekleidet; dies gilt namentlich für Verfassungsänderungen⁹⁹ sowie für Genehmigungsbeschlüsse nach Art. 141a BV, die Verfassungs- oder Gesetzesänderungen aufnehmen¹⁰⁰. Diese könnten

⁹⁴ Vgl. BIAGGINI, Art. 178, Rn. 21.

⁹⁵ Siehe dazu S. 6 ff. hienvor.

⁹⁶ Dazu sogleich unten S. 18 ff.

⁹⁷ Zu den verschiedenen Erlassformen der Bundesversammlung siehe S. 3 f. hienvor.

⁹⁸ In der Form der Verordnung legt die Bundesversammlung unter anderem die Zahl der Richter am Bundesgericht und an anderen Gerichten des Bundes sowie deren Besoldung und die Besoldung des Bundesrats und anderer Magistratspersonen fest (vgl. BIAGGINI, Art. 163, Rn. 7). Diese Personen unterstehen indessen nicht dem Personalgesetz (Art. 2 Abs. 2 lit. b BPG; dazu HELBLING, in: Portmann/Uhlmann (Hrsg.), Komm. BPG, Art. 2, Rn. 84 ff.), weshalb eine Personalbremse auf sie betreffende Erlasse keine Anwendung fände.

⁹⁹ Vgl. BIAGGINI, Art. 163, Rn. 3.

¹⁰⁰ Ebd.

einer Personalbremse ebenfalls unterliegen, 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 (Art. 25 Abs. 2 ParlG).

F. Ausgestaltung des qualifizierten Mehrs

Das Postulat Gössi verlangt vom Bundesrat eine Prüfung, ob sowohl für die Ausgaben- als auch für die Personalbremse ein qualifiziertes Mehr eingeführt werden könnte. Der Bundesrat nahm in seiner Stellungnahme den Standpunkt ein, dass für die Ausgabenbremse bereits ein qualifiziertes Mehr gilt. Der Begriff des qualifizierten Mehrs bedarf somit einer Klärung.

Bei der Bestimmung der erforderlichen Mehrheit wird gemeinhin zwischen den Begriffspaaren der relativen und absoluten Mehrheit sowie der einfachen und qualifizierten Mehrheit unterschieden¹⁰¹. Das absolute Mehr bezeichnet bei einer bestimmten Anzahl von Personen die Hälfte plus eine der Summe aller Personen resp. (bei einer ungeraden Anzahl von Personen) die auf die nächste natürliche Zahl aufgerundete Hälfte der Summe aller Personen¹⁰². Das relative Mehr bezeichnet die grösste von mehreren verschieden grossen Personengruppen innerhalb einer bestimmten Anzahl von Personen. In Abstimmungen, wo eine von zwei Möglichkeiten gewählt werden muss, sind das absolute und das relative Mehr identisch¹⁰³. Ausser im Verfahren der paarweisen Ausmehrung nach Art. 78 Abs. 2 ParlG, wo drei Varianten zur Auswahl stehen (Antrag A, Antrag B oder keiner von beiden) und aufgrund der Notwendigkeit eines Entscheids auch das relative Mehr genügen muss¹⁰⁴, erfolgt die Beschlussfassung im parlamentarischen Verfahren mit absolutem Mehr¹⁰⁵. Bei Wahlen wäre auch ein relatives Mehr denkbar¹⁰⁶, doch ist bei Wahlen der Bundesversammlung nur gewählt, wer das absolute Mehr der gültigen Wahlzettel auf sich vereint (Art. 130 Abs. 2 ParlG)¹⁰⁷.

Über die Begriffe des einfachen und qualifizierten Mehrs herrscht in der Literatur keine Einigkeit. Gemäss der Definition von AUBERT ist die einfache Mehrheit identisch mit der absoluten Mehrheit und bezeichnet demnach von einer bestimmten Personenmenge die erste ganze Zahl über der Hälfte¹⁰⁸. Unter einer qualifizierten Mehrheit versteht AUBERT einen höheren Bruchteil, wie zum Beispiel zwei

¹⁰¹ AUBERT, in: Aubert/ Mahon (Hrsg.), *Comm. const.*, Art. 159, Rn. 4.

¹⁰² THURNHERR, in: Waldmann/ Belser/ Epiney (Hrsg.), *BSK-BV*, Art. 159, Rn. 11;

¹⁰³ AUBERT, in: Aubert/ Mahon (Hrsg.), *Comm. const.*, Art. 159, Rn. 4.

¹⁰⁴ THURNHERR, in: Waldmann/ Belser/ Epiney (Hrsg.), *BSK-BV*, Art. 159, Rn. 1; Wyss, in: Ehrenzeller/ Schindler/ Schweizer/ Vallender (Hrsg.), *SGK-BV*, Art. 159, Rn. 6.

¹⁰⁵ BIAGGINI, Art. 159, Rn. 5.

¹⁰⁶ THURNHERR, in: Waldmann/ Belser/ Epiney (Hrsg.), *BSK-BV*, Art. 159, Rn. 1.

¹⁰⁷ BIAGGINI, Art. 159, Rn. 5; AUBERT, in: Aubert/ Mahon (Hrsg.), *Comm. const.*, Art. 159, Rn. 11. Insofern als das Postulat Gössi die Einführung eines absoluten Mehrs vorschlägt, zielt es somit ins Leere.

¹⁰⁸ AUBERT, in: Aubert/ Mahon (Hrsg.), *Comm. const.*, Art. 159, Rn. 4.

Drittel oder drei Viertel statt die Hälfte einer bestimmten Personenmenge¹⁰⁹. Eine Veränderung der Referenzgrösse – also der Personengruppe, die für die Berechnung der Mehrheit massgebend ist – ist nach dieser Definition des qualifizierten Mehrs unerheblich¹¹⁰. Die in Art. 159 Abs. 3 BV vorgegebene Berechnungsregel stellt nach diesem Verständnis keine qualifizierte Mehrheit dar, da nicht der erforderliche Bruchteil der Summe aller Personen, sondern die Referenzgrösse von der Grundregel in Art. 159 Abs. 2 BV abweicht¹¹¹.

Demgegenüber unterscheidet das Begriffspaar der einfachen und qualifizierten Mehrheit gemäss von Wyss zwischen der allgemein anwendbaren Berechnungsregel (einfache Mehrheit) und dem besonderen, nur für bestimmte Abstimmungsgegenstände vorgesehenen Berechnungsprinzip (qualifizierte Mehrheit)¹¹². Ein qualifiziertes Mehr wird somit dann verlangt, wenn gegenüber einer definierten allgemeinen Berechnungsregel veränderte, erhöhte Anforderungen gelten. Die einfache Mehrheit – also die allgemein anwendbare Berechnungsregel – wird für das parlamentarische Verfahren in Art. 159 Abs. 2 BV definiert: Die Räte und die vereinigte Bundesversammlung entscheiden mit der Mehrheit der Stimmenden¹¹³. In den Fällen von Art. 159 Abs. 3 gelten gegenüber dieser allgemeinen Berechnungsregel erhöhte Anforderungen: Erforderlich ist nicht die Mehrheit der Stimmenden, sondern der Ratsmitglieder. Art. 159 Abs. 3 BV verlangt somit nach diesem Verständnis ein qualifiziertes Mehr¹¹⁴.

Die genaue Bezeichnung des Personenkreises, auf welchen bei der Berechnung der Mehrheit Bezug genommen wird, ist, genau wie der erforderliche Stimmenanteil, unentbehrlicher Bestandteil jeder Mehrheitsregel¹¹⁵. Unserer Auffassung nach erscheint es deshalb sinnvoll, unter den Begriff des qualifizierten Mehrs nicht nur einen grösseren Bruchteil als die Hälfte, sondern auch von der Grundregel abweichende, verschärfte Anforderungen hinsichtlich der Bezugsgruppe zu fassen, da beides eine Erschwerung der Beschlussfassung bewirkt¹¹⁶. So wird etwa in der Literatur zum Privatrecht die erforderliche Mehrheit für die Beschlussfassung zu wichtigeren Verwaltungshandlungen bei Miteigentum nach

¹⁰⁹ AUBERT, in: Aubert/ Mahon (Hrsg.), *Comm. const.*, Art. 159, Rn. 4.

¹¹⁰ AUBERT, in: Aubert/ Mahon (Hrsg.), *Comm. const.*, Art. 159, Rn. 5; THURNHERR, in: Waldmann/ Belser/ Epiney (Hrsg.), *BSK-BV*, Art. 159, Rn. 20.

¹¹¹ BIAGGINI, *ART. 159*, Rn. 9; THURNHERR, in: Waldmann/ Belser/ Epiney (Hrsg.), *BSK-BV*, Art. 159, Rn. 20; AUBERT, in: Aubert/ Mahon (Hrsg.), *Comm. const.*, Art. 159, Rn. 11.

¹¹² WYSS, in: Graf/ Theler/ Wyss (Hrsg.), *Kommentar ParlG*, Art. 78, Rn. 5.

¹¹³ WYSS, in: Graf/ Theler/ Wyss (Hrsg.), *Kommentar ParlG*, Art. 78, Rn. 5.

¹¹⁴ WYSS, in: Graf/ Theler/ Wyss (Hrsg.), *Kommentar ParlG*, Art. 78, Rn. 6; WYSS, in: EHRENZELLER/ SCHINDLER/ SCHWEIZER/ VALLENDER (Hrsg.), *SGK-BV*, *ART. 159*, Rn. 9; SÄGESSER, Rn. 329.

¹¹⁵ Vgl. dazu den Eintrag «Mehrheit, Mehrheitsprinzip», in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.), *Staatslexikon Recht, Wirtschaft, Gesellschaft* in 7 Bänden, Dritter Band, 7., völlig neu bearbeitete Auflage, Freiburg im Breisgau 1987.

¹¹⁶ Vgl. THURNHERR, in: Waldmann/ Belser/ Epiney (Hrsg.), *BSK-BV*, Art. 159, Rn. 20.

Art. 647b ZGB ebenfalls als qualifiziertes Mehr bezeichnet, obwohl sich die verschärften Anforderungen auf die Bezugsgruppe, nicht auf den zu vereinenden Stimmenanteil beziehen¹¹⁷. Nicht zu verwechseln ist die Bezugsgruppe bei der Berechnung der Mehrheit mit einem Quorum: Dieses bezieht sich auf die für eine gültige Beschlussfassung erforderliche Mindestanzahl von Stimmenden¹¹⁸ und ist für das parlamentarische Verfahren in Art. 159 Abs. 1 BV geregelt¹¹⁹.

Wenn das qualifizierte Mehr ein von der allgemeinen Berechnungsregel abweichendes Berechnungsprinzip bezeichnet und die allgemeine Regel im Parlamentsverfahren gemäss Art. 159 Abs. 2 BV vorsieht, dass Beschlüsse mit der *absoluten Mehrheit der Stimmenden* gefasst werden, so kann ein qualifiziertes Mehr in den folgenden Varianten ausgestaltet werden:

- Änderung der Bezugsgrösse (zum Beispiel absolutes Mehr der Mitglieder der Räte oder der anwesenden Ratsmitglieder statt der Stimmenden);
- Erhöhung des erforderlichen Stimmenanteils (zum Beispiel eine Zweidrittelmehrheit oder eine Dreiviertelmehrheit statt des absoluten Mehrs);
- Kombination der beiden Kriterien (zum Beispiel eine Zweidrittelmehrheit der anwesenden Ratsmitglieder oder der Ratsmitglieder insgesamt).

Nach diesem Verständnis verlangt die Ausgabenbremse bereits ein qualifiziertes Mehr, weshalb sich die Frage, ob ein qualifiziertes Mehr eingeführt werden kann, erübrigt. Die Mehrheitsregel könnte jedoch verschärft werden, indem für die Zustimmung zu einer Ausgabe ein höherer Stimmenanteil als das absolute Mehr gefordert wird. Dies müsste auf Verfassungsebene geregelt werden¹²⁰. Entsprechendes gilt für die Personalbremse: Sie kann analog der heutigen Ausgabenbremse (absolutes Mehr der Ratsmitglieder, Art. 159 Abs. 3 BV) ausgestaltet werden, oder aber noch höhere Anforderungen an das erforderliche Mehr vorsehen.

G. Ansiedelung einer Personalbremse in der Normenhierarchie

Das erforderliche Mehr für Entscheide der Bundesversammlung ist in Art. 159 Abs. 2 BV geregelt. Es ist unzulässig, auf einer tieferen Stufe der Normenhierarchie qualifizierte Mehrheiten zu verlangen¹²¹. Die Einführung eines qualifizierten Mehrs für Erlasse, welche zu ihrer Umsetzung zusätzliches Personal bedingen, wäre somit auf Verfassungsstufe anzusiedeln und müsste gemäss Art. 140 Abs. 1 lit. a BV Volk

¹¹⁷ Vgl. etwa GRAHAM-SIEGENTHALER, in: Breitschmid/ Jungo (Hrsg.), Art. 647b, Rn. 2; MANGISCH, in: Kren Kostkiewicz/ Wolf/ Amstutz/ Fankhauser (Hrsg.), Art. 647b, Rn. 3.

¹¹⁸ Vgl. die Begriffserklärung für «Quorum» in DROSDOWSKI GÜNTHER (Hrsg.), Duden, Das grosse Wörterbuch der deutschen Sprache in acht Bänden, 2., völlig neu bearbeitete und stark erweiterte Auflage, Band 6, Mannheim/ Leipzig/ Wien/ Zürich 1994.

¹¹⁹ Vgl. dazu THURNHERR, in: Waldmann/ Belser/ Epiney (Hrsg.), BSK-BV, Art. 159, Rn. 3 ff.

¹²⁰ Siehe sogleich unten, Abschnitt G.

¹²¹ Wyss, in: Graf/ Theler/ Wyss (Hrsg.), Kommentar ParlG, Art. 78, Rn. 7; THURNHERR, in: Waldmann/ Belser/ Epiney (Hrsg.), BSK-BV, Art. 159, Rn. 11.

und Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden (obligatorisches Referendum)¹²². Die Einführung einer Personalbremse könnte je nach ihrer Ausgestaltung zudem eine Revision des ParlG, des FHG sowie der dazugehörigen Verordnungen nach sich ziehen. So wäre es allenfalls sinnvoll, im ParlG explizit zu regeln, zu welchem Zeitpunkt die Anforderung des qualifizierten Mehrs im parlamentarischen Verfahren zum Zuge käme; alternativ kann diese Frage aber auch der Parlamentspraxis überlassen werden. Soll der Geltungsbereich der Personalbremse auch den Voranschlag erfassen, so müsste der Personalaufwand aus den Globalbudgets ausgegliedert werden, was weitreichende Änderungen des FHG und der dazugehörigen Verordnungen bedingen würde.

H. Auswirkungen einer Personalbremse auf das Rechtsetzungsverfahren und den Parlamentsalltag

Die Auswirkungen einer Personalbremse auf das Rechtsetzungsverfahren und den Parlamentsalltag hängen stark von deren konkreter Ausgestaltung ab. Generell ist festzuhalten, dass der Anwendungsbereich einer Personalbremse weiter gefasst wäre als derjenige der bestehenden Ausgabenbremse, zumal ein nicht unerheblicher Teil der rechtsetzenden Erlasse mit personellen Auswirkungen verbunden sein dürfte. Im Falle der Ausgestaltung der Personalbremse als Aufgabenbremse ist gar davon auszugehen, dass die Personalbremse bei einer Mehrheit der rechtsetzenden Erlasse anwendbar wäre. Je nach Ausgestaltung der Personalbremse könnte überdies auch die Beratung des Voranschlags betroffen sein.

Die Auswirkungen auf das Rechtsetzungsverfahren hängen dabei insbesondere von der Ausgestaltung des qualifizierten Mehrs ab. Die heutige Ausgabenbremse sieht nicht besonders hohe Hürden vor, so dass ihre Wirkung insgesamt eher bescheiden ist¹²³. Es ist davon auszugehen, dass eine Personalbremse, welche analog der geltenden Ausgabenbremse das absolute Mehr der Ratsmitglieder vorsieht, ebenfalls nur geringe Auswirkungen hätte; dies würde sich allenfalls ändern, wenn es gegenüber den heutigen Gepflogenheiten vermehrt zu Abwesenheiten von Ratsmitgliedern oder Stimmenthaltungen käme. Würde zur Überwindung der Personalbremse hingegen eine Zweidrittelmehrheit gefordert, so würden die Hürden für die Verabschiedung neuer Erlasse drastisch erhöht. 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. Das Scheitern umstrittener Revisionsvorhaben würde zu einer Verharrung im status quo führen, was einen Vertrauensverlust der Bürger in die Parlamentsarbeit bewirken und überdies dann, wenn eine Gesetzesrevision trotz ausufernder Kosten der bestehenden Regelung nicht gelingt, auch hohe Kosten nach sich ziehen könnte. Die Blockade von wichtigen Rechtsetzungsprojekten würde ausserdem zahlreiche Ressourcen innerhalb der Verwaltung binden, da der Gesetzgebungsprozess nach dem Scheitern bedeutender Vorlagen

¹²² Vgl. dazu EPINEY/ DIEZIG, in: Waldmann/ Belsler/ Epiney (Hrsg.), BSK-BV, Art. 140, Rn. 16.

¹²³ BIAGGINI, Art. 159 Rn. 11, mit Beispielen für Erlassentwürfe, die an der Ausgabenbremse scheiterten.

gegebenenfalls neu aufgerollt werden und der Bundesrat einen neuen Erlassentwurf ausarbeiten müsste. Denkbar ist auch, dass es als Folge von Blockaden im Gesetzgebungsprozess vermehrt zu Volksinitiativen kommen könnte, da besorgte Bürger und Interessenverbände aufgrund der Untätigkeit des Parlaments selbst aktiv werden könnten.

I. Fazit

Der Vorschlag der Einführung einer Personalbremse wird im Postulat Gössi damit begründet, dass die Erhöhung der Hürden für die Zustimmung zu Erlassen, welche höhere Ausgaben und/oder mehr Personal verlangen, eine einfache und wirkungsvolle Massnahme zur Eindämmung der Regulierungsflut und damit zur Senkung der Kosten für die Wirtschaft sei. Ob es sich bei der Personalbremse im Hinblick auf das Ziel der Beseitigung von Wirtschaftshemmnissen um eine *wirkungsvolle* Massnahme handelt, hängt davon ab, ob die Annahme eines kausalen Konnexes zwischen Personalbestand des Bundes, der Regulierungsdichte und der Kosten für die Wirtschaft zutrifft, was nicht Gegenstand dieses Gutachtens ist. Das vorliegende Gutachten dürfte aber aufgezeigt haben, dass die Einführung einer Personalbremse nicht als *einfache* Massnahme bezeichnet werden kann. Die Einführung eines qualifizierten Mehrs bei der Verabschiedung von Erlassen, zu deren Umsetzung zusätzliches Personal benötigt wird, erfordert eine Verfassungsänderung und muss Volk und Ständen zur Zustimmung unterbreitet werden. Sodann stellen sich bei der konkreten Ausgestaltung der Personalbremse verschiedene dornenreiche Probleme; nicht zuletzt ist eine Personalbremse nur schwerlich mit dem neuen Führungsmodell des Bundes in Einklang zu bringen. Je nach Ausgestaltung des erforderlichen Mehrs und des Geltungsbereichs der Personalbremse könnte sich die Personalbremse schliesslich entweder als weitgehend wirkungsloser Papiertiger oder aber als massive Hürde im Rechtsetzungs- und gegebenenfalls auch im Budgetierungsprozess erweisen, der den Parlamentsbetrieb massiv beeinträchtigen und letztlich zu einem Vertrauensverlust der Bürger in die Bundesbehörden und insbesondere in ihre gewählten Parlamentarier führen könnte.

Literatur

AUBERT JEAN-FRANÇOIS/ MAHON PASCAL (Hrsg.), *Petit commentaire de la constitution fédérale de la confédération Suisse* du 18 avril 1999, Zürich 2003 (zit. BEARBEITER, in: Aubert/ Mahon, *Comm. const.*).

BIAGGINI GIOVANNI, BV, *Kommentar: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 2. Aufl., Zürich 2017.

BREITSCHMID PETER/ JUNGO ALEXANDRA (Hrsg.), *Sachenrecht*, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2016 (zit. BEARBEITER, in: Breitschmid/ Jungo).

EHREZZELLER BERNHARD/ SCHINDLER BENJAMIN/ SCHWEIZER RAINER J./ VALLENDER KLAUS A. (Hrsg.), *Die schweizerische Bundesverfassung*, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., 2014 (zit. BEARBEITER, in: Ehrenzeller/ Schindler/ Schweizer/ Vallender, *SGK-BV*).

GRAF MARTIN/ THELER CORNELIA/ WYSS MORITZ von (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung*, *Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002*, Basel 2014 (zit. BEARBEITER, in: Graf/ Theler/ Wyss, *Kommentar ParlG*).

HALDEMANN THEO, *Steuerung von Staat und Gesellschaft*, in: Bergmann/ Giauque/ Kettiger/ Lienhard/ Nagel/ Ritz/ Steiner (Hrsg.), *Praxishandbuch Public Management*, Zürich 2016, 35–79.

KREN KOSTKIEWICZ JOLANTA/ WOLF STEPHAN/ AMSTUTZ MARC/ FANKHAUSER ROLAND (Hrsg.), *ZGB Kommentar*, 3. Aufl., Zürich 2016 (zit. BEARBEITER, in: Aebersold/ Badertscher/ Berger-Steiner/ Bichsel).

LIENHARD ANDREAS, *Das Neue Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB) – Eine verfassungsrechtliche Einschätzung*, in: Belser/ Waldmann (Hrsg.), *Mehr oder weniger Staat?*, *Festschrift für Peter Hänni zum 65. Geburtstag*, Bern 2015, 247–261.

LIENHARD ANDREAS/ MÄCHLER AUGUST/ ZIELNIEWICZ AGATA, *Öffentliches Finanzrecht*, Bern 2017.

MÜLLER GEORG, *Der verfassungswidrige Bundesbeschluss – Nachlese zum Parlamentsgesetz*, *LeGes*, 159–163.

PORTMANN WOLFGANG/ UHLMANN FELIX (Hrsg.), *Bundespersonalgesetz (BPG)*, Bern 2013 (zit. BEARBEITER, in: Gerber/ Portmann/ Uhlmann, *Komm. BPG*).

RHINOW RENÉ/ SCHMID GERHARD/ BIAGGINI GIOVANNI/ UHLMANN FELIX, *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, 2. Aufl., Basel 2011.

RÜTSCHÉ BERNHARD, *Was sind öffentliche Aufgaben?*, *recht*, 153–162.

SÄGESSER THOMAS, *Kommentar zum 5. Titel der schweizerischen Bundesverfassung*, in: Sägesser (Hrsg.), *Die Bundesbehörden, Bundesversammlung – Bundesrat – Bundesgericht; Kommentar, Beiträge und Materialien zum 5. Teil der schweizerischen Bundesverfassung*, Bern 2000.

SCHEDLER KUNO/ PROELLER ISABELLA, *New public management*, 5. Aufl., Bern/Stuttgart 2011.

TSCHANNEN PIERRE, *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 4. Aufl., Bern 2016.

WALDMANN BERNHARD/ BELSER EVA MARIA/ EPINEY ASTRID (Hrsg.), *Bundesverfassung*, Basel 2015 (zit. BEARBEITER, in: Waldmann/ Belser/ Epiney, *BSK-BV*).