

# Für und wider das eidgenössische Besoldungsgesetz

Autor(en): [s.n.]

Objektyp: **Article**

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

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

Heft 9

PDF erstellt am: **17.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-159773>

## **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.

## FÜR UND WIDER DAS EIDGENÖSSISCHE BESOLDUNGSGESETZ

*Man schreibt uns:*

### *Volk und Beamter*

Nahezu einhellig hat die Bundesversammlung dem eidgenössischen Besoldungsgesetz zugestimmt, so wie der Bundesrat es ihr im Einvernehmen mit dem Personal und seinen Organisationen unterbreitete. Alle großen Parteien des Landes empfehlen den Stimmberechtigten am 11. Dezember die Annahme der Vorlage. Bundesrat Etter pries an der Tagung der konservativen Volkspartei das Ja als einen Akt der Treue — «Treue um Treue, Treue vom Beamten zum Volk und vom Volk zum Beamten, der seine Pflicht gewissenhaft und sauber erfüllt». Hoch klang das Lied vom braven Mann auch in den eidgenössischen Räten.

Nun wird aber von niemandem und wurde zu keiner Zeit die Anständigkeit und Tüchtigkeit des eidgenössischen Personals angezweifelt. Die Staatsverdrossenheit der Eidgenossen, wie sie sich in zahlreichen Abstimmungen der letzten Zeit kundtat, hat ihren Ursprung nicht in der Unzufriedenheit mit den Staatsdienern, sondern einmal im Gestrüpp der Gebote und Verbote, mit denen der Gesetzgeber den Bürger umhegt und deren Gefangene auch der Mann hinter dem Schalter ist; dann in den drückenden Steuern und Gebühren, mit denen wir alle die Dienste des Staates begleichen müssen. Der Unwille gilt auch nicht den Löhnen des Personals. Man erwartet und wünscht, daß der Staat ein vorbildlicher Arbeitgeber ist und würde es als groben Undank verurteilen, sollte dem «Pöstler» und dem «Bähnler» der rechte Lohn für die guten Dienste versagt bleiben, die sie zu jeder Tageszeit, bei Wind und Wetter in steter Treue leisten.

So gilt das anti-etatistische «malaise», das niemand wegdisputieren wird, nicht dem einzelnen Funktionär, sondern der Vielheit der Beamten sowie dem großen Netz der Paragraphen, in das der Staat den Menschen verstrickt. Beides zusammen ist jener «Monsieur le bureau», der Beamtenstaat, der immer mehr den schweizerischen Volksstaat verdrängt und die viel gepriesene freie Schweiz nach der Meinung weitgereister Leute zum unfreiesten Lande der Welt gemacht hat — ausgenommen selbstverständlich die Diktaturen aller Farben.

Auch das Referendum gegen das Besoldungsgesetz richtete sich von Anfang an nicht gegen den einzelnen Beamten. Der Terror, mit

dem das Personal und seine Organisationen die Unterschriftensammlung verhindern wollten, war nicht nur eine Versündigung an unserer Demokratie und die Bestätigung des Machtgefühles der Beamten-schaft. Er übersah auch, daß nicht einfach Neid und Mißgunst die Volksabstimmung forderten. Aber mit den mehr als 93 000 Personen, die der Bund in der Zentralverwaltung und in seinen Betrieben heute beschäftigt und mit einem Personalaufwand von insgesamt 910 Millionen Franken ist er der größte Arbeitgeber des Landes. Diese 910 Millionen werden mit Steuern, Taxen und andern Abgaben durch die Allgemeinheit bestritten. Da ist es ihr gutes Recht, mit dem Stimmzettel von den ihr zustehenden Möglichkeiten Gebrauch zu machen und bei der Gestaltung des Arbeitsverhältnisses ihrer Arbeitnehmer — die Diener des Staates sind die Diener eines jeden Bürgers — mitzuwirken, gleichgültig ob sie mit der vorgeschlagenen Ordnung einverstanden ist oder nicht.

Der Stimmberechtigte möchte die Vorschläge der Behörden und die Empfehlungen der Parteien auf ihre Begründetheit untersuchen und insbesondere prüfen, ob der Aufwand in dieser Höhe als ständige Ausgabe finanziell tragbar ist, sowie das andere, ob langfristige Bindungen, wie das Gesetz sie schafft, bei der Unübersichtlichkeit der wirtschaftlichen Lage verantwortet werden können.

### *Pro und contra*

Die heutigen Bezüge des eidgenössischen Personals beruhen auf Vollmachtenbeschlüssen. Sie gewähren ihm nach Maßgabe der Teuerung Zulagen zu den Löhnen, die er auf Grund des Bundesgesetzes über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten vom 30. Juni 1927 erhalten würde und sind bis Ende dieses Jahres befristet. Wenn dann nichts anderes an ihre Stelle treten würde, wäre der Beamte nicht mehr in der Lage, anständig sein Leben zu fristen. Denn die Lebenshaltungskosten stehen um 61 Punkte über denjenigen von 1939 und sind um rund 40 Punkte höher als im Jahre 1928.

Niemand will, daß der Teuerungsausgleich Ende dieses Jahres dahinfällt. Vielmehr erwartet jedermann, daß die eidgenössischen Beamten auch nach dem 31. Dezember im Genuß der heutigen Bezüge bleiben. Damit wird auch der «Besitzstand» anerkannt, will sagen der Lohn (Grundgehalt + Teuerungszulage) gemäß Bundesbeschuß vom 17. Juni 1948. Damals stand der Index der Lebenskosten auf 163; der Reallohn der unteren Klassen war um 10 Prozent höher als vor dem Krieg. Seither sind die Lebenskosten um zwei Punkte gesunken, während die Nominallöhne gleich blieben. Auch die Freunde des Referendums wollen an dieser tatsächlichen Einkommensverbesserung nicht rütteln. Ebensowenig bestreiten sie, daß den

obersten Beamtenkategorien, deren Reallohn noch um knapp 5 Prozent unter demjenigen von 1939 steht, der volle Teuerungsausgleich gewährt werden soll.

Die Wahrung des Besitzstandes beansprucht keinerlei Mehrkosten gegenüber heute. Das eidgenössische Besoldungsgesetz aber kostet den Bund jährlich 17,5 (im ersten Jahr) bis 44,2 (im Beharrungszustand in etwa zwölf Jahren) Millionen Franken über die heutigen Personalausgaben hinaus. Davon entfallen indessen nur 18 Prozent auf die Verwirklichung des Teuerungsausgleiches; 82 Prozent beanspruchen zusätzliche Verbesserungen durch Verschiebungen in den Besoldungsklassen, durch neue und größere Zulagen aller Art, durch den rascheren Aufstieg ins Besoldungsmaximum etc. Von den 44,2 Millionen Franken sind es 36,2 Millionen, während lediglich 8 Millionen durch das erfordert werden, was angeblich den Hauptzweck der Revision bildet.

Gegen diese über die Sicherungen des heutigen Besitzstandes und die Wiederherstellung des Vorkriegs-Reallohnes hinausgehenden Erweiterungen richtet sich die Opposition. Sie beruft sich auf die prekäre Finanzlage des Bundes. Schon die Sanierung des Bundeshaushaltes auf der Grundlage der heutigen Ausgaben bietet große Schwierigkeiten und erheischt schwere Opfer vom Steuerzahler und den Benützern der öffentlichen Dienste. In den Rechnungen des Bundes und seiner Betriebe bilden die Personalkosten den größten Aufwandsposten. In der Bundeszentralverwaltung (Budget 1949) beanspruchen sie mit 241 Millionen Franken rund einen Fünftel der gesamten Ausgaben, während der «Finanzplan» des Bundesrates für die Bundesfinanzreform nur mit 220 Millionen Franken rechnet und Nationalrat und Ständekammer, noch weitergehend, sogar glaubten, lediglich 200 bzw. 190 Millionen verantworten zu können. Nach der Annahme des Besoldungsgesetzes würden die Aufwendungen der Zentralverwaltung rund 255 Millionen Franken betragen.

Ähnlich liegen die Verhältnisse bei den Staatsbetrieben, dessen Personal ebenfalls unter das Besoldungsgesetz fällt. Bei den SBB verschlingen die Personalkosten mit rund 348,4 Millionen Franken (Rechnung 1948) 45,8 Prozent des Betriebsaufwandes. Trotz der Sanierung vor vier Jahren, mit welcher der Bund den SBB 1,3 Milliarden Schulden abgenommen hat, und obschon das Verkehrsvolumen immer noch wesentlich über demjenigen vor dem Kriege steht, stecken unsere Staatsbahnen schon wieder mitten in einer Finanzkrise. Nun ist infolge Rückganges der Konjunktur und durch die Autokonkurrenz mit einer Verminderung des Ertrages zu rechnen. Die Personalkosten aber nehmen weiter zu. Im Voranschlag für das nächste Jahr stehen sie um 6,5 Millionen über demjenigen vor zwei Jahren. Das neue Besoldungsgesetz würde den SBB schon nächstes Jahr weitere 7 Mil-

lionen Franken aufbürden, im Beharrungszustand werden es 18 Millionen sein — dies nach der Rechnung der bundesrätlichen Botschaft; nach Äußerungen aus der Direktion der SBB würden sich die Mehrkosten sogar verdoppeln.

So hatte denn der Verwaltungsrat der SBB Bedenken schon gegen die Revisionsvorschläge im ersten Gesetzesentwurf der Finanzverwaltung, und er lehnte die weitergehenden Forderungen der «paritätischen Kommission» als untragbar ab, denen Bundesrat und Bundesversammlung in der Folge stattgegeben haben und die in der endgültigen Vorlage berücksichtigt sind. Der Bundesrat anerkennt, die Haltung des Verwaltungsrates sei «an sich begreiflich» gewesen. Er habe es aber nicht verantworten können, «in den Kreisen der Betroffenen ernsthaften Unfrieden zu säen» und darum den Anträgen des Personals zugestimmt. Wie die Bundesbahnen die Mehrkosten decken sollen, darüber schweigt sich die Regierung aus.

Gegen das vorliegende Besoldungsgesetz wird auch geltend gemacht, man solle nicht in einer Zeit, da die Konjunktur im Absinken ist und die Währungsabwertung von 27 Ländern die Ungewißheit über die finanzielle und wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz vermehrt hat, die Löhne auf einem konjunkturbedingten Höchststand stabilisieren. Diese Folge aber hat die Verankerung in einem Gesetz, das nach landläufiger Meinung nicht nur ein paar Jahre, sondern Jahrzehnte gelten soll. Der Bundesrat freilich beruft sich darauf, auch unter dem Besoldungsgesetz von 1927 hätten die Verbände oder die Behörden stets den Weg für eine Anpassung der Löhne an die veränderten Lebenskosten gefunden, beim Steigen wie beim Sinken des Indexes, und er verweist auf die vielen dringlichen Erlasse und Vollmachtenbeschlüsse, die in der Zwischenzeit ergingen. Seitdem er das in seiner Botschaft vom 20. Dezember 1948 schrieb, hat das Volk mit der Revision des Dringlichkeits- und Notrechtes sein Mißfallen an dem mangelnden Respekt von Verbänden und Behörden vor dem geschriebenen Recht bekundet und in der Abstimmung vom 11. September die Möglichkeiten auch von Lohnkorrekturen erschwert. Um so notwendiger ist es, das neue Besoldungsgesetz wohl abzuwägen.

Die gesetzliche Fixierung der Besoldungen auf dem Stande einer höchsten Teuerung und nach den Maßen einer hinter uns liegenden wirtschaftlichen Konjunktur erfüllt diese Erwartung nicht. Vor allem deshalb haben die Stimmberechtigten von St. Gallen im eindrucklichen Verhältnis von 8:4 Ende Oktober eine ähnlich aufgebaute Besoldungsverordnung verworfen; früher hatten sie immer, zum letzten Male vor zehn Monaten und im Verhältnis von 7:3, den Teuerungszulagen zugestimmt. St. Gallen ist das Zentrum der Textilindustrie und die Kapitale jenes Landesteiles, der durch das Beben der ersten Abwertung des englischen Pfundes und der Exportschrumpfung aufs

gefährlichste erschüttert wurde. Sein Nein gründet sich auf die Erfahrungen der kritischen Dreißigerjahre und sollte in der übrigen Schweiz nicht unbeachtet bleiben.

### *Die guten Vorsätze*

«Wir dürfen nicht Steuern erheben, um Beamten zu besolden, für die keine Notwendigkeit besteht», wandte sich Bundesrat Nobs als Vorsteher des eidgenössischen Finanzdepartementes in der Budgetrede vor drei Jahren gegen den übersetzten eidgenössischen Verwaltungsapparat. Seither versicherte der Bundesrat in jeder Budgetbotschaft und in jedem Bericht zur Staatsrechnung, die Reduktion der Beamten sei notwendig und er schenke dem Problem die größte Aufmerksamkeit. Das gleiche wurde in mancher Rede erklärt. Ähnlich äußerten sich die Parlamentarier. Es fehlte auch nicht an Versprechungen, den notwendigen Abbau vorzunehmen. Man hörte sogar von Maßnahmen, die getroffen wurden — Einsetzung von Experten, Umfragen beim Personal, Kreisschreiben. Der Bericht des Bundesrates über Vorkehren zur Verminderung des Personalbestandes der Bundeszentralverwaltung vom 9. November 1948 enthält einen Katalog von mehr als dreißig Nummern!

Welches war der Erfolg? Den höchsten Personalbestand registrierte das Kriegsjahr 1944 mit 29 787 Bediensteten der Bundeszentralverwaltung. Davon waren 12 880 außerordentliche Funktionäre (1939 = 0). Die seit dem Krieg dem Staate überbundenen vermehrten Aufgaben hatten in der gleichen Zeit das ständige Personal von 10 842 im Jahre 1939 auf 16 907 ansteigen lassen. Im Jahre 1948 wurden in der außerordentlichen Rechnung noch 2498 Funktionäre aufgeführt. Das Heer der ständigen Beamten war auf 20 017 angewachsen. Im Voranschlag für das Jahr 1950 figurieren insgesamt 21 230 Beamte der Bundeszentralverwaltung. Das sind 1430 Arbeitskräfte mehr als der Bundesrat seinem Finanzplan zur Bundesfinanzreform für die Jahre 1950 ff. zugrunde gelegt hatte, 3230 mehr als die Finanzexperten für genügend erachteten und mehr als doppelt so viel wie die 10 365 Bediensteten des Jahres 1938. Ohne Zweifel ist aber das Arbeitsvolumen von heute nicht doppelt so groß wie vor dem Krieg, bekannte Bundesrat Nobs in einem Vortrag vor der Volkswirtschaftlichen Gesellschaft des Kantons Bern.

Wenn den guten Vorsätzen des Bundesrates bis heute kein besserer Erfolg beschieden war, so trägt dafür die Verwaltung selbst die Verantwortung. Als sich gebieterisch die Notwendigkeit vermehrter Sparsamkeit im Bunde aufdrängte, beklagte sich ein prominenter Parlamentarier über die «Renitenz», die einzelne Beamte den Sparbemühungen der übergeordneten Behörden entgegensetzten. Geringe Einsicht und mangelhafte Bereitschaft verraten auch ver-

schiedene der im bundesrätlichen Bericht über die Verminderung des Personalbestandes enthaltenen Ergebnisse einer Umfrage bei den Abteilungen. Schlüssig ist sodann die Klage des Bundesrates im gleichen Bericht, es gelte immer wieder, «unrichtigen Einsatz der verfügbaren Arbeitskräfte und unrationelle Arbeitsweise zu bekämpfen». Der Zwang zum wirtschaftlichen Verhalten durch das Erfordernis der Konkurrenzfähigkeit fehle in der Verwaltung.

Weil dieser Zwang nicht besteht, haben die Freunde des Referendums des eidgenössischen Besoldungsgesetzes die Losung ausgegeben: «Zuerst weniger Beamte — dann Besoldungsrevision». Im Nationalrat versicherte Robert Bratschi, der Generalsekretär des Eisenbahnerverbandes und maßgebende Mann im Eidgenössischen Föderativverband, es genüge eine Reduktion des gesamten Personalbestandes um 3 Prozent, um die Mehrkosten des neuen Gesetzes annähernd wettzumachen. Diese 3 Prozent ergäben bei der Bundeszentralverwaltung rund 600 Funktionäre und würden nicht einmal die Hälfte der 1430 Arbeitskräfte ausmachen, um die nach dem Finanzplan des Bundesrates schon im nächsten Jahr der Personalbestand geringer sein sollte als er tatsächlich sein wird. Es ist der Wille der Anhänger des Referendums, mit der Verwerfung des Besoldungsgesetzes jenen Zwang für die Verwirklichung einer Verminderung des Personalaufwandes zu schaffen, den der Bundesrat vermißt.

Dieser Meinung waren auch die Stimmberechtigten von St. Gallen. Die einstimmigen Behörden und sämtliche Parteien hatten ihnen nahegelegt, der Besoldungsverordnung zuzustimmen, da damit die im Wurfe liegende Verwaltungsreform erleichtert werde. Sie fanden aber, der umgekehrte Weg sei sicherer. Am Tage nach der Verwerfung der Besoldungsvorlage wurde im Gemeinderat eine Motion eingereicht; sie lädt den Stadtrat ein, «die Verwaltungsreform so zu beschleunigen, daß deren Ergebnis dem Gemeinderat und der Öffentlichkeit vor der Beratung einer neuen Besoldungsvorlage bekanntgegeben werden kann; diese soll dem Gemeinderat und dem Volk erst vorgelegt werden, wenn die Verwaltungsreform verabschiedet ist».

Es sei wiederholt: Auch die Gegner der heutigen Vorlage wollen, daß der Bund ein vorbildlicher Arbeitgeber sei. Er ist es heute schon, und es bedarf dazu nicht aller jener Verbesserungen, in deren Begründetheit sogar die Befürworter der Vorlage Zweifel hegen. Wiederholt hat die Landesregierung erklärt, der Bund müsse Rücksicht nehmen auf die Lage seines Haushaltes und der Personalaufwand habe sich einzuordnen in die allgemeine Wirtschafts- und Preispolitik des Landes. Das aber stellt uns vor die Alternative, entweder den Verwaltungskörper auf ein tragbares Maß herabzusetzen oder aber sich mit einer bescheideneren Entschädigung der Dienste des Personals zu begnügen, als die Vorlage vom 11. Dezember in Aussicht

genommen hat. Das bildet auch die Meinung ihrer Befürworter. Auf jeden Fall erklären sie es in allen ihren Entschliessungen. Den andern aber fehlt der Glaube, daß die guten Vorsätze in die Tat umgesetzt werden, wenn das Volk bedingungslos alle die Verbesserungen des Gesetzes beschließt.

*Wenn das Gesetz verworfen würde...*

Die Sorge, daß den eidgenössischen Beamten im Falle einer Verwerfung die bisherigen Bezüge geschmälert würden, ist unbegründet. Nicht nur hätte keine Behörde den Willen, die Teuerungszulagen außer Kraft zu setzen, wie sie heute gelten. Es wäre auch nicht die Meinung der verwerfenden Mehrheit, so wenig in St. Gallen die Stimmberechtigten dem städtischen Personal die bisherigen Teuerungszulagen kürzen wollten.

Der Entscheid hätte vielmehr den Sinn: Die Verbesserungen im vorgesehenen Ausmaß gehen zu weit und die Stabilisierung der Gehälter auf einem solchen maximalen Stand kann heute nicht verantwortet werden. Diese Auffassung deckt sich mit derjenigen des Kommissionsberichterstatter im Ständerat, der das Eingeständnis nicht scheute, er persönlich habe sich ernstlich gefragt, ob unter den heutigen Verhältnissen der Zeitpunkt für die Unterbreitung der Vorlage richtig gewählt war. «Man hätte vielleicht doch noch einige Jahre warten können, um dann die Totalrevision des Gesetzes von 1927 an die Hand zu nehmen».

Aus dieser Einstellung ergäbe sich folgende Entwicklung: Bundesrat und Bundesversammlung hätten sofort dafür zu sorgen, daß die eidgenössischen Beamten auch nächstes Jahr im Genuß der Teuerungszulagen bleiben, die sie heute beziehen. Da im Dezember die Bundesversammlung tagt, ist das auch nach der Revision des Dringlichkeitsartikels der Verfassung in durchaus legaler Weise und ohne außergewöhnliche Maßnahmen möglich. Im Laufe des nächsten Jahres wäre die weitere Ordnung zu treffen und gleichzeitig dafür zu sorgen, daß mit demjenigen Ernst an die Reorganisation und die Reduktion der Verwaltung gegangen wird, den die Entwicklung des Bundeshaushaltes längst erheischte. Die Revision des Beamtengesetzes sollte nicht nur die Besoldungen, sondern das gesamte Dienstverhältnis des Bundespersonals umfassen.

So betrachtet, wird die Verwerfung des Besoldungsgesetzes nicht eine gefährliche Entwicklung einleiten, denn es werden keine sozialen Beeinträchtigungen des Personals erfolgen und die befürchteten Spannungen können nicht eintreten. Sie wird im Gegenteil den Weg ebnen zu einer Ordnung, die größere Gewähr bietet für Dauerhaftigkeit als das verworfene Gesetz, weil sie abgestimmt würde auf die finanzielle und wirtschaftliche Kraft unseres Volkes.