

Die Revision des Beamtengesetzes : kritische Bemerkungen

Autor(en): **Schmutz, Heinz**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **29 (1949-1950)**

Heft 1

PDF erstellt am: **17.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-159746>

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.

nicht betören lassen vom Schlagwort der Verkehrsfreiheit, wie es mit dem Automobil neu aufgekommen ist. Man wird dann auch nicht in den Fehler verfallen, die Leistungen eines öffentlichen Dienstes allein mit dem Renditenmaßstab messen zu wollen. Nein, soll nicht ein Chaos entstehen, soll nicht die Preisgabe der Solidarität, wie sie Fahrplan und Tarif verwirklichen, die wirtschaftliche Existenz der kleineren Ortschaften und der weniger tragfähigen Volkskreise erschweren, dann kann die Parole nur heißen: *Gesunderhaltung des öffentlichen Verkehrs*. Dieses Ziel ist durchaus vereinbar mit einem freien Werkverkehr und mit einem freien Personenautomobilverkehr, die beide zur Bekämpfung der Landflucht viel beitragen können. Möchte deshalb bald die Erkenntnis Gemeingut werden, daß Privatverkehr und öffentlicher Verkehr eine Einheit bilden, daß beide ihre ganz bestimmten Aufgaben haben und daß der Verkehrsfriede auch für die Schweiz keine Utopie ist.

DIE REVISION DES BEAMTENGESETZES

Kritische Bemerkungen

VON HEINZ SCHMUTZ

Sowohl der Ständerat als auch der Nationalrat haben anlässlich der Debatten über die Neuordnung des Bundesfinanzhaushaltes einen *Artikel 42 ter der Bundesverfassung* gutgeheißen, der materiell den Bund verpflichtet, auf die Dauer den

Ausgleich zwischen Staatsausgaben und Einnahmen

sicherzustellen. Nachdem es der Volkskammer nicht einmal gelungen ist, das künftige Normalbudget zu decken, muß man sich ernstlich die Frage stellen, ob es überhaupt verantwortet werden kann, neue wesentliche Staatsausgaben gesetzlich zu verankern, solange die Bundesfinanzreform noch in der Luft hängt. Das gilt sowohl für das Tuberkulosegesetz, das im Mai die Volksabstimmung passieren muß,

als auch für neue Subventionsbeschlüsse und Personalaufwendungen. Insbesondere erscheint es uns recht problematisch, während der parlamentarischen Debatten über die Finanzreform eine *Revision des Beamtengesetzes* in isoliertem Verfahren zu beraten, welche den gesamten Ausgabenetat des Bundes wesentlich verschlechtern müßte.

Zweifellos entspricht das Bundesgesetz vom 30. Juni 1927 über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten der seither veränderten Kaufkraft des Geldes nicht mehr, ist doch der Landesindex gegenüber 1927 um rund 40 Prozent gestiegen. Dazu kommt noch, daß Ende 1949 zwei wesentliche Vollmachtenbeschlüsse, nämlich jener vom 30. Mai 1941, der den Vorkriegslohnabbau milderte und stabilisierte, und jener von 1946, der die Mindestlöhne der untern Besoldungsklassen erhöhte, dahinfallen werden. Kein Mensch wird mit einer Wiederherstellung der Besoldungsnormen von 1927 auf Ende dieses Jahres rechnen. Selbst im Falle einer Verwerfung der Gesetzesvorlage durch das Volk könnte davon keine Rede sein.

Rechtsstaatlich wäre es deshalb verantwortbar, den bisherigen Zustand bis zur Bereinigung der Finanzreform weiterzuführen. Die Anpassung der Gesetze an die veränderte Wirtschaftslage wäre unter diesen Umständen zusammen mit der *Ausführungsgesetzgebung* über die Neuordnung des Bundesfinanzhaushaltes unter Dach zu bringen. Eine solche Lösung drängt sich finanzpolitisch um so nachdrücklicher auf, als wir es ja schließlich zur Genüge erlebten, daß *durchgreifende Sparmaßnahmen* nahezu undurchführbar sind, sobald sie das Gebiet der gesetzlich verankerten Ausgaben berühren.

Die finanzielle Tragweite

der visierten Gesetzesvorlage würde sich allein für den Bund folgendermaßen gestalten:

1. Mehrkosten im Jahre 1950 (Übergangslösung)

	<i>Millionen Fr.</i>
1. Verbesserung des Gehaltsanspruches für Bedienstete der Zone A	2,70
2. Neues Ortszulagensystem	7,50
3. Verbesserung des Siedlungszuschlages	0,50
4. Verbesserung der Heiratszulage	0,30
5. Einmalige Zulage bei der Geburt jedes Kindes	0,36
6. Erhöhung der Kinderzulage auf 240 Franken	1,85
7. Erweiterung des Anspruches auf Kinderzulage vom 18. auf das 20. Lebensjahr	1,40
8. Garantie des Mindestbetrages der Besoldungsklasse	0,80
9. Zusätzliche Garantie für Anfangsbesoldungen	1,30
10. Übergarantie gegenüber 1939 von 60 Prozent	0,80
	17,51

II. Mehrkosten im Jahre 1962 (Dauerlösung)

	Millionen Fr.
1. Neue Besoldungsskala	29,10
2. Aufstieg vom Minima zum Maxima in 12 anstatt 15 Jahren	7,50
3. Mindestmaß der Dienstalterszulage 180 statt 160 Franken	0,70
4. Gleiche Besoldung für Ledige wie für Verheiratete	2,99
5. Verbesserung der Heiratszulage	0,30
6. Einmalige Zulage bei der Geburt jedes Kindes	0,36
7. Erhöhung der Kinderzulage auf 240 Franken	1,85
8. Erweiterung des Anspruches auf Kinderzulage vom 18. auf das 20. Lebensjahr	1,40
	<hr/> 44,30

III. Verteilung der Mehrkosten

	Quote	Übergangslösung in Millionen Franken	Dauerlösung
1. Bundesbahnverwaltung	40 %	7,0	17,7
2. PTT-Verwaltung	30 %	5,2	13,3
3. Regiebetriebe der Bundeszentralverwaltung	5 %	0,9	2,2
4. Zollverwaltung	5 %	0,9	2,2
5. Übrige Zweige der Zentralverwaltung	20 %	3,5	8,8
	<hr/> 100 %	<hr/> 17,5	<hr/> 44,2

Die Mehrleistungen des Bundes an seine Beamten vergrößern

die fiskalischen Belastungen der Steuerzahler

sowohl unmittelbar über die vermehrten Ausgaben als auch mittelbar über die Verringerung der Einnahmen-Überschüsse der SBB und PTT. Einerseits müssen die größeren Aufwendungen des Bundes selbstverständlich durch Steuern direkt gedeckt werden und andererseits bewirken die zurückgehenden Überschüsse der Regiebetriebe eine Verkleinerung der Ablieferung der PTT an die Staatskasse, bzw. eine ganze oder teilweise Sistierung der Verzinsung des Dotationskapitals der SBB. Auch die Einnahmenausfälle können nicht anders als über zusätzliche Steuern eingebracht werden.

Dazu kommt noch, daß die neue Besoldungsverordnung zweifellos auch auf die *Gehälter der kantonalen und Gemeindefunktionäre* befruchtend wirken wird, so daß schließlich die Kantons- und Gemeindesteuern ebenfalls verschärft werden müßten. Schließlich darf nicht außer acht gelassen werden, daß die *in der Privatwirtschaft beschäftigten Arbeiter und Angestellten* ein solches Gesetz als Präjudiz für ihr eigenes Lohnniveau betrachten werden, und es würde uns nicht wundern, wenn trotz Stabilisierungsabkommen — das wieder einmal der Bund zu brechen sich anschickt — die Lohn-Preisspirale neuerdings Drehungen zu machen begänne.

Der politische Aspekt des Besoldungsgesetzes

erhellte aus der Tatsache, daß es die Gehälter und Löhne von rund 93 000 Personen, die zum größten Teil gewerkschaftlich straff organisiert sind, zu regeln hat. Aus diesem Grunde hat sowohl die Gewerkschaftskorrespondenz als auch die sozialdemokratische Parteipresse diese außerordentlich heikle und komplizierte Materie leider bereits zu einem parteipolitischen Kampfobjekt umbogen, so daß es heute sehr schwer hält, die Linke in einer sachlichen Diskussion zu stellen.

Zu den oben erwähnten 93 000 Personen gesellen sich noch die *indirekt interessierten* kantonalen und Gemeindefunktionäre und diejenigen Arbeiter und Angestellten in der Privatwirtschaft, die im Anschluß an die erfolgreiche Durchkämpfung der neuen Besoldungsordnung auf eigene Lohnerhöhungen spekulieren. Mit dieser Interessenakkumulation muß anläßlich der parlamentarischen Debatten und in der Volksabstimmung gerechnet werden.

Der eindeutige Entscheid der vorberatenden *Kommission des Nationalrates* vom 9. März zugunsten der Revision des Beamtengesetzes, sowie die nur zögernde Diskussion im Schoße der Parteien zeigen, daß das Parlament zweifellos der bundesrätlichen Vorlage die Gefolgschaft nicht verweigern wird. Wieder einmal mehr wird in dieser Materie fälschlicherweise die *Politik den wirtschaftlichen Forderungen vorgespannt*.

Für die Gesamtwirtschaft des Landes und für den Bundesfinanzhaushalt ist aber das politisch-taktische Verhalten der maßgebenden Instanzen mit außerordentlich großen Gefahren verbunden. Gerade im heutigen Momente der *Konjunktornormalisierung*, der notgedrungen eine allgemeine Preissenkung parallel gehen wird, ist es unverantwortlich, den vollumfänglichen

Einbau der Teuerungszulagen in die Gehälter und Löhne

zu postulieren. Die gegenwärtigen Teuerungszulagen umfassen immerhin 63 Prozent des Vorkriegslohnes, basieren also auf dem *absolut höchsten Jahresdurchschnitt des Indexes*. Wenn schon eine gesetzliche Regelung — trotz unseren vorstehenden Bedenken — heute stattfinden soll, dann hätte man beispielsweise die Möglichkeit, die Vorkriegslöhne vorläufig um *rund 40 Prozent fest* zu erhöhen, während dem Bundesrate die gesetzlich festgelegte Kompetenz eingeräumt werden könnte, bis auf die indexmäßig begründbare Lebenskostenverteuerung jährliche Zulagen auszurichten. Ein solches Vorgehen würde der Beamtenbesoldung jene Beweglichkeit und Anpassungsfähigkeit garantieren, welche die Privatwirtschaft für sich in Anspruch nehmen muß.

Wir zweifeln nicht daran, daß bei zurückgehenden Lebenskosten die Personalverbände, wie die Botschaft festhält, «den Weg für eine entsprechende Anpassung der Lohnhöhe» finden würden. Bis zum Zeitpunkt aber, da dieser schwerfällige politische Apparat, der sich immerhin mit einer *Gesetzesänderung* befassen müßte, den üblichen Kompromiß gefunden hätte, wären wir kostenmäßig gegenüber dem Auslande im Hintertreffen, mit andern Worten konkurrenzgeschwächt, weil ja die private Besoldung durch jene der öffentlichen Hand beeinflusst wird. Gerade das kann sich aber unsere weltwirtschaftlich eng verflochtene Schweiz unmöglich leisten.

Noch viel schwerwiegender als dieser Einbau der Teuerungszulagen in die neu festzusetzenden Löhne wird sich bei Annahme des Gesetzes

die effektive Erhöhung der Gehälter

auswirken. Gemäß Artikel 70 sollen nämlich zusätzliche Lohnverbesserungen ausgerichtet werden. Verheiratete Beamte mit zwei Kindern und einem Vorkriegseinkommen von 4000 Franken sollen 1950 einen kaufkraftmäßig um 9 % höheren Lohn, solche mit ehemals 5000 Franken einen 5 % und solche mit ehemals 6000 Franken einen 2 % höheren Reallohn als heute erhalten. Das ergibt eine Erhöhung des Nominallohnes gegenüber 1939 von 178 respektive 172 respektive 169 Prozent, wogegen laut Stabilisierungsabkommen mit einer 163-prozentigen Nominallohnerhöhung der Vorkriegsreallohn erreicht wäre. Diese Anpassung widerspricht dem Sinn und Wortlaut des Stillhalteabkommens der Spitzenverbände der Wirtschaft. Natürlich besteht eine formelle Bindung an dieses Abkommen für die öffentliche Verwaltung nicht, da sie nicht Mitunterzeichner der Vereinbarung ist, wie die Botschaft hervorhebt. Nichtsdestoweniger sollte man vernünftigerweise verlangen können, daß sich *primär die öffentliche Hand* an eine für unsere Währung gewissermaßen lebenswichtige Übereinkunft hält. Wenn die Botschaft ferner darauf hinweist, daß die Erklärung *kein absolutes Verbot von Lohnerhöhungen stipuliere*, sondern bis zum Rahmen des Vorkriegseinkommens und bis zum Ausgleich ausgesprochener Mißverhältnisse Anpassungen zulasse, so trifft dies zu. Diese Korrekturen sind aber heute bei den Beamten unterer Besoldungsklassen bereits erreicht und dürfen nicht mehr weiter überschritten werden, wie dies mit dem Besoldungsgesetz geschehen soll. Allein schon durch die gesamthaft *verbesserte Besoldungsskala* und insbesondere durch den *Wegfall der 26. Klasse* werden die untern Gehälter über den Reallohn hinaus erhöht. Beamte jedoch, die heute über ein Einkommen von 12 000 Franken und mehr verfügen, würden mit ihren künftigen Löhnen die realen Vorkriegseinkommen nicht erreichen. Die Tendenz ist offensichtlich. Man läßt wieder einmal

das Instrument der Nivellierung

von Bundes wegen spielen, trotzdem man auf der andern Seite stets über die Abwanderung qualifizierter Fachbearbeiter in die Privatwirtschaft klagt.

Im gleichen nivellierenden Sinne wirken die über den Reallohn hinausgehenden Gehaltsverbesserungen, basierend auf der Erhöhung der Ortszuschläge, aus dem Aufstieg vom Minimum zum Maximum in zwölf anstatt 15 Jahren, aus der Erhöhung der Dienstalterszulagen auf 180 Franken, aus der Bestimmung, wonach Ledige wie Verheiratete künftig nach den gleichen Ansätzen zu besolden sind und aus der *Erhöhung der Familienzulagen*.

So sollen die Heiratszulagen von 400 auf 500 Franken und die Kinderzulagen von 210 auf 240 Franken erhöht werden. Ferner führte man eine Geburtszulage von 100 Franken ein und erweiterte den Anspruch auf die Kinderzulage um zwei bis auf zwanzig Jahre. Es liegt uns ferne, den Gedanken des Familienschutzes, der sich in diesen letztern Begehren manifestiert, anzugreifen oder zu diskreditieren. Was hier aber zusätzlich über den vollen Teuerungsausgleich hinaus gewährt werden soll, geht über das hinaus, was beim heutigen Stand der Teuerung und angesichts der Möglichkeiten der Privatwirtschaft noch einigermaßen verantwortet werden könnte. Die Mehrkosten allein dieser Familienzulagen beliefen sich auf ca. 4 Millionen Fr. pro Jahr.

Wie weit die Nivellierung *vorläufig* beabsichtigt ist, zeigt untenstehende Tabelle. Im Dauerzustand sollen die nachstehenden Vorkriegseinkommen — als Beispiele aus der Besoldungsskala herausgenommen — folgende nominelle Erhöhungen erfahren:

<i>Maximale Vorkriegseinkommen</i>	<i>Nominelle Erhöhungen</i>	<i>Anzahl Bedienstete</i>
Fr.	%	
4 000.—	175	12 330
5 000.—	170	3 408
7 000.—	166	1 953
9 000.—	164	955
15 000.—	163	69

60,6 Prozent sämtlicher Bundesbediensteten werden nach dem Besoldungsgesetz eine nominelle Erhöhung ihrer Vorkriegseinkommen von 170 Prozent und mehr erhalten. Alle andern erreichen 1950 den Reallohnausgleich nur sehr knapp oder noch nicht.

Nach allen diesen Erwägungen muß man sich ernstlich fragen, ob tatsächlich die vorliegende Revision des Bundesgesetzes vom 30. Juni 1927 über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten als

Verständigungslösung

bezeichnet werden darf. Wir wissen wohl, daß die in der Botschaft vertretenen Richtlinien das Resultat der Verhandlungen der «Paritätischen Kommission» sind. Wir wissen aber auch, daß der *Verwaltungsrat der Bundesbahnen* die Meinung vertrat, die Vorlage gehe zu weit und es sei zu befürchten, «daß die Rechnungen der SBB angesichts dieser Ausgaben nicht ausgeglichen werden können». Gleichzeitig verdient der Artikel von *Robert Bratschi*, Generalsekretär des Schweizerischen Eisenbahner-Verbandes, im «Eisenbahner» Nr. 4 vom 28. Januar dieses Jahres alle Beachtung. Mit Nachdruck erklärte er, die Teuerungszulagen des Eisenbahnpersonals seien ungenügend und anlässlich der Revision des Beamtengesetzes müsse die *Benachteiligung der Eisenbahner gegenüber dem restlichen Bundespersonal* beseitigt werden. Wir teilen diese Auffassung nicht, möchten aber mit dieser Stimme nur unser Fragezeichen hinter der «Verständigungslösung» unterstreichen.

Die vom Schweizerischen Gewerbeverband, vom Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins, vom Zentralverband Schweizerischer Arbeitgeberorganisationen und vom Schweizerischen Bauernverband gemeinsam unterzeichnete Eingabe gegen das Gesetzeswerk läßt ebenfalls die «Verständigungslösung» in einem eigenartigen Lichte erscheinen. Zweifellos wird von dieser Seite das Referendum ergriffen werden. Also kann aus dieser Lösung keine Verständigung, sondern nur *politischer Kampf* entstehen.

Wäre es unter diesen Umständen nicht besser, aus eigenem Antrieb auf eine Forcierung zu verzichten? Natürlich muß das Bundesgesetz vom 30. Juni 1927 revidiert werden. Es hat aber den *elastischen Anpassungscharakter* in der Besoldungsordnung sicherzustellen, darf nicht *Lohnübermarchungen* stipulieren und sich niemals *einkommensnivellierend* auswirken. Finanzpolitisch aber muß verlangt werden, daß die Mehraufwendungen im Rahmen irgendeiner Revision durch *verwaltungsinterne Rationalisierungen* und durch Beschleunigung des *Personalabbaues* aufgefangen werden. Eine Vorlage, die diesen Forderungen gerecht wird, wird unseres Erachtens die Klippe des Referendums umfahren können. Angesichts des heutigen Malaise gegen die Bürokratie — ob es zu Recht oder Unrecht besteht, wollen wir nicht untersuchen — sollte im Interesse der Verwaltung selbst der *Weg der politischen Vernunft* gegangen werden.