

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates

vom 13. Februar 1991

Rapport écrit du Conseil fédéral

du 13 février 1991

Eine Expertenkommission wurde vom Bundesrat beauftragt, den gesamten Komplex des Hypothekarmarktes und die Sicherstellung der langfristigen Wohnbaufinanzierung einer eingehenden Prüfung zu unterziehen. Dabei wird auch abzuklären sein, inwieweit die vom Motionär erwähnten gesetzlichen Hemmnisse den Anforderungen eines leistungsfähigen Hypothekarmarktes widersprechen und allenfalls modifiziert werden müssen. Im Sinne einer breiten Bestandesaufnahme müssen dabei auch die vom Motionär namentlich erwähnten Teilaspekte Berücksichtigung finden.

Der Anlagefonds ist als Anlagemittel in Hypotheken, d. h. einer naturgemäss langfristigen Anlage, denkbar schlecht geeignet. Das jederzeitige Rücknahmerecht des Anlegers setzt voraus, dass die Hypotheken kurzfristig verkauft werden könnten, d. h. marktgängig wären. Dies dürfte auch mit Aenderungen im Zivilrecht kaum zu erreichen sein.

*Schriftliche Erklärung des Bundesrates**Déclaration écrite du Conseil fédéral*

Der Bundesrat beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

Ueberwiesen als Postulat – Transmis comme postulat

90.750

Postulat Aguet
**Forschung
betreffend Baukostenteuerung
Recherches relatives
à la lutte contre l'augmentation
des coûts de la construction**
Wortlaut des Postulates vom 1. Oktober 1990

Ich fordere den Bundesrat auf, dem Parlament eine Studie zu unterbreiten, in welcher die rechtlichen Faktoren und die Praktiken untersucht werden, die zur fortwährenden Baukostenteuerung und den ständigen Mietzinserhöhungen beitragen. Besonders Augenmerk soll er dabei der allgemeinen Anwendung der SIA-Tarife, den Gebühren der Notare und den Kartellpreisen schenken. Wenn dabei, abgesehen von der Bodenteuerung, auch andere Faktoren, die für die Bodenteuerung verantwortlich sind, einbezogen werden könnten, wäre dies sehr nützlich und begrüssenswert.

Texte du postulat du 1er octobre 1990

Je propose au Conseil fédéral qu'il fournisse au Parlement une étude sur les éléments juridiques et les pratiques qui participent à l'augmentation incessante des coûts de la construction et des prix des loyers, qu'il s'inquiète en particulier de l'application généralisée des tarifs SIA, des émoluments des notaires et des prix cartellaires. Tous autres éléments porteurs d'une partie du mal, en dehors du statut du sol, seront utiles et bienvenus.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Ammann, Bär, Bäumlin Ursula, Béguelin, Braunschweig, Brügger, Bundi, Carobbio, Danner, Diener, Gardiol, Hubacher, Jeanprêtre, Leuenberger-Solothurn, Leuenberger Moritz, Leutenegger Oberholzer, Longet, Matthey, Mauch Ursula, Meier-Glatfelden, Meizoz, Neukomm, Paccolat, Pitteloud, Rebeaud, Rechsteiner, Spielmann, Stappung, Stocker, Uchtenhagen (30)

Schriftliche Begründung – Développement par écrit

La lutte contre l'augmentation incessante des coûts de la construction et des loyers a motivé de très nombreuses initiatives du gouvernement, du Parlement ou du peuple. Sûrement que l'insuffisance de la législation relative à «l'aménagement du territoire» et «au statut du sol» est déterminante dans notre échec constant.

Le Conseil fédéral ne devrait-il pas s'intéresser aussi à d'autres éléments qui poussent de manière constante à augmenter les prix de la construction? En premier lieu, il conviendrait d'étudier et d'intervenir sur la pratique généralisée des tarifs SIA qui, par leur système de fonctionnement, encouragent à l'augmentation des coûts: plus l'ouvrage coûte cher, plus l'architecte ou l'ingénieur gagne d'argent. Un deuxième sujet de préoccupation consisterait à s'inquiéter des tarifs de notaires qui sont souvent proportionnels, sans raison, à l'importance de la transaction. En troisième lieu, une étude et une intervention sur les prix formés et protégés par des cartels ou des fournisseurs bénéficiant d'une situation monopolistique serait la bienvenue. Une intervention sur les pratiques de ces milieux, dont les privilèges sont si préjudiciables à notre économie, leur sera presque autant utile qu'aux locataires à la veille d'une concurrence européenne plus vive.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates

vom 21. Dezember 1990

Déclaration écrite du Conseil fédéral

du 21 décembre 1990

Le Conseil fédéral est prêt à accepter le postulat.

Ueberwiesen – Transmis

91.002

**Bericht GPK/FK.
Stellenplafonierung
Rapport CdG/CF.
Plafonnement des effectifs**

Bericht der Geschäftsprüfungskommission vom 29. Januar 1991 und der Finanzkommission vom 12. Februar 1991
Rapport de la Commission de gestion du 29 janvier 1991 et de la Commission des finances du 12 février 1991

Kategorie III, Art. 68 GRN – Catégorie III, art. 68 RCN

Die Herren **Tschuppert** und **Jaeger** unterbreiten im Namen der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkommission den folgenden schriftlichen Bericht:

1. Die Geschäftsprüfungskommission hat zur Beurteilung der Auswirkungen der Stellenplafonierung als einer Massnahme zur Kontrolle der Personalbestände in der Bundesverwaltung am 8. und 9. November 1989 ein Seminar durchgeführt. Mit diesem Seminar sollte einerseits die gegenwärtige Plafonierungspraxis evaluiert und andererseits die Möglichkeit gegeben werden, die Meinung der Verwaltungswissenschaftler kennenzulernen. In der Folge haben uns die Professoren R. Germann von der IDHEAP (Hochschulinstitut für öffentliche Verwaltung) in Lausanne, P. Urio von der Universität Genf und R. Wunderer von der Hochschule St. Gallen Expertisen abgegeben, die der Erarbeitung mehrerer Lösungsvarianten dienen. Diese Varianten sind von einer Arbeitsgruppe bestehend aus Mitgliedern der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkommission überarbeitet worden.

2. Das Seminar und die Expertisen haben deutlich gemacht, wie komplex die Kontrolle der Personalbestände ist. Auf den ersten Blick erscheint die Stellenplafonierung als ein geeignetes Mittel, um Ziele wie z. B. die Verringerung der Ausgaben, die Effizienzsteigerung und die Begrenzung der staatlichen

Ausgaben zu erreichen. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass dieses Instrument nicht immer angemessen ist. Dies hat auch zur Folge, dass das Parlament die Gewährleistung einer rationellen Personalführung mit der Stellenplafonierung nur ungenügend kontrollieren kann.

Die Durchsetzung von Artikel 2 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes wird von Jahr zu Jahr schwieriger, da der Bericht des Bundesrates über die Stellenbegehren keine nützlichen Informationen enthält, um zu beurteilen, wann die Erhöhung der Personalbestände nach den Kriterien des Gesetzes gerechtfertigt ist. Das Parlament verfügt nicht über die nötigen Informationen, um bewerten zu können, ob die Departemente alle ihre Personalreserven und alle Rationalisierungsmöglichkeiten ausgeschöpft haben. Es muss im übrigen darauf hingewiesen werden, dass die Bestrebungen zur Ertragssteigerung und einer erhöhten Produktivität staatlichen Handelns (Effizienz) allein nicht ausreichen, um ein wirksames Management zu gewährleisten (Wirksamkeit). Dafür müssen mehrere Voraussetzungen erfüllt sein: die rationelle Nutzung der Ressourcen, die Rationalisierung der Verwaltungsarbeit, verwaltungsinterne Management- und Kontrollinstrumente, Evaluation der Wirkung politischen Handelns.

3. Die zwei Kommissionen haben zur Verbesserung des heutigen Zustandes mehrere Varianten geprüft. Sie haben sich auf eine Motion geeinigt, die folgende Elemente enthält:

31. Um eine rationelle Personalpolitik betreiben zu können, muss der Bundesrat dafür in quantitativer wie qualitativer Hinsicht die erforderlichen Instrumente schaffen. Zur Erfüllung dieser Forderung haben die Kommissionen das Konzept des Personal-Controlling herangezogen. Dessen Einführung stellt eine Massnahme dar, mit der das gesteckte Ziel erreicht werden könnte. Das Personal-Controlling ist ein Instrument für das Personalmanagement und gehört in den weiteren Bereich des Controlling; dies bedeutet, dass der Ist-Zustand systematisch mit dem Soll-Zustand verglichen wird, damit Verbesserungen vorgenommen werden können, um die Effizienz der Ressource «Personal» zu optimieren. Das Personal-Controlling ist ein Planungsinstrument; es beinhaltet die Einführung einer Zielevaluation, einer Methode zur Bestimmung des Personalbedarfs (Bestand und Qualifikation), eines Informationssystems (elektronisch verarbeitete Daten über die Stellen, die Personen und die Kosten) sowie von Kontrollinstrumenten. Das Personal-Controlling muss auf sämtliche Bereiche des Personalmanagements ausgerichtet werden: Personaleinsatz, Einstellung, Auswahl, Ausbildung, Förderung, Entlohnung, Führung.

32. Man muss davon ausgehen, dass das Personalmanagement nicht ein Ziel an sich, sondern ein Instrument unter anderen zur Verwirklichung der Bundesaufgaben darstellt. Dieses Management ist darum in das Instrumentarium zur Lenkung des staatlichen Handelns zu integrieren, das – gesamtheitlich betrachtet – auf die Optimierung der Effizienz des Staates ausgerichtet sein muss. Im besonderen ist das Personalmanagement mit anderen Führungsinstrumenten zu verbinden wie mit: der Legislaturplanung und dem Finanzplan der Legislatur, der Gesetzesevaluation, dem Controlling im Finanzbereich, der Verwaltungskontrolle und der parlamentarischen Kontrolle.

33. Verpflichtung zur Planung des Personalbestandes für die nächste Legislatur: In der nächsten Legislaturplanung muss der Bundesrat dem Parlament mehrere Varianten zur Stellenplafonierung unterbreiten, in denen das Verhältnis zwischen Aufgabenerfüllung und Personalbestand ausdrücklich dargelegt ist. Gestützt auf diese Vierjahresplanung wird das Parlament im Rahmen des Budgets den Personalbestand pro Jahr festlegen.

34. Wenn der Bundesrat sich diese Instrumente gibt, sollte dies eine effizientere und wirksamere staatliche Tätigkeit ermöglichen. Gleichzeitig wird das Parlament besser informiert, damit es seine Oberaufsicht über die Verwaltung ausüben kann. Dies soll dem Bundesrat nach Einführung dieser Instrumente erlauben, den Räten eine Botschaft zu einem befristeten Bundesbeschluss vorzulegen, mit dem die Bestimmungen über die Stellenplafonierung des Bundesgesetzes vom

4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes revidiert werden.

341. Die Revision besteht darin, die Zuständigkeit für die Stellenplafonierung versuchsweise und befristet vom Parlament auf den Bundesrat zu übertragen. Es soll nur eine vorübergehende Aufhebung der gesetzlichen Bestimmungen über die Stellenplafonierung sein. Das Parlament soll während einer Versuchszeit darauf verzichten, die Durchschnittsbestände an Personalstellen der Bundesverwaltung festzulegen. Diese Massnahme stellt einen Versuch dar, um die Auswirkungen einer definitiven Uebertragung der Zuständigkeit an den Bundesrat zu prüfen. Während dieser Versuchszeit muss die Regierung selber darauf achten, dass die Durchschnittsbestände nur dann erhöht werden, wenn der zusätzliche Stellenbedarf nicht durch Massnahmen der Rationalisierung gedeckt werden kann.

342. Gleichzeitig mit der Uebertragung der Zuständigkeit im Sinne eines Versuches müssen ausreichende Garantien dafür abgegeben werden, dass das Parlament den bisherigen Stand der Kontrolle bewahrt und verbessert. In der Botschaft muss der Bundesrat:

- a. die Zuverlässigkeit und die Wirksamkeit dieser neuen Instrumente des Personalmanagements darlegen;
- b. die Einzelheiten vorsehen, damit das Parlament während dieser Versuchszeit in der Lage ist, systematisch die Personalfuktuationen zu kontrollieren, eine begleitende Kontrolle der Stellenbewirtschaftung sowie eine qualitative Kontrolle des staatlichen Handelns auszuüben. Die Schaffung eines parlamentarischen Aufsichtsorgans wäre vorzusehen, das regelmässig über seine Beobachtungen Bericht erstatten müsste. Diese Berichte würden dem Parlament als Grundlage für die Entscheidung dienen, ob es seine Zuständigkeit definitiv übertragen solle.

MM. Tschuppert et Jaeger présentent au nom de la Commission de gestion et de la Commission des finances le rapport écrit suivant:

1. Dans le but d'évaluer les résultats du plafonnement des effectifs en tant que mesure de contrôle des effectifs dans l'Administration fédérale, la Commission de gestion a organisé un séminaire les 8 et 9 novembre 1989 dont la finalité était, d'une part, d'évaluer la pratique actuelle du plafonnement des effectifs et, d'autre part, de connaître l'avis en la matière de la part des experts en science administrative. A la suite du séminaire, les professeurs Germann de l'IDHEAP de Lausanne, P. Urio de l'Université de Genève et R. Wunderer de la Haute-Ecole de Saint Gall nous ont fourni des expertises qui ont servi à l'élaboration de plusieurs variantes de travail. Ces variantes ont été examinées par un groupe de travail composé de membres de la Commission de gestion et de la Commission des finances.

2. Le séminaire et les avis des experts ont mis en évidence la complexité du problème du contrôle des effectifs. Au premier abord, le plafonnement des effectifs peut être jugé comme un instrument performant pour atteindre des objectifs comme, par exemple, la réduction des dépenses, l'augmentation de l'efficacité et la limitation des tâches étatiques. L'expérience montre toutefois que cet instrument n'est pas toujours approprié. Cette faiblesse rend aussi l'instrument peu performant dans son rôle de contrôle de la gestion rationnelle des ressources de la part du Parlement.

L'application de l'article 2 de la loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances s'est avérée difficile, étant donné que le rapport du Conseil fédéral sur les demandes des postes ne contient pas les renseignements utiles pour pouvoir juger de la pertinence de l'augmentation des effectifs selon les critères de la loi. Le Parlement ne reçoit pas l'information nécessaire afin de pouvoir évaluer si les départements ont épuisé toutes leurs réserves de personnel et toutes leurs possibilités de rationalisation. Il faut en outre relever que les seuls objectifs visant une amélioration du rendement et de la productivité de l'activité étatique (efficacité) ne suffisent pas pour garantir l'objectif d'une gestion efficace (mise en rapport des objectifs fixés avec les résultats atteints). Pour cela, il faut que

plusieurs conditions soient réunies: utilisation rationnelle des ressources, rationalisation du travail administratif, moyens de gestion et de contrôle internes à l'administration, évaluation des effets des politiques.

3. Les deux commissions ont examiné plusieurs variantes dans le but d'améliorer la situation actuelle. Elles se sont mises d'accord sur une motion qui contient les éléments suivants:

31. Pour une gestion rationnelle, le Conseil fédéral doit se doter des instruments nécessaires qui garantissent une gestion quantitative et qualitative du personnel. En vue de remplir cette exigence, les commissions se sont inspirées du concept du Personal Controlling. Son introduction constitue une mesure susceptible d'atteindre le but visé. Le Personal Controlling est une méthode de gestion du personnel qui s'inscrit dans la philosophie plus générale du Controlling, c'est-à-dire une comparaison systématique entre ce qui est prévu (SOLL) et ce qui est réalisé (IST), en vue d'introduire des corrections, afin de contribuer à optimiser l'efficacité de la ressource personnel. Le Personal Controlling est un instrument de planification qui implique la mise en place d'une évaluation des objectifs, d'un système pour définir les besoins en personnel (nombre et qualification), d'un système d'information (données informatisées concernant les postes, les personnes et les coûts) et d'instruments de contrôle. Cette méthode de gestion englobe tous les domaines de la gestion du personnel: affectation, recrutement, sélection, formation, promotion, rémunération, direction.

32. En partant de la prémisse que la gestion du personnel n'est pas un but en soi mais qu'elle constitue un moyen parmi d'autres qui concourent à la mise en oeuvre des politiques, cette gestion doit être intégrée dans les moyens de direction de l'activité étatique qui doit viser, dans une perspective globale, l'optimisation de l'efficacité de l'Etat. En particulier, la gestion du personnel doit être reliée à d'autres instruments de gestion tel que: le programme et le plan financier de législature, l'évaluation législative, le Controlling financier, le contrôle de la gestion administrative et le contrôle parlementaire.

33. Obligation de planification du personnel pour la prochaine législature: avec le prochain programme de législature, le Conseil fédéral doit présenter au Parlement plusieurs variantes concernant le plafonnement des effectifs dans lesquelles est explicitée la relation entre l'accomplissement des tâches et les effectifs du personnel. Sur la base de cette planification quadriennale, le Parlement fixera, dans le cadre du budget, l'effectif annuel du personnel.

34. La dotation de la part du Conseil fédéral de ces instruments doit aboutir à une gestion plus efficace et efficace de l'activité étatique et dans le même temps elle fournit au Parlement une meilleure information pour exercer son rôle de haute surveillance sur l'administration. Cela permettra au Conseil fédéral, au terme de la mise en place de ces instruments, de présenter un message à l'appui d'un projet d'arrêté fédéral de durée limitée modifiant les dispositions du plafonnement du personnel de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales.

341. La modification consistera en un transfert, à titre expérimental et limité dans le temps, des compétences en matière de contrôle des effectifs du Parlement au Conseil fédéral. Il s'agira d'une abrogation temporaire des dispositions légales régissant le plafonnement des effectifs. Le Parlement renoncera, durant une période d'essai, à fixer l'effectif moyen du personnel des services de la Confédération. Cette mesure constitue un banc d'essai qui doit permettre de tester les effets d'un transfert définitif des compétences. Pendant cette période, le gouvernement devra veiller seul à ce que les effectifs moyens ne soient augmentés que si les besoins de personnel supplémentaire ne peuvent être satisfaits par des mesures de rationalisation.

342. Le transfert d'attributions à titre d'essai doit être accompagné de suffisamment de garanties quant à la préservation par le Parlement des résultats acquis en matière de contrôle et à leur amélioration. Dans le message, le Conseil fédéral devra:

a. prouver la fiabilité et l'efficacité de ces nouveaux instruments de gestion du personnel;

b. prévoir les modalités afin que le Parlement, pendant cette période d'essai, soit en mesure de contrôler systématiquement les fluctuations des effectifs, d'exercer une surveillance concomitante de la gestion du personnel, ainsi qu'un contrôle qualitatif de l'activité étatique. Il serait à envisager la création d'un organe de surveillance du Parlement qui devra faire périodiquement rapport sur ses observations. Ces rapports vont constituer les éléments d'appréciation pour la décision de la part du Parlement quant au transfert définitif de ses compétences.

Antrag der Kommission

Die Kommissionen beantragen dem Rat, die Motion dem Bundesrat zu überweisen.

Proposition de la commission

Les commissions proposent au conseil de transmettre la motion au Conseil fédéral.

Ad 91.002

Motion der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkommission Stellenplafonierung

Motion de la Commission de gestion et de la Commission des finances Plafonnement des effectifs

Wortlaut der Motion vom 29. Januar 1991

Die Erfahrungen haben gezeigt, dass das Parlament seine Kompetenzen in der Kontrolle des Personalbestandes nur unbefriedigend wahrnehmen kann. Weil ein angemessenes Informationssystem seitens des Bundesrates fehlt, war das Parlament weder in der Lage, die Personalbegehren zu beurteilen, noch konnte es kontrollieren, wie die zusätzlich bewilligten Stellen eingesetzt wurden. Zudem verfügt der Bundesrat über keine Instrumente zur quantitativen und qualitativen Personalpolitik.

Der Bundesrat wird daher beauftragt, die folgenden Massnahmen zu ergreifen:

A. Instrumente des Personalmanagements

1. Er schafft die erforderlichen Instrumente zu einer quantitativen und qualitativen Personalpolitik;
2. er bezieht diese Instrumente in die Führung der Staatstätigkeit und in die allgemeine Wirksamkeitskontrolle ein.

B. Planungspflicht

3. Er legt dem Parlament neben dem Finanzplan der Legislatur ein Legislaturprogramm über die Personalentwicklung in der allgemeinen Bundesverwaltung vor, das von verschiedenen Wachstumsraten ausgeht. Dazu gehört auch eine Variante mit Nullwachstum, bei der für die 44. Legislaturperiode von der Zielsetzung auszugehen ist, dass der bewilligte Personalbestand im Jahre 1995 nicht höher ist als 1991.

C. Gesetzesvorlage zur Stellenplafonierung

4. Nach Einführung der Instrumente gemäss den Punkten 1 und 2 hat der Bundesrat den eidgenössischen Räten eine Botschaft zu einem befristeten Bundesbeschluss vorzulegen, mit dem die Bestimmungen über die Stellenplafonierung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes revidiert werden. Der Bundesbeschluss hat vorzusehen, dass die Zuständigkeit für die Stellenplafonierung versuchsweise und befristet (für eine Legislatur) vom Parlament an den Bundesrat übertragen wird. Die Zuständigkeit wird nur dann definitiv übertragen, wenn die Räte vor dem Ende der Versuchszeit beschliessen, die Neuregelung der Zuständigkeit genüge ihren Kontrollansprüchen. Andernfalls treten die aufgehobenen Bestimmungen wieder in Kraft.

5. In der Botschaft ist ebenfalls darzulegen, wie der Bundesrat regelmässig mit dem Voranschlag über die Wahrnehmung seiner Kompetenz zur Stellenfestsetzung Bericht erstatten und dem Parlament alle Angaben zur Verfügung stellen will, die der Aufsicht über die Personalfuktuation und der begleitenden Kontrolle der Stellenbewirtschaftung sowie der qualitativen Kontrolle des staatlichen Handelns dienen.

Texte de la motion du 29 janvier 1991

L'expérience a montré que l'application de la compétence du Parlement en matière de contrôle des effectifs s'est avérée peu satisfaisante: faute d'un système d'information adéquat de la part du Conseil fédéral, le Parlement n'a pas été en mesure, d'une part, d'évaluer les demandes des postes et, d'autre part, de contrôler l'affectation effective des postes supplémentaires accordés. Par ailleurs, le Conseil fédéral ne dispose pas d'instruments de gestion quantitative et qualitative du personnel. Le Conseil fédéral est par conséquent chargé de prendre les mesures suivantes:

A. Instruments pour la gestion du personnel

1. Il crée les instruments nécessaires à une gestion quantitative et qualitative du personnel.
2. Il intègre ces instruments dans la gestion des activités étatiques et dans le contrôle global d'efficacité.

B. Obligation de planification

3. Il présente au Parlement, outre le plan financier de la législature, un programme de législature sur l'évolution des effectifs du personnel dans l'administration générale de la Confédération, programme qui sera élaboré à partir de plusieurs variantes de croissance. Une des variantes prévoira une croissance zéro, qui, pour la 44e législature devra partir du principe que l'effectif du personnel pour l'année 1995 ne doit pas dépasser l'effectif de 1991.

C. Projet de loi concernant le plafonnement des effectifs

4. Au terme de la mise en place des instruments énoncés aux points 1 et 2, le Conseil fédéral doit présenter un message à l'appui d'un projet d'arrêté fédéral de durée limitée, modifiant les dispositions du plafonnement du personnel de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales. Cette modification doit prévoir une délégation, du Parlement au Conseil fédéral, des compétences en matière de plafonnement des effectifs, à titre d'essai de durée limitée (pour une législature). Ce transfert de compétences ne sera définitif que si le Parlement estime, avant la fin de la période d'essai, que la nouvelle réglementation des compétences satisfait à ses exigences de contrôle. Dans le cas contraire, la réglementation suspendue entrera à nouveau en vigueur.

5. Le message devra également montrer comment le Conseil fédéral entend renseigner le Parlement régulièrement, lors de la présentation du budget, au sujet de ses compétences en matière de fixation des effectifs et fournir au Parlement toutes les données nécessaires pour le contrôle des fluctuations des effectifs, pour la surveillance concomitante de la gestion du personnel, ainsi que pour un contrôle qualitatif de l'activité étatique.

Sprecher – Porte-parole: Borel, Züger

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 18. März 1991

Ohne mit den einleitenden Ausführungen der Motion restlos einig zu gehen, dokumentiert der Bundesrat mit der Entgegennahme der Teile A und B der Motion, dass ihm daran gelegen ist, seine Instrumente der quantitativen und qualitativen Personalpolitik zu optimieren. Mit seinem Entscheid, die Personal- und Organisationsentwicklung zu einem Schwerpunkt der Legislaturplanung 1991 bis 1995 zu machen und gleichzeitig eine mit der Aufgaben- und Finanzplanung gekoppelte mittelfristige Stellenplanung auszuarbeiten, hat er dafür wesentliche Grundlagen geschaffen. Die Teile A und B der Motion sind damit bereits weitgehend verwirklicht.

Personalplanung und Personalentwicklung sind nach Auffassung des Bundesrates klassische Exekutivfunktionen. Eine Revision des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbes-

serung des Bundeshaushaltes vom 4. Oktober 1974 ist daher dringend angezeigt. Das von der Motion geforderte Vorgehen vermag teilweise aber nicht zu überzeugen. Da über eine allfällige Erhöhung des Stellenbestandes für 1992 wie bisher im Rahmen des Bundesbeschlusses über den Voranschlag 1992 entschieden wird, könnte der von der Motion geforderte Bundesbeschluss, der für eine ganze Legislatur gelten soll, erst 1996 in Kraft treten. Ob es zu diesem Zeitpunkt noch zweckmässig ist, die Zuständigkeit für die Stellenplafonierung verschsweise und befristet an den Bundesrat zu übertragen, muss aus heutiger Sicht bezweifelt werden.

Der Bundesrat behält sich daher vor, ein anderes Vorgehen zu wählen. Je zügiger die Instrumente der Personalpolitik ausgebaut werden können, desto früher wird es möglich sein, eine Revision der Bestimmungen über die Stellenplafonierung an die Hand zu nehmen. Das bedingt selbstverständlich die Bereitstellung zusätzlicher personeller Kapazitäten. Sollten die eingeleiteten Massnahmen die erwarteten Wirkungen entfalten, könnte zudem gleich eine unbefristete Neuregelung ins Auge gefasst werden.

Rapport écrit du Conseil fédéral du 18 mars 1991

Sans être entièrement d'accord avec les arguments introductifs de la motion, le Conseil fédéral démontre par son approbation des parts A et B qu'il lui importe de développer au maximum ses instruments de gestion quantitative et qualitative du personnel. Il a créé de solides bases à cet égard, en décidant de faire du développement de l'organisation l'une des priorités du programme de la législature 1991–1995, et d'établir parallèlement une planification à moyen terme des postes, en rapport avec la planification financière et la planification des tâches. Ainsi, les demandes faites aux parts A et B sont satisfaites dans une large mesure.

Le Conseil fédéral est d'avis que la planification et le développement professionnels du personnel sont des fonctions caractéristiques de l'exécutif. Une révision de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales s'impose par conséquent. Toutefois, la procédure fixée par la motion ne saurait être adoptée en tous points. En effet, puisqu'un éventuel accroissement de l'effectif du personnel pour 1992 serait prévu, comme jusqu'à présent, par l'arrêté fédéral concernant le budget de 1992, l'arrêté fédéral demandé par la motion, qui doit s'appliquer pour toute la durée d'une législature, ne pourrait entrer en vigueur qu'en 1996. Il paraît aujourd'hui peu probable que la délégation au Conseil fédéral, à titre d'essai de durée limitée, des compétences en matière de plafonnement des effectifs se justifie encore à cette époque.

Par conséquent, le Conseil fédéral se réserve la possibilité d'adopter une autre procédure. Plus rapidement les instruments de gestion de personnel seront développés et plus vite la révision des dispositions relatives au plafonnement des postes pourra être entreprise. Ces opérations nécessitent bien entendu la mise à disposition d'un personnel supplémentaire. Si les mesures engagées devaient entraîner les effets escomptés, l'établissement d'une nouvelle réglementation illimitée pourrait en outre être aussitôt envisagé.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates

Der Bundesrat ist bereit, die Teile A und B der Motion entgegenzunehmen. Hingegen beantragt er, Teil C der Motion in ein Postulat umzuwandeln.

Déclaration écrite du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral est prêt à approuver les parts A et B de la motion, mais propose de transformer la part C en postulat.

M. Borel, rapporteur: En 1974 fut institué un blocage du personnel qui, presque dix ans plus tard, fut rebaptisé «plafonnement des effectifs» à la suite d'une inspection de la Commission de gestion qui estimait que le remède d'alors était insatisfaisant.

Chargée de vérifier *a posteriori* la gestion du personnel, la Commission de gestion est arrivée à la conclusion que la loi

actuelle n'est toujours pas satisfaisante. Elle a chargé une de ses sections d'étudier à fond la question, ce que cette dernière a commencé à faire sous la présidence de M. Seiler, puis de moi-même. Arrivés à un premier projet de motion, nous avons jugé opportun de consulter la Commission des finances, car nous savions que les membres de ladite commission étaient arrivés à la même conclusion que nous sur le caractère insatisfaisant de la situation actuelle.

Nous ne cacherons pas que ces discussions entre Commission des finances et Commission de gestion n'ont pas été faciles, que la Commission de gestion a dû renoncer à aller aussi loin qu'elle le voulait, et que le texte que vous avez sous les yeux a dû subir une longue maturation avant de pouvoir vous être soumis. C'est pourquoi, malgré toute l'amitié que je porte à M. Züger, je regrette vivement qu'il soit chargé de défendre ce dossier. C'est en effet M. Richard Reich qui aurait dû être à mes côtés pour le faire et c'est beaucoup grâce à ses efforts, à ses capacités de négociateur, que nous devons d'être arrivés à un texte soutenu par vos deux commissions.

La Commission de gestion vous invite à voter la motion qui vous est soumise car, si elle ne va pas aussi loin que la commission l'aurait souhaité de prime abord, elle va du moins dans la bonne direction.

Sur le fond de la motion, je pourrai être bref puisque vous avez reçu un rapport écrit. Pour des raisons historiques, le Parlement s'est chargé de compétences et de responsabilités qu'il a de la peine à assumer concrètement. Il est illusoire de reprocher cet état de fait au Conseil fédéral, car dans la logique d'une répartition des tâches et compétences entre législatif et exécutif, la gestion du personnel relève clairement de l'exécutif. Notre motion vous propose de faire un pas dans la direction d'une répartition plus naturelle des responsabilités entre Parlement et gouvernement, tout en garantissant que la modification soit faite en douceur et que le Parlement garde le contrôle des opérations.

La part A de la motion découle du constat suivant des Commissions de gestion: la gestion du personnel de la Confédération se fait selon des méthodes archaïques. Nous devons donc encourager fermement le Conseil fédéral à créer et à mettre en place des instruments modernes pour la gestion du personnel, et ce d'autant plus que ce gouvernement ne partage pas entièrement notre pessimisme. Nous sommes heureux d'apprendre que le Conseil fédéral accepte ce point de la motion sous forme de motion, mais nous ferons une remarque concernant sa déclaration écrite selon laquelle ce point est pratiquement réalisé. Nous nuancerons en disant que si peu a été pour l'instant concrètement réalisé, nous avons senti une réelle bonne volonté de la part de l'Administration fédérale pour donner une suite à nos injonctions.

La part B reprend une idée proposée sous des formes différentes par MM. Widrig et Blocher. Le Parlement se prononce sur un plan financier de législation, sur un programme de législation; il nous paraît opportun de suivre la même démarche en ce qui concerne l'effectif du personnel. Nous sommes heureux d'apprendre que le Conseil fédéral accepte cette obligation de planification sous forme de motion.

J'en viens à la part C de la motion. Il ne s'agit pas de renoncer à l'objectif du plafonnement des effectifs, c'est-à-dire à lutter contre l'inflation incontrôlée du nombre des agents de l'Etat, il s'agit de transférer, à titre expérimental et de manière limitée dans le temps, la gestion du personnel du Parlement au gouvernement.

Le Conseil fédéral devra revenir devant nous avec un rapport nous démontrant que la part A de la motion est réalisée et un projet de loi précisant clairement les détails de ce transfert de compétences du Parlement au Conseil fédéral. A cette occasion, le Parlement pourra préciser le cadre dans lequel ce transfert devra se dérouler.

Nous ne pouvons accepter la proposition écrite du Conseil fédéral de transformer en postulat cette partie du texte. Il est indispensable que nous ayons la garantie d'avoir à nouveau un débat à ce sujet d'ici trois ans environ. Seul le vote de la motion en tant que motion nous permet d'espérer que l'étude du dossier ne s'ensablera pas dans les méandres de l'administration. Nous vous engageons donc à voter l'ensemble du texte sous

forme de motion. Nous vous rappelons que le texte de la motion se termine par l'idée suivante: le transfert de compétences est fait à titre expérimental, mais il est bien entendu que les commissions souhaitent que cette expérience réussisse et, en ce cas, le Conseil fédéral serait autorisé à nous faire une proposition de transfert définitif.

Je vous invite par conséquent à voter notre texte sous forme de motion.

Züger, Berichterstatter: Zur Ausgangslage: Der Personalstopp wurde mit dem Bundesgesetz vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts eingeführt. Er sollte dazu beitragen, die Bundesausgaben auf das absolut Notwendige zu begrenzen und das Gleichgewicht im Bundeshaushalt wiederherzustellen. Dabei ging es darum, die verfügbaren personellen Mittel durch vermehrte Stellenverschiebungen und Rationalisierung der Verwaltungsarbeit auf bestmögliche Weise zu nutzen.

Der Personalstopp wurde bis und mit Voranschlag 1982 eingehalten. Im Juni 1983 wurde Artikel 2 dieses Gesetzes revidiert und der Begriff der Stellenplafonierung eingeführt. Veranlasst wurde diese Aenderung durch die parlamentarische Initiative der GPK mit dem Ziel, eine Rechtsgrundlage für die Weiterführung der Stellenplafonierung zu schaffen. Die GPK hatte in einem Bericht festgestellt, dass sich die Stellenplafonierung als Massnahme der Förderung der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung und als Führungsmittel bewährt hatte. Indessen konnte der Personalzuwachs zwar gebremst, aber nicht gestoppt werden. Die Verwaltung wich unter anderem mit der Schaffung der sogenannten «unechten Hilfskräfte» und mit der Einstellung zusätzlicher Arbeitskräfte über Sachkredite aus.

Die GPK nannte auch Voraussetzungen für die Weiterführung der Stellenplafonierung, namentlich eine Ueberprüfung der Aufgaben der Bundesverwaltung sowie eine systematische Ueberprüfung der Strukturen, mit denen die Bundesverwaltung ihre Aufgaben erfüllt. Der Bundesrat anerkannte in seiner Stellungnahme zum Bericht der GPK die positiven Auswirkungen der Stellenplafonierung als Führungsinstrument und zur Förderung der Wirtschaftlichkeit. Vor allem würden die Arbeitsproduktivität erhöht, Rationalisierungsmassnahmen gefördert und das Kader zur Durchsetzung der Grundsätze für die Verwaltungsführung gezwungen.

Die heutige Beurteilung der Stellenplafonierung: Auf Verlangen der Finanzkommission erstattet der Bundesrat seit dem Budget 1984 jeweils separat Bericht zu den Stellenbegehren. Diese Zusatzberichte vermochten jedoch nicht zu befriedigen. Namentlich konnte der Bundesrat den in Artikel 2 des erwähnten Gesetzes verlangten Nachweis nicht genügend erbringen, wonach bekanntlich der Stellenbestand nur erhöht werden kann, wenn die Möglichkeiten der Rationalisierung, des Aufgabenabbaus, der Stellenverschiebung ausgeschöpft sind. Die Sektion EFD der Finanzkommission hat deshalb den Bundesrat mit Brief vom 23. August 1990 erneut aufgefordert, seine Stellenbegehren für 1991 substantieller zu begründen. Der Begriff lässt auch eine weitere Beurteilung der Wirkungen zu, die im Zusammenhang mit der 1983 neu formulierten Ausgestaltung der Stellenplafonierung erwartet worden waren.

Es ist eben noch heute schwierig zu beurteilen, ob die Stellenplafonierung geeignet war, die beiden Hauptziele dieser Massnahme, nämlich die Begrenzung der Bundesaufgaben und die Rationalisierung beziehungsweise Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und Produktivität, zu erfüllen. Indessen ist klar: Die Stellenplafonierung vermag aus Sicht des Parlamentes und ganz speziell aus jener der Finanzkommission in ihrer heutigen Ausgestaltung nicht zu befriedigen. Das Parlament kann seine Kompetenzen in der Kontrolle des Personalbestandes nur ungenügend wahrnehmen; weil ein angemessenes Informationssystem seitens des Bundesrates fehlt, können weder die Personalbegehren umfassend beurteilt, noch kann kontrolliert werden, wie die zusätzlich bewilligten Stellen eingesetzt werden.

Beweggründe zum neuen Weg: Es ist das Natürlichste auf der Welt, dass Massnahmen, die nicht befriedigen, durch andere ersetzt werden müssen. Dabei muss auch der Mut vorhanden

Bericht GPK/FK. Stellenplafonierung

Rapport CdG/CF. Plafonnement des effectifs

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	16
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	91.002
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.03.1991 - 15:00
Date	
Data	
Seite	701-706
Page	
Pagina	
Ref. No	20 019 735

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.