

Nimmersatter Staatsapparat

Autor(en): **Schaltenegger, Christoph A. / Eugster, Patrick**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monat : die Autorenzeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur**

Band (Jahr): **100 (2020)**

Heft 1081

PDF erstellt am: **08.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-914664>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Nimmersatter Staatsapparat

Mehr Verwaltungstätigkeiten, höhere Personalkosten, stärkeres Wachstum als der Privatsektor: Die öffentliche Verwaltung hat in den letzten Jahren viel unnötigen Speck angesetzt.

Christoph A. Schaltegger und Patrick Eugster

Die Covid-19-Pandemie hat die arbeitsteilige Weltwirtschaft auf den Kopf gestellt. Globale Wertschöpfungsketten brachen praktisch über Nacht zusammen, Betriebe diverser Branchen mussten auf Geheiss ihrer Regierung vorübergehend schliessen und die Bevölkerung wurde dazu angehalten, wenn möglich zu Hause zu bleiben. Während sich einige Firmen innovativ zeigten und beispielsweise ihre Produktion auf Desinfektionsmittel und Hygienemasken umstellten oder vermehrt auf Homeoffice setzten, sahen sich andere dazu gezwungen, dauerhaft zu schliessen.

Dank Kurzarbeit blieb die Schweiz bislang von Massenentlassungen verschont. Doch die tatsächlichen Auswirkungen von Corona auf den Privatsektor werden sich erst nach Auslauf der Kurzarbeitsentschädigungen zeigen. Nach der grossen Rezession, der Eurokrise und der Frankenstärke könnten sich Schweizer Firmen abermals dazu gezwungen sehen, ihre Abläufe zu optimieren, also noch effizienter zu werden. Generiert die Privatwirtschaft mittels solcher Fitnessprogramme laufend Wertschöpfung, stellt sich die Frage, wie es um die öffentliche Hand und im speziellen um deren Verwaltung steht. Als kurze Antwort: Sie wächst und wächst – absolut wie relativ nach allen verfügbaren Indikatoren. Doch die Messung ist kompliziert.

Während sich die Produktivität im privaten Sektor statistisch mindestens ansatzweise präzise ermitteln lässt und ineffiziente Unternehmen aus dem Markt gedrängt werden, verhält es sich beim Staat anders. Auch beim Darstellen der zeitlichen Entwicklung zeigen sich Schwierigkeiten. Einerseits führen veränderte

Erhebungsarten zu Strukturbrüchen, wodurch die Daten über die Zeit nur bedingt vergleichbar sind. Andererseits erschweren veränderte Zuständigkeiten eine präzise Analyse. Ein illustratives Beispiel: Bis ins Jahr 2007 wurden im Bereich der Spitäler und Kranken- und Pflegeheime die Löhne des Verwaltungs- und Betriebspersonals in der Höhe von rund 10 Milliarden Franken als staatliche Personalausgaben erfasst. Im Jahr 2008 wurde dies neu geregelt, wodurch der Beitrag vollständig aus der Statistik fiel. Entsprechend reduzierte sich mit der Umstellung der Personalaufwand auf wundersame Weise um einen Fünftel – zumindest auf dem Papier.

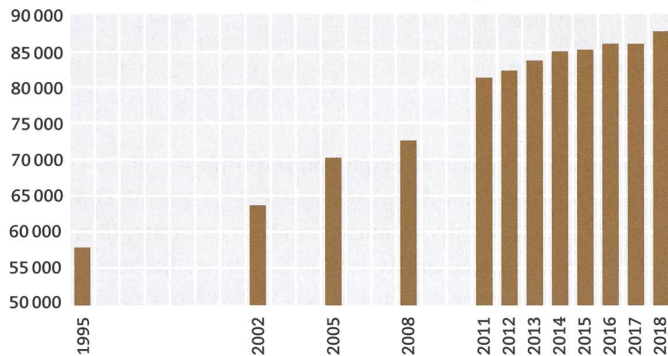
Ein aufmerksamer Leser mag einwenden, dass allenfalls der Personalaufwand in Prozent der Gesamtausgaben zielführender sei. Doch auch hier stellt sich die gleiche Problematik. Trennen sich der Bund oder die Kantone von einem personalintensiven Aufgabengebiet – zum Beispiel vollzog der Kanton Bern im Jahr 2017 die Verselbständigung drei kantonaler psychiatrischer Betriebe, wodurch knapp 1700 Vollzeitstellen aus der staatlichen Statistik herausfielen –, sinkt der relative Personalaufwand, auch wenn sich effektiv an der staatlichen Finanzierung grundsätzlich wenig verändert hat.

Zwanzig Prozent Stellenwachstum in zehn Jahren

Um dennoch etwas Licht in den Datendschungel zu bringen, isolieren wir in einem ersten Schritt die «echten» Verwaltungsangestellten. Hierfür stützen wir uns auf die allgemeine Systematik der Wirtschaftszweige (NOGA), welche die Berufe nach ihrer wirt-

schaftlichen Tätigkeit klassiert. Während der Wirtschaftszweig «Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung» (NOGA-Code 84) die öffentliche Verwaltung grob erfasst, erlaubt die Untergruppe mit NOGA-Code 841 eine Isolation der eigentlichen Verwaltungstätigkeiten. Dazu gehören beispielsweise die Anwendung von Steuersystemen, der Einzug von Steuern, die Zollverwaltung, die Ausgabenkontrolle oder die Verwaltung und Durchführung von Planung und Programmen¹.

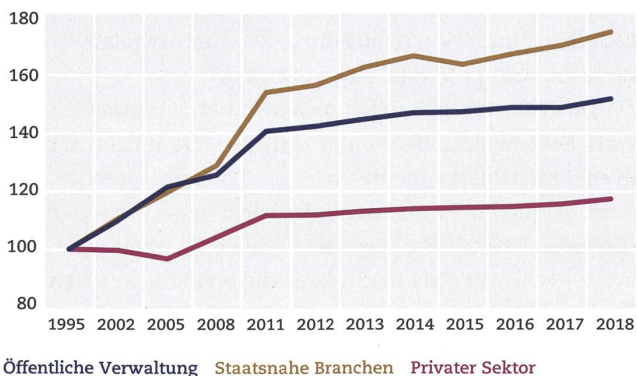
Abb. 1 Verwaltungsangestellte in Vollzeitäquivalenten



Quellen: BZ, STATEMENT

Die Entwicklung der so definierten öffentlichen Verwaltung über alle Staatsebenen zeigt Abbildung 1. Zählte die Schweiz 1995 rund 58 000 öffentliche Verwaltungsangestellte, so stieg deren Anzahl bis ins Jahr 2018 auf über 88 000 Personen an. Allein seit 2008 beträgt das Stellenwachstum über 20 Prozent. Man mag einwenden, dass das absolute Wachstum nicht entscheidend sei, da die Wirtschaftsleistung und die Bevölkerung ebenfalls stark angestiegen sind (Abbildung 2). Die Beschäftigung in staatsnahen Branchen² nahm sogar um 75 Prozent zu – seit 2008 um 36 Prozent. Demgegenüber beträgt das Beschäftigungsplus im privaten Sektor lediglich 17 Prozent (+13 Prozent seit 2008).

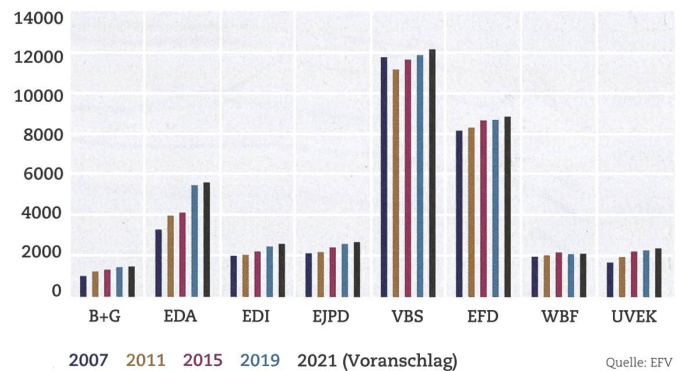
Abb. 2 Verwaltungsangestellte in Vollzeitäquivalenten und indiziert mit 1995 = 100



Quellen: BZ, STATEMENT, eigene Berechnungen

Während die Wirtschaftszweige eine Darstellung der Verwaltungsangestellten über alle Staatsebenen erlauben, ermöglichen die Statistiken des Bundes eine feinere Gliederung der Entwicklung der Bundesverwaltung nach Departementen und Bundesämtern seit 2007. Bundesweit arbeiteten im Jahr 2019 rund 37 000 Personen in der Bundesverwaltung – ein Plus von 5000 Personen gegenüber 2007. Bis nächstes Jahr dürfte die Bundesverwaltung um weitere 1000 Personen wachsen. Das Wachstum fällt nicht in allen Departementen gleich hoch aus. Mit einem Anstieg von rund 70 Prozent zwischen 2007 und 2021 belegt das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) den Spitzenplatz – was teilweise auf das Lokalpersonal der Direktion für Entwicklungsarbeit zurückzuführen ist, welches zu Beginn nicht im Personalbudget auftauchte. Mit einem Wachstum von zwischen 40 und 50 Prozent belegen die Behörden und Gerichte (B+G) und das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) die Plätze 2 und 3. Mit jeweils weniger als 10 Prozent Zuwachs beschäftigen die Eidgenössischen Departemente für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) und für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) sowie das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) nur geringfügig mehr Personen.

Abb. 3 Anzahl Vollzeitangestellte beim Bund nach Departementen



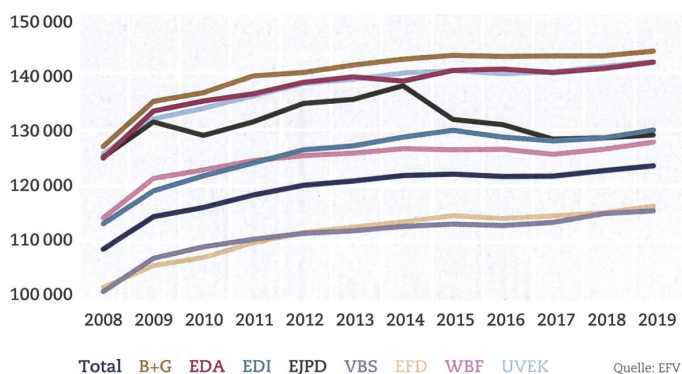
Quelle: EFV

Welche Bundesämter haben am aktivsten Personal rekrutiert? Zuerst rangieren das Bundesamt für Strassen und das Bundesamt für Zivildienst, wo heute rund zweieinhalbmal so viele Personen arbeiten wie noch 2007. Es folgen auf den Plätzen 3 bis 5 das Bundesamt für Energie mit mehr als einer Verdoppelung der Angestellten, das Institut für Virologie und Immunologie (Stellenwachstum noch vor Corona) mit einem Zuwachs von ebenfalls über 100 Prozent und das Staatssekretariat für Migration mit einem Plus von 70 Prozent. Das Zwischenfazit: Was den Personalbestand betrifft, wächst die Bundesverwaltung ungebremst.

Ein Durchschnittsjahreslohn von 125 000 Franken beim Bund
Die Lohnentwicklung beim Bund und den einzelnen Departementen zeigt Abbildung 4. Gesamthaft ist das durchschnittli-

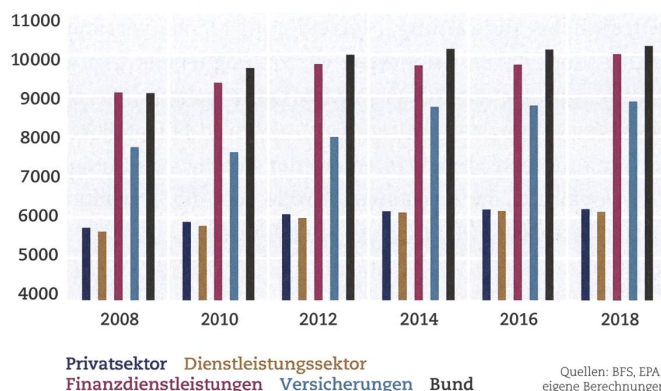
che Salär zwischen 2008 und 2019 um 13,5 Prozent angestiegen – von 109 000 auf fast 125 000 Franken pro Jahr. Im Gegensatz zur Entwicklung des Personaletats sind keine grossen Unterschiede zwischen den Departementen zu beobachten. Die einzige Ausnahme bildet das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), in dem der Lohn nur minim angestiegen ist. Die über die Departemente ausgeglichenen Ergebnisse sind wenig verwunderlich. Denn das Lohnsystem mit seinen Lohnklassen ist bundesweit geregelt. Die Lohnstufen gliedert sich in 38 Lohnklassen. Lohnklasse 1 ermöglicht im Jahr 2020 einen Bruttolohn von maximal 63 237 Franken pro Jahr, die höchste Lohnstufe einen Jahresbruttolohn von maximal 385 648 Franken. Wie vergleichen sich diese Löhne mit der Privatwirtschaft? Zur Einordnung in die jeweilige Lohnklasse definiert die Bundesverwaltung Referenzfunktionen. Anhand dieser wäre theoretisch ein Vergleich mit der Privatwirtschaft möglich und dementsprechend eine Aussage, ob der Bund vergleichbare Löhne zahlt oder nicht. Leider sind die hierfür nötigen effektiv bezahlten Durchschnittslöhne pro Lohnklasse nicht transparent ausgewiesen, so dass eine entsprechende Analyse nicht möglich ist.

Abb. 4 Jahreslohn beim Bund in Schweizer Franken



Um dennoch einen groben Link zur Privatwirtschaft herstellen zu können, zeigt Abbildung 5 die Lohnentwicklung für die Bundesverwaltung, den Privatsektor, den Dienstleistungssektor sowie die Finanz- und Versicherungsindustrie als jene Branchen, die mit den Tätigkeiten in der Bundesverwaltung am ehesten vergleichbar sind. Es zeigt sich, dass die Bundesverwaltung mit einem Monatslohn von über 10 000 Franken das höchste Salär bezahlt; selbst Angestellte im Finanzsektor können nicht mithalten. Auch die Entwicklung ist überdurchschnittlich. Während im Privatsektor die Löhne zwischen 2008 und 2018 um 8 Prozent angestiegen sind, zahlt der Bund heute 13 Prozent mehr. Einzig die Versicherungsbranche weist ein mit 14 Prozent leicht höheres Wachstum auf.

Abb. 5 Monatlicher Bruttolohn in Schweizer Franken



Ein «genügend» reicht für eine Lohnerhöhung

Was ist der Grund für das phänomenale Wachstum? Eine Erklärung könnte das in der Bundespersonalverordnung (BPV) geregelte Personalbeurteilungssystem sein. Gemäss diesem wird jeder Mitarbeiter Ende Jahr anhand von vier Stufen (ungenügend, genügend, gut und sehr gut) beurteilt. Die Verordnung bestimmt die entsprechende zu gewährende Lohnerhöhung: –0,4 bis 0 Prozent, 0 bis 1 Prozent, 1,5 bis 2,5 Prozent und 3 bis 4 Prozent.³ Gemäss dem Reporting Personalmanagement 2019 des Eidgenössischen Personalamts (EPA) wurden knapp 20 Prozent aller Bundesangestellten mit «sehr gut» und knapp vier Fünftel mit «gut» bewertet. Nur 3,7 Prozent wurden mit «genügend» und 0,2 Prozent mit «ungenügend» bewertet. Entsprechend erhielten 96 Prozent aller Angestellten eine Lohnerhöhung von 1,5 bis 4 Prozent. Zum Vergleich: Die UBS hat Ende 2019 für 2020 ein schweizweites Lohnwachstum von 0,8 Prozent prognostiziert.

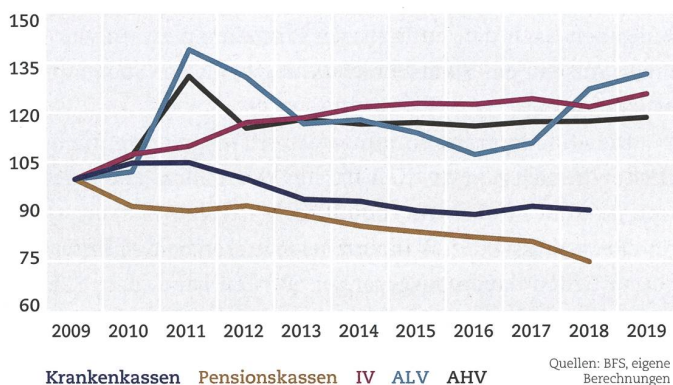
In einem Lohnvergleich müssen auch die Pensionskassenleistungen einbezogen werden. Diese wurden letztmals 2013 in einer Benchmarkstudie überprüft.⁴ Die Autoren kommen zum Schluss, dass die Leistungen der Pensionskasse des Bundes nicht überhöht sind, sondern vergleichbar mit denjenigen einer Vergleichsgruppe. Nur: Das Eidgenössische Personalamt als Auftraggeber der Studie definierte diese Vergleichsgruppe. Die einbezogenen Unternehmen sind Philips, Swiss Life, IBM, Unilever, UBS, Swiss Re, Zürich und die Credit Suisse. Ob internationale Grosskonzerne die richtige Vergleichsgruppe sind?

Die Höhe des Lohnes hat gesondert betrachtet keine Aussagekraft. Entscheidend ist die Produktivität – die auf einem kompetitiven Arbeitsmarkt theoretisch dem Lohn entsprechen müsste. Doch gerade die Produktivität ist wie eingangs erwähnt für die staatliche Verwaltung besonders schwierig, wenn nicht unmöglich zu eruieren. Das Bundesamt für Statistik weist zwar auch für den öffentlichen Sektor eine Produktivität aus. Allerdings wird diese mit den Gestehungskosten gleichgesetzt. Das heisst, dass die Produktivität im öffentlichen Sektor grob der Lohnent-

wicklung folgt. Verdienen staatliche Verwaltungsangestellte also mehr, erhöht sich definitionsgemäss auch deren Produktivität, was einem Zirkelschluss gleichkommt.

Wie lässt sich also mittels Daten die staatliche Effizienz beurteilen? Weil die öffentliche Verwaltung aufgrund fehlender Marktpreise nicht bewertbar ist, weichen wir aus und stützen uns auf staatliche Betriebe mit vergleichbaren Unternehmungen im privaten Sektor. Fündig werden wir im Bereich der Sozialversicherungen: Die AHV, die IV und die EO werden staatlich geführt, die Krankenkassen und die Pensionskassen unterliegen den Wettbewerbskräften. Für alle Gruppen erfasst das Bundesamt für Statistik die relevanten Bilanzkennzahlen in aggregierter Form. Indem wir den Verwaltungsaufwand über die Zeit durch die ausbezahlten Leistungen dividieren, erhalten wir einen Indikator für die Entwicklung der Produktivität der jeweiligen Branchen. Abbildung 6 zeigt diese Entwicklung zwischen 2009 und 2019. Während die Kranken- und Pensionskassen dieselbe Leistungsmenge mit deutlich weniger Personal auszahlen können, sind die staatlichen Versicherungen gemäss diesem Mass rund 20 bis 30 Prozent «ineffizienter» geworden.

Abb. 6 Kostenentwicklung der Verwaltung in Prozent der ausbezahlten Leistungen, indiziert mit 2009 = 100



Abschliessend und umfassend lässt sich die eingangs gestellte Frage zur Entwicklung und Effizienz der öffentlichen Verwaltung nicht beantworten. Strukturbrüche verfälschen die Entwicklung des Personalbestands und des Salärs, ein Lohnvergleich wird durch fehlende Durchschnittslöhne für verschiedene Tätigkeiten verunmöglicht und eine Effizienzprüfung ist aufgrund nicht vorhandener Marktpreise nur approximativ durchführbar. Dennoch ist der Trend eindrücklich: Die Verwaltung wächst weit überdurchschnittlich und die Löhne sind hoch. Hinzu kommt die sehr hohe Arbeitsplatzsicherheit bei der öffentlichen Hand. Was bedeutet diese Entwicklung für die Schweiz, für die Gesellschaft und die Politik?

Die Schweiz: ein Verwaltungsstaat?

Damit keine Vorurteile aufkommen: Allen sei ein guter Lohn gegönnt. Und viele gute Löhne im öffentlichen wie im privaten

Bereich sind gerechtfertigt. Aber: Erstens führt die relative Verschiebung zugunsten des öffentlichen Bereichs dazu, dass gerade Hochschulabsolventen vermehrt den Staat als bevorzugten Arbeitgeber wählen. Knapp 10 Prozent aller Personen mit einem universitären Abschluss arbeiten fünf Jahre nach Studienabschluss in der öffentlichen Verwaltung.⁵ Das kann für die Privatwirtschaft dann zum Problem werden, wenn der öffentliche Bereich Löhne über den Marktlöhnen anbietet.

Zweitens kann eine Zunahme des administrativen Aufwands beobachtet werden: Die Anzahl Gesetze, Verordnungen, Richtlinien und Leitfäden hat in den vergangenen Jahren parallel zum Wachstum der Verwaltung zugenommen. Und der Zusammenhang ist weder zufällig noch harmlos. So schätzt der Bürokratiemonitor 2018 im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) die administrativen Kosten aufgrund staatlicher Vorschriften allein bei kleinen und mittleren Unternehmen (3 bis 250 Mitarbeiter) auf fast 6 Milliarden Franken pro Jahr. Auch der internationale Vergleich stimmt bedenklich: Im «Ease of Doing Business»-Ranking der Weltbank fällt die Schweiz zurück. Im Jahr 2005 resultierte für die Schweiz noch Platz 11. In der neusten Erhebung liegt sie auf Platz 36 – hinter Frankreich, der Türkei und Aserbaidschan. Zuoberst rangieren Neuseeland, Singapur, Hongkong, Dänemark und Südkorea.

Drittens wird die absolute und relative Ausdehnung des öffentlichen Bereichs nicht ohne Folgen in der Politik bleiben. Sei dies direkt bei Wahlen und Abstimmungen über das tendenzielle Verschieben der politischen Kräfte hin zu mehr Etatismus oder sei dies indirekt über die Abhängigkeit der Legislative und der Exekutive von der Expertise der öffentlichen Verwaltung. Man kann dies befürworten im Sinne einer Professionalisierung der Politik. Man kann dies aber durchaus auch kritisch sehen im freiheitlich-liberalen Sinn als ein Zurückdrängen des genossenschaftlichen Milizprinzips in der Politik. ◀

¹ Vgl. NOGA 2008 Allgemeine Systematik der Wirtschaftszweige, Erläuterungen (2008).

² Bildung, Soziales und Gesundheit.

³ Die Lohnerhöhungen werden gewährt, sofern die Angestellten nicht das Maximum ihrer Lohnklasse erreicht haben.

⁴ Benchmarkstudie der Pensionskassenleistungen und deren Finanzierung (2013). Die Studie vergleicht die Pensionskassenleistungen des Bundes für drei verschiedene Versichertenprofile mit denjenigen einer Vergleichsgruppe bestehend aus acht Firmen.

⁵ Das Bundesamt für Statistik erhebt die Verteilung der Hochschulabsolventen auf die Wirtschaftsabschnitte ein und fünf Jahre nach Studienabschluss.

Christoph A. Schaltegger

ist Professor für Politische Ökonomie an der Universität Luzern.

Patrick Eugster

ist selbständiger Ökonom. Derzeit schreibt er an der Universität Zürich seine Doktorarbeit im Bereich Banking und Finance.