

## REFORMSTAU ÜBERWINDEN

## «Big Government» floriert in der Schweiz

Die Personalausgaben des Bundes sind in den letzten 20 Jahren um die Hälfte gestiegen

CHRISTOPH EISENRING

Der Bundesrat plant eine Offensive in den sozialen Netzwerken. Gleich 10 neue Stellen sollen dafür geschaffen werden. Dass der Bund an einem Ausbau der Kommunikation arbeitet, ist allerdings schon länger der Fall, wie sich den Staatsrechnungen entnehmen lässt: 2017 befassten sich Mitarbeiter, die 307 Vollzeitstellen abdeckten, mit Öffentlichkeitsarbeit, 2020 waren es schon 379. Mit anderen Worten: Auf hundert Stellen des Bundes gibt es mittlerweile einen Kommunikationsverantwortlichen. Und diese Mitarbeiter sind nicht billig: Der Personalaufwand pro Vollzeitstelle in diesem Bereich beträgt 168 000 Fr.

## Überproportional gewachsen

Aber vielleicht ist die Öffentlichkeitsarbeit ein Ausreisser, und es werden – wie das in der Privatwirtschaft öfter der Fall ist – Stellen von einem Bereich in einen anderen verschoben? So einfach ist es nicht. In den letzten zwanzig Jahren hat das Bundespersonal von 31 269 auf 37 689 Vollzeitstellen zugenommen, also um einen Fünftel. Allerdings sind solche Vergleiche etwas heikel, da es laut dem Eidgenössischen Personalamt zuweilen Brüche in der Zahlenreihe gab: Einmal wurden Teile ausgelagert, wie 1999 die ETH, dann zum Beispiel Personen im Ausland einbezogen, die vorher schon für den Bund tätig waren.

Die Beschäftigungsstatistik hilft einem, den Blick über den Bund hinaus auszudehnen. Unter dem Branchen-Code 84 werden die staatlichen Tätigkeiten der Verwaltung zusammenfasst, und zwar für alle Staatsebenen. Nicht darin enthalten sind die Lehrpersonen und das Sozial- und Gesundheitswesen. 2020 gab es im Schnitt 167 000 Stellen in der Verwaltung. Das ist gut ein städtisches Drittel mehr als zwei Jahrzehnte vorher.

Man würde eigentlich erwarten, dass in der Verwaltung Grössenvorteile greifen: Wenn sich die Bevölkerung verdoppelt, braucht es keine doppelt so grosse Landesverteidigung oder Steuerverwaltung. Die Zahl der Stellen in der Verwaltung sollte somit eher weniger rasch zunehmen. Doch die Beschäftigungsstatistik zeigt ein anderes Bild: Das Wachstum der Stellen beim Staat lag seit 2000 deutlich über demjenigen der Bevölkerung (20%) und auch über demjenigen der Beschäftigten (23%). Schaut man nur auf die

letzten zehn Jahre, war das Wachstum der Verwaltung nur noch geringfügig höher.

## Der Bund zahlt wie die Banken

Doch es geht nicht nur um das Stellenwachstum, sondern auch um den Aufwand, der dadurch entsteht. Die Personalausgaben beim Bund haben seit 2000 um 50% auf 6 Mrd. Fr. zugenommen. Die Bundesverwaltung weist seit 2008 den durchschnittlichen Bruttolohn pro Vollzeitstelle aus. Damals hatte dieser 109 337 Fr. betragen. 2020 waren es schon 125 618 Fr. – ein nominales Plus von 15%. Am höchsten liegen die Bruttolöhne je Vollzeitstelle im Aussendepartement und im Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Uvek) mit je 144 000 Fr. Die Saläre beim Bund liegen mittlerweile etwa auf der Höhe derjenigen der Banken, wo 2018 der mittlere Lohn 9921 Fr. im Monat erreichte.

Beim Bund geht es besonders seit 2017 wieder stärker nach oben. Damals wurde auch das Lohnsystem angepasst. Wer von seinen Vorgesetzten eine gute Beurteilung erhält, darf sich über eine Lohnerhöhung von 1,5 bis 2,5% freuen, wessen Arbeit mit «sehr gut» bewertet wird, hat sogar Anrecht auf 3 bis 4% mehr Lohn. Schön für das Bundespersonal – aber weniger schön für die Steuerzahler – ist, dass 2020 gut 78% der Angestellten eine gute und 18,5% sogar eine sehr gute Bewertung erhielten. Sie dürfen sich 2021 somit über Lohnerhöhungen freuen, von denen viele Angestellte in der Privatwirtschaft nur träumen können.

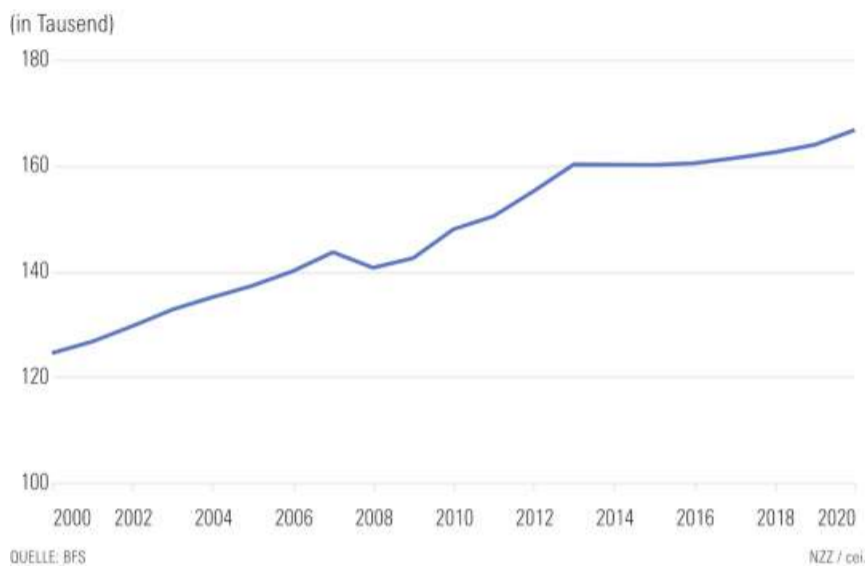
Etwas pointiert gesagt: Man verdient beim Bund nicht nur überdurchschnittlich gut, vielmehr darf man auch mit ansprechenden Lohnzuschlägen rechnen. Nun ist gegen gute Bezahlung für gute Leistung nichts einzuwenden, allerdings «wildert» der Bund zunehmend erfolgreich im Personalpool, in dem auch die Privatwirtschaft fischt, die nach Fachkräften sucht – ein Problem, das sich mit der Alterung der Gesellschaft noch akzentuieren wird.

## Finanzreferendum wirkt mässig

Wie kann man die Ausdehnung der Verwaltung bremsen? Die Schweiz kennt bereits die Schuldenbremse, die über einen Konjunkturzyklus gesehen einen ausgeglichenen Haushalt verlangt. Dies sollte gerade in guten Zeiten die Ausgabenfreude der Politiker zügeln – was indirekt

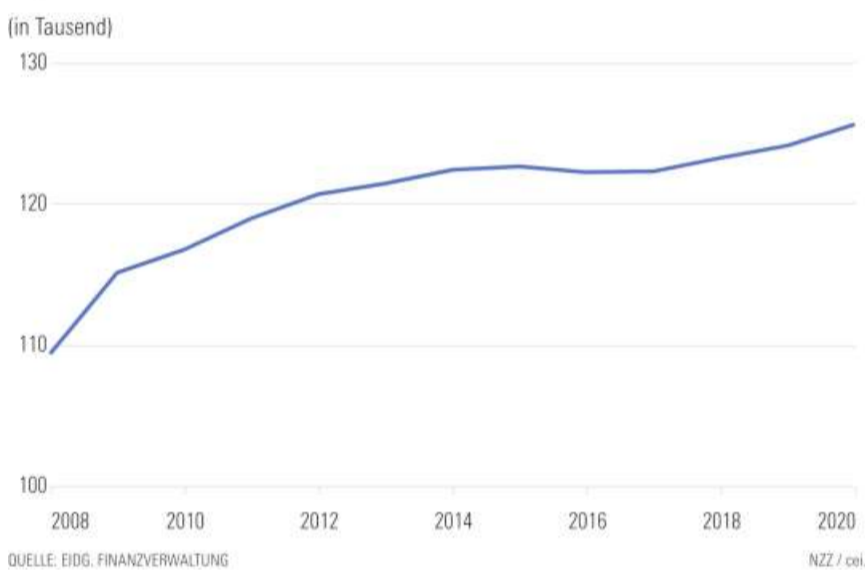
## Die Verwaltung wächst stark

Vollzeitstellen bei Bund, Kantonen, Gemeinden (Jahresdurchschnitt, nur Verwaltung)



## Hoher und steigender Durchschnittslohn beim Bund

Umgerechnet auf eine Vollzeitstelle, in Fr.



auch die Aufgaben und den Personalaufbau beim Bund begrenzen könnte. Allerdings ist davon wenig zu sehen.

Weniger bekannt ist, dass die Schweiz auch eine Ausgabenbremse hat. Bei einmaligen Ausgaben von mehr als 20 Mio. Fr. bzw. wiederkehrenden Ausgaben von über 2 Mio. Fr. reicht nicht einfach die Zustimmung der Ratsmehrheiten. Vielmehr muss die Mehrheit der Mitglieder

in beiden Räten hinter den Geschäften stehen, das sind also 101 Nationalräte sowie 24 Ständeräte.

Der Souverän hat die Ausgabenbremse 1995 mit einem Ja-Stimmenanteil von 83% angenommen. Messbar ist deren Effekt jedoch kaum. Der Bundesrat spricht von einer «präventiven Wirkung», davon, dass bereits bei der Erarbeitung von neuen Gesetzen

und Finanzbeschlüssen «auf einen massvollen Mitteleinsatz» geachtet werde. Man darf das glauben, muss es aber nicht. Für Gesetze lassen sich auf den ersten Blick meist gute Gründe finden. Es wird immer mehr Probleme geben, als der Staat lösen kann – und stünde ihm noch so viel Geld zur Verfügung. Eine Selbstbindung der Politiker ist deshalb wichtig.

In Diskussion ist derzeit eine Regulierungsbremse. Laut den Vorschlägen des Bundesrates müsste – wie bereits bei der Ausgabenbremse – eine Mehrheit der Mitglieder (und nicht nur der Anwesenden) beider Räte Vorlagen zustimmen, die mehr als 10 000 Unternehmen höhere Regulierungskosten aufbürden oder diese Kosten für Firmen um kumuliert mindestens 100 Mio. Fr. erhöhen. Es ist allerdings unsicher, ob man damit der «Regulierungswut» wirklich Herr wird. Schon zu bestimmen, ob die Schwellenwerte erreicht werden, dürfte eine ziemlich bürokratische Angelegenheit sein.

## Finanzreferendum chancenlos

In der Finanzpolitik kann die direkte Demokratie ihre Kontrollfunktion auf Bundesebene bis jetzt nicht vollständig wahrnehmen. Es gibt keine Abstimmung über das Budget oder über einzelne Ausgaben. Der Bundesrat kann zwar ad hoc Vorlagen dem fakultativen Referendum unterstellen. Systematischer wäre es aber, wenn bei Vorlagen, deren Kostenfolgen eine bestimmte Schwelle (zum Beispiel 250 oder 500 Mio. Fr.) überschreiten, automatisch das fakultative Referendum gilt. Solche Vorschläge hatten in letzter Zeit die SVP-Fraktion sowie ein Vertreter der Grünliberalen gemacht. Sie waren damit 2018 im Parlament jedoch abgeblitzt.

Mit dem Finanzreferendum liesse sich verhindern, dass gut organisierte Gruppen die Staatsfinanzen «kapern» oder Politiker Prestigeobjekte verwirklichen. Zu denken ist an umstrittene Geschäfte wie eine Defizitdeckung von Olympischen Spielen, die Beschaffung von Kampfjets oder Subventionen für die Landwirtschaft. Bundesrat und Parlament müssten stets mitbedenken, ob solche Ausgaben auch den Wünschen der Bürgerinnen und Bürger entsprechen, da ihnen sonst eine Niederlage in einer Volksabstimmung droht. Dass das Parlament dieses Ansinnen bereits zum wiederholten Mal versenkt hat, zeigt, dass es wohl durchaus Zähne hätte.

## Staatsunternehmen werden übergriffiger – die Politik schaut weg

Die Digitalisierung fördert die schleichende Verstaatlichung mancher Wirtschaftszweige

PETER A. FISCHER

Livesystems ist ein junger Akteur auf dem Schweizer Werbemarkt. Die Firma spielt digitale Werbung auf über 8000 Bildschirmen in Bahnhöfen, Zügen, Läden und auch in Postautos und Postfilialen aus. Per 1. Juli 2021 wurde das Unternehmen von der Schweizer Post übernommen. Die Post wolle ihre Dienstleistungen auch durch Akquisitionen digitalisieren und verbreitern, schreibt der Staatskonzern dazu. Aber was geschieht mit dem Wettbewerb, wenn im digitalen Werbemarkt plötzlich ein wichtiger Anbieter zu einem grossen Staatsunternehmen gehört?

## Suche nach Geschäftsfeldern

Auch die Aktienmehrheit am Luzerner IT-Startup Klara hat die Post im letzten Herbst gekauft. Dieses vermarktet Dienstleistungen aus der Cloud. Angeboten wird vor allem KMU-Software für die Finanzbuchhaltung und Personaladministration. Auch beim Verwalten von Kundendaten bietet Klara Hilfe. Die Post von morgen wolle künftig KMU stärker bei der Digitalisierung unterstützen, erklärt der Postchef Roberto Cirillo.

Was Cirillo nicht sagt: Sein Staatskonzern tritt damit in direkte Konkurrenz zu zahlreichen privaten Unternehmen, hat aber den Vorteil des Zugangs zu einer riesigen Kundenbasis, die sich aus dem Monopolbereich der Post von gestern ergibt. Die Post ist nicht allein.

Die Berner Kraftwerke (BKW) haben, vom Kanton Bern kontrolliert und mit einem öffentlichen Versorgungsauftrag versehen, nach Deutschland, Österreich, Italien, Frankreich und Norwegen expandiert. Und gleichzeitig ein neues Geschäftsfeld «Dienstleistungen» aufgebaut. Die BKW bietet neu Ingenieurdienstleistungen für Energie-, Infrastruktur- und Umweltprojekte an sowie Planungs- und Installationsarbeiten in Gebäuden. Sie tut dies über zahlreiche Gewerbebetriebe, die sie zusammengekauft hat. Die Beteiligungsliste der BKW umfasst bereits über 100 Elektro-, Planungs- und Ingenieurbetriebe, die meistens zu 100% gehalten werden. Die BKW ist dadurch zu einem mächtigen Konkurrenten der privaten Ingenieurs- und Installationsbetriebe geworden.

Eine 2017 im Auftrag vom Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) erstellte Studie kommt zum Schluss, dass

alleine die Kantone rund 800 Beteiligungen an über 500 Unternehmen in den Sektoren Energie, Verkehr und Transport, Gesundheit, Finanzen, Bildung und in sonstigen Branchen halten. Auf nationaler Ebene sind die SBB zu einem der wichtigsten Immobilienentwickler und -besitzer des Landes geworden und profitieren dabei von besonders attraktiven Regulierungen, etwa bei den Ladenöffnungszeiten. Die kantonalen Gebäudeversicherungsmonopole konkurrieren mit weiteren Versicherungsdienstleistungen privater Anbieter. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk SRG setzt immer stärker auf digitale Angebote, die sich kaum mehr von privater Konkurrenz unterscheiden – wird aber mit Zwangsabgaben finanziert.

Von der Öffentlichkeit kaum zur Kenntnis genommen, findet so in verschiedenen Sektoren eine schleichende Verstaatlichung statt. Problematisch ist dies erstens, weil die staatlich kontrollierten Firmen von verschiedenen Vorteilen profitieren und nicht mit gleich langen Spissen kämpfen. Zweitens vermischen sich die Rollen des Unternehmers und des Regulators. Und drittens zeichnen sich Staatsfirmen, die von privilegierten Be-

dingungen profitieren, meist durch weniger Innovation und Effizienz aus.

## Gesetze greifen nicht richtig

Anders als die EU kennt die Schweiz keine Regulierung zu staatlichen Beihilfen. Auch das Wettbewerbs- und das Binnenmarktgesetz greifen bei staatlich kontrollierten Firmen nicht richtig. Vereinzelt versuchen bürgerliche Parlamentarier zwar, den Bundesrat zu zwingen, Wettbewerbsverzerrungen durch Staatsunternehmen einzudämmen. Doch dieser sperrt sich und argumentiert, er greife bei seinen Betrieben nicht in deren Wirtschaftsfreiheit ein. Und die Kantone fürchten um ihre Souveränität – wohl deshalb scheint die Ständeräte in dieser Frage schnell der Mut zu verlassen.

Staatsunternehmen sind zudem populär wegen der Posten, die sie Politikern bieten, und der Dividenden, die sie ihren Eignern bezahlen. Dass die Steuerzahler meist die Falschen sind, um die Risiken weit über die Kantons- und Landesgrenzen hinaus zu tragen, wird in guten Zeiten gerne verdrängt. Genauso wie die Tatsache, dass die Geschäfte in weniger politisierten, professionelleren

Händen meist besser aufgehoben wären. Abhilfe wäre möglich, es brauchte bloss den politischen Willen dazu. Private Tätigkeiten von Staatsunternehmen können abgespalten und privatisiert werden. Und die Wettbewerbsbehörden müssten staatlich kontrollierten Unternehmen wenigstens klare Schranken setzen dürfen.

## REFORMSTAU ÜBERWINDEN

Wer sind die Bremser?

Der Druck auf den Schweizer Wirtschaftsstandort nimmt zu. Als Reaktion auf das Scheitern des Rahmenabkommens stellen wir uns den Fragen: «Wieso gelingt uns nicht mehr aus eigener Kraft? Wer sind die Reformbremser?» Die Serie erscheint zehn Mal jeweils mittwochs. Am 4. August lesen Sie, was das Wachstum des öffentlichen Sektors und das Vordringen staatlich beherrschter Firmen mit sich bringt. Alle Artikel der Serie finden sich unter

NZZ nzz.ch/wirtschaft/reformstau