

Bundesblatt

108. Jahrgang

Bern, den 19. Januar 1956

Band I

*Erscheint wöchentlich. Preis 30 Franken im Jahr, 16 Franken im Halbjahr zuzüglich
Nachnahme- und Postbestellungsgebühr*

*Einrückungsgebühr: 50 Rappen die Petitzelle oder deren Raum. — Inserate franko an
Stämpfli & Cie. in Bern*

7044

Botschaft

des

Bundesrates an die Bundesversammlung über die Erhöhung der Besoldungen, Gehälter und Löhne des Bundespersonals

(Vom 13. Januar 1956)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Die Verwaltungen und Betriebe des Bundes stehen seit einiger Zeit zunehmenden personellen Schwierigkeiten gegenüber, deren Ursachen in der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung des Landes liegen. Obwohl die eidgenössischen Räte in der Frage des Teuerungsausgleichs seit 1951 stets viel Verständnis und Wohlwollen für das Bundespersonal bewiesen haben, stellt sich vor neuem die Lohnfrage. Wir sehen uns veranlasst, Ihnen Massnahmen für eine Verbesserung der gegenwärtigen Besoldungsverhältnisse des Bundespersonals vorzuschlagen und beehren uns, dazu folgendes auszuführen:

I. Die gegenwärtige Regelung

Für die heutige Ordnung der Bezüge des Bundespersonals ist grundlegend der besoldungsrechtliche Teil des Bundesgesetzes von 1927 über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten (Beamtengesetz) in der abgeänderten Fassung des Bundesgesetzes vom 24. Juni 1949. Die Gesetzesrevision vom Jahre 1949 brachte bekanntlich den Einbau der in der Kriegs- und Nachkriegszeit gewährten Teuerungszulagen in die Grundbesoldungen und in die Versicherung. Mit der neuen Besoldungsskala wurden die Bezüge gegenüber früher erhöht. Zudem wurde die unterste, 26. Besoldungsklasse gestrichen. Die frühere tiefere Skala A für das Personal in ländlichen Gegenden wurde aufgegeben und ein neues vorteilhafteres System von Ortszuschlägen eingeführt. Die Dauer des Aufstieges vom Mindest- zum Höchstbetrag der Besoldungsklasse wurde von 15 auf 12 Jahre

abgekürzt, in den untersten Besoldungsklassen sogar bis auf 8 Jahre, in dem das Gesetz die ordentliche Besoldungserhöhung auf mindestens 180 Franken festsetzte. Insbesondere diese Verkürzung des Besoldungsaufstieges hatte zur Folge, dass die Mindestbeträge der Besoldungsklassen über das durch den Teuerungsausgleich gebotene Mass erhöht werden mussten. Ferner wurden die Familienzulagen verbessert. Die Kinderzulage wurde auf 240 Franken im Jahr gegenüber 120 Franken nach dem Beamtengesetz von 1927 erhöht und der Anspruch darauf bis zur Grenze von 20 statt früher 18 Altersjahren des Kindes ausgedehnt. Die durch Vollmachtenrecht seit 1941 eingeführte Heiratszulage wurde von 400 auf 500 Franken erhöht und eine einmalige Zulage von 100 Franken bei der Geburt jedes Kindes vorgesehen. Insgesamt lösten diese Massnahmen jährliche Mehraufwendungen für Besoldungszwecke im Betrage von rund 44 Millionen Franken aus.

Bei Anhandnahme der Vorarbeiten für die Gesetzesrevision war der Index der Konsumentenpreise längere Zeit verhältnismässig stabil geblieben. Vom November 1947 bis und mit Oktober 1948 hatte er 162 bis 163 Punkte angezeigt. Die geltende Besoldungsskala (Art. 37 des Beamtengesetzes) ist diesem Stand der Lebenshaltungskosten angepasst. Die Maximalbesoldung der 1. Besoldungsklasse liegt nominell 63 Prozent über dem Stand von 1939, während die Erhöhung für die tiefern Besoldungsklassen mehr beträgt und bis zur 25. Besoldungsklasse (Maximalbetrag) auf 75 Prozent ansteigt. Beim Mindestbetrag der 1. Besoldungsklasse beträgt diese Erhöhung gegenüber 1939 68 Prozent, beim Mindestbetrag der 25. Besoldungsklasse 104 Prozent.

Mit dieser Neuregelung hat der Gesetzgeber von 1949 die Besoldungen des Bundespersonals der damals eingetretenen allgemeinen Lohnentwicklung angepasst. Der zunehmende Beschäftigungsgrad in der Wirtschaft und die steigende Nachfrage nach Arbeitskräften hatten die Löhne in der Wirtschaft während und unmittelbar nach dem Krieg verhältnismässig rasch ansteigen lassen, und die Staatslöhne hatten dieser Entwicklung nicht ganz zu folgen vermocht. Infolge der Gesetzesänderung wurde der Rückstand, der bei den Besoldungen des Bundespersonals eingetreten war, aufgeholt.

Der Preisanstieg, der in stärkerem Ausmass namentlich nach Ausbruch des Krieges in Korea einsetzte, führte indessen schon im Jahre 1951 wiederum zur Ausrichtung einer einmaligen Teuerungszulage. Von 1952 an wurde der Teuerungsausgleich durch wiederkehrende Zulagen geregelt. Die Teuerungszulagen betragen

- | | | |
|-----------|----|---|
| 1952-1954 | 4 | Prozent der gesetzlichen Besoldung, mindestens
300 Franken für Verheiratete und
270 Franken für Ledige, |
| 1955 | 5½ | Prozent der gesetzlichen Besoldung, mindestens
400 Franken für Verheiratete und
330 Franken für Ledige. |

Sie betragen für das Jahr

1956 7 Prozent der gesetzlichen Besoldung, mindestens
560 Franken für Verheiratete und
490 Franken für Ledige.

Den Rentnern der Personalversicherungskassen wurde und wird weiterhin zu ihrer Rente eine Teuerungszulage im gleichen Verhältnis wie den aktiven Bediensteten gewährt.

Dank dieser Zulagenregelungen ist die Kaufkraft der Löhne des Bundes, wie sie 1949 vom Gesetzgeber gewollt war, trotz der inzwischen eingetretenen Teuerung erhalten geblieben. Indessen beschränkten sich die seit 1950 zugunsten des Personals getroffenen Massnahmen nicht etwa auf die blosser Erhaltung der Kaufkraft der Bundeslöhne. Am 29. Januar 1954 fasste der Bundesrat über die neue Ämterklassifikation Beschluss. Zahlreiche Ämter wurden auf Grund dieses Erlasses in einer höhern Besoldungsklasse eingereiht. Im Anschluss daran revidierten die Verwaltungen ihre Zulassungs- und Beförderungsvorschriften. Die entsprechenden Arbeiten sind erst vor wenigen Wochen zu Ende geführt worden. Auch sie erlaubten vereinzelt Beamtengruppen den Aufstieg in eine Besoldungsklasse, die ihnen bisher verschlossen war. Insgesamt sind infolge der Ämterklassifikation vom 29. Januar 1954 und dank der neuen Zulassungs- und Beförderungsvorschriften etwa die Hälfte der Beamten, Angestellten und Arbeiter um eine Besoldungsklasse, in Ausnahmefällen auch um zwei Besoldungsklassen gehoben worden. Die Auswirkungen aller seit 1950 getroffenen Besoldungsmassnahmen kommen in einer entsprechenden Steigerung des Durchschnittsverdienstes pro Arbeitskraft in der Bundesverwaltung zum Ausdruck. Wir verweisen auf Abschnitt III.

II. Eingaben für sofortige weitere Verbesserungen der Besoldungsverhältnisse

Wer gehofft hatte, die geschilderten Vorkehren des Gesetzgebers würden zusammen mit den in der Folge vom Bundesrat beschlossenen Verbesserungen der Ämterklassifikation genügen, um die Besoldungsverhältnisse des Bundespersonals für einige Zeit zu stabilisieren, sieht sich in dieser Erwartung getäuscht. Im Verlaufe des vergangenen Jahres sind dem Bundesrat zahlreiche Eingaben zugegangen, die weitere Verbesserungen anstreben.

Der Regierungsrat von Basel-Stadt teilte durch Schreiben vom 23. April 1955 mit, er sei im Grossen Rat wegen der Besoldungsverhältnisse in den Bundesbetrieben interpelliert worden. Er halte insbesondere die Anfangsbesoldungen der untern Kategorien des Bundespersonals für ungenügend. Sie seien den Besoldungen, die der Kanton Basel-Stadt vergleichbaren Funktionären ausrichte, unterlegen. Aber auch die chemische Industrie zahle ungelerten Betriebsarbeitern höhere Anfangslöhne und sogar der Bauhandlanger stelle sich eher besser, weil er weniger Sozialabzüge zu tragen habe. Diese Verhältnisse hätten dazu geführt, dass nur wenige Einwohner des Kantons sich für Stellen im

Bundesdienst interessierten. Die niedrigen Besoldungen der Bundesbediensteten verursachten dem Kanton auch Fürsorgelasten.

In ähnlichem Sinne äussert sich mit einer Zuschrift vom 24. Mai 1955 an den Bundesrat der Staatsrat des Kantons Genf. Nach seinen Feststellungen sind die Übertritte von Beamten der Zollverwaltung und der PTT-Betriebe in kantonale Stellen verhältnismässig zu zahlreich und wirken sich zum Schaden der Bundesbetriebe aus. Obwohl der Kanton vergleichbare Arbeiten besser bezahle als der Bund, sehe er sich genötigt, die Minimalgehälter verheirateter Beamter demnächst erneut zu überprüfen.

Mit einer Eingabe vom 28. November 1955 unterstützte der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft das Postulat der nationalrätlichen Kommission für die Teuerungszulagen des Bundespersonals, dessen Wortlaut wir weiter unten wiedergeben. Er stellt ebenfalls fest, der kantonale Gesetzgeber sehe sich veranlasst, die Anfangsgehälter und untersten Besoldungen zu erhöhen, obwohl sie vor noch nicht langer Zeit festgesetzt worden seien. Die Neuordnung werde die ungenügende Bezahlung des eidgenössischen Personals paralleler Gehaltsstufen noch deutlicher werden lassen.

Laut einer Zuschrift des Staatsrates des Kantons Waadt vom 6. Dezember ist am 30. November 1955 im Grossen Rate dieses Kantons über die Besoldungsverhältnisse der Bundesbetriebe interpelliert worden. Der Interpellant wies namentlich auf die Unterlegenheit der Besoldungen unterer Kategorien des Bundespersonals im Vergleich mit der Bezahlung analoger Beschäftigungen in den Verwaltungen der Kantone und grossen Städte hin.

In der Juni-Session der eidgenössischen Räte behandelte der Nationalrat eine Motion Arnold-Zürich, mit der der Bundesrat eingeladen werden sollte,

- a. die gesetzlichen Bestimmungen über die Anfangsbesoldungen in den untern und mittlern Besoldungsklassen des Bundespersonals einer Revision zu unterziehen und
- b. Sofortmassnahmen zu treffen.

Sie wurde im Einverständnis mit dem Motionär vom Bundesrat als Postulat entgegengenommen. Als Grund für diesen Vorstoss wurden ständig wachsende Schwierigkeiten geltend gemacht, denen die Verwaltungen und Betriebe des Bundes infolge ungenügender Anfangslöhne bei der Anstellung qualifizierter Arbeitskräfte begegneten.

Anlässlich der Beratung der Botschaft des Bundesrates betreffend die Festsetzung der Teuerungszulage an das Bundespersonal für 1956 hiess der Nationalrat ein Postulat der für dieses Geschäft eingesetzten Kommission gut, das lautet:

«Um den Verwaltungen und Betrieben des Bundes zu ermöglichen, weiterhin qualifiziertes Personal zu behalten und zu rekrutieren, wird der Bundesrat ersucht:

- a. im Sinne einer Überbrückungsmassnahme auf den 1. Januar 1956, gestützt auf Artikel 39 des eidgenössischen Beamtengesetzes, durch Bundesrats-

beschluss die Anfangsbesoldungen des Bundespersonals der untern und mittlern Besoldungsklassen über den gesetzlichen Mindestbeträgen anzusetzen und entsprechende Lohn- und Gehaltsanpassungen auch für Arbeiter, Angestellte und Beamte, die das Maximum ihrer Besoldungsklasse noch nicht erreicht haben, zu beschliessen.

- b. den eidgenössischen Räten so rasch wie möglich eine Vorlage für die Revision der Besoldungsbestimmungen des Beamtengesetzes zu unterbreiten.»

In gleicher Richtung möchte ein Postulat von Nationalrat Düby wirken, das der Bundesrat zu gleicher Zeit zur Prüfung entgegengenommen hat. Im Unterschied zum Kommissionspostulat sieht es jedoch den gesetzgeberischen Weg, um rasch wirkende Massnahmen zu erreichen, im Erlass eines allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses, den der Bundesrat für die Frühjahrs-Session der eidgenössischen Räte vorbereiten soll.

Noch in weitem parlamentarischen Eingaben tritt eine Welle grössten Wohlwollens zugunsten des Bundespersonals in Erscheinung.

Wir nennen darunter folgende, im Nationalrat während des Jahres 1955 eingebrachte Anträge:

- ein Postulat Guinand vom 16. März, das eine Erhöhung der Ortszuschläge für grosse Städte wünscht, um daselbst die Konkurrenzfähigkeit der Bundeslöhne herzustellen;
- eine Kleine Anfrage Grandjean vom 21. März, gemäss der geprüft werden sollte, ob nicht die Besoldungen der jungen Postbeamten erhöht werden müssten;
- ein Postulat Rosset vom 23. März, das eine bessere Einreihung der Handwerker der Telegraphen- und Telephonverwaltung verlangt;
- ein Postulat Jaccard vom 9. Juni, das die Verbesserung der Anfangsbesoldungen für junge Beamte anregt;
- ein Postulat Gnägi, das eine Neuordnung der Ortszuschläge wünscht, um die Siedlung von Beamten, Angestellten und Arbeitern des Bundes in ländlichen Gegenden zu erleichtern;
- ein Postulat Munz vom 6. Dezember, das eine Revision der Besoldungsordnung vorschlägt mit dem Ziel, dem gesamten Bundespersonal eine durchschnittliche Reallohnverbesserung um etwa 10 Prozent zu gewähren;
- ein Postulat Studer-Burgdorf vom 7. Dezember, das eine Anpassung der Minimal- und Maximalbesoldungen aller Klassen beantragt, wobei jede weitere Nivellierung gegenüber den geltenden Besoldungsansätzen vermieden werden soll.

Von den angeführten Postulaten sind mit Ausnahme des Postulates Gnägi, das noch nicht behandelt ist, alle in empfehlendem Sinne dem Bundesrat überwiesen worden.

Im Zusammenhang mit der Beratung der Vorlage betreffend die Teuerungszulagen für 1956 wurden im Nationalrat auch Anträge eingebracht, wonach die

Zulagen über dem durch die Teuerung gebotenen Ausmass hätten festgesetzt werden sollen. Sie wurden von den eidgenössischen Räten abgelehnt.

Parallel mit den Eingaben im Parlament haben auch die Organisationen des Bundespersonals dem Bundesrat Gesuche unterbreitet. Mit Schreiben vom 2. Juni 1955 unterstützte der Föderativverband des Personals öffentlicher Verwaltungen und Betriebe die Motion Arnold. Der Verband der Gewerkschaften des christlichen Verkehrs- und Staatspersonals stellte am 8. Juni die Begehren,

- bei Wahlen in Ämter der Besoldungsklassen 25 bis 15 sei die Anfangsbesoldung grundsätzlich um 5 ordentliche Erhöhungen über dem gesetzlichen Mindestbetrag festzusetzen,
- männlichen Dienstpflichtigen sei bei der ersten Verheiratung eine ausserordentliche Besoldungserhöhung zu gewähren,
- verheirateten Dienstpflichtigen sei ausserdem eine Familienzulage von 300 Franken im Jahr auszurichten.

Gemäss einer weitem Eingabe des Föderativverbandes des Personals öffentlicher Verwaltungen und Betriebe vom 17. November 1955 sollte die Anfangsbesoldung von Beamten der untersten vier Besoldungsklassen um 540 Franken über dem gesetzlichen Mindestbetrag festgesetzt werden. Für die höheren Besoldungsklassen wäre dieser Zuschlag nach seiner Auffassung degressiv zu gestalten, so dass von der 10. Besoldungsklasse an aufwärts keine Verbesserung mehr resultieren würde.

Nach beiden Verbandsvorschlägen sollen die Bezüge des bereits im Dienst stehenden Personals den erhöhten Anfangsbesoldungen angepasst werden.

Die Verbandsbegehren werden gleich wie einzelne der Postulate des Nationalrates damit begründet, die Besoldungsverhältnisse der jüngern Beamten seien so rasch als möglich zu verbessern; sie seien für den Unterhalt einer Familie unzureichend. Der Bund müsse in Stand gesetzt werden, auf dem Arbeitsmarkt wiederum besser mit der Wirtschaft in Wettbewerb zu treten und den Verwaltungen und Betrieben eine ausreichende Zahl geeigneter Arbeitskräfte zu sichern.

Die Verbände des höhern Bundespersonals verweisen in ihrer Eingabe vom 30. November 1955 auf die Wünschbarkeit einer bessern Beteiligung der Beamtenschaft am Volkseinkommen. Gegenüber den Angehörigen der mittleren und obren Besoldungsklassen sei in den letzten 20 Jahren mit Besoldungsmassnahmen grösste Zurückhaltung geübt worden. Diese Kreise hätten infolge ständiger Reallohnverluste und zunehmender Steuerbelastung nicht einmal den Lebensstandard der Vorkriegszeit wahren können. Sie stellen deshalb das Begehren, sowohl die Mindest- als auch die Höchstbesoldungen aller Gehaltsklassen nach dem Grundsatz des Leistungslohnes unter Vermeidung jeder weitem Nivellierung angemessen zu verbessern.

III. Die Lohnentwicklung in der Wirtschaft und ihr Einfluss auf die Bundesverwaltung

Die Verwaltungen und Betriebe des Bundes können im Wirtschaftsleben unseres Landes kein von der Umgebung unabhängiges Eigenleben führen. Ihre Personal- und Besoldungsfragen sind verflochten mit dem Gang der Entwicklung in Handel, Industrie und Gewerbe und mit dem wirtschaftlichen Fortschritt überhaupt. Für die Befriedigung ihres Bedarfes nach Arbeitskräften, der bei einem Personalbestand von nahezu 100 000 Personen natürlich sehr beträchtlich ist, sind sie auf den offenen Arbeitsmarkt angewiesen, wo sie mit der übrigen Wirtschaft in Konkurrenz treten. Während sich bis zum Ausbruch des zweiten Weltkrieges keinerlei ernste Probleme der Personalrekrutierung einstellen, ist dies anders geworden, seitdem infolge jahrelang anhaltender Vollbeschäftigung das vorhandene Angebot an menschlicher Arbeitskraft mehr oder weniger ständig ausgeschöpft ist. Den grossen Verwaltungen und Betrieben bereitet seit mehreren Jahren die Deckung ihres Personalbedarfs wachsende Sorgen, umso mehr als Zoll-, PTT-Verwaltung und Bundesbahnen gleichzeitig genötigt sind, ihre Bestände zu verstärken, um die mit der Verkehrszunahme steigende Arbeitslast bewältigen zu können. Es steht ausser Zweifel, dass neben allen andern Ursachen wirtschaftlicher und demographischer Natur auch die Besoldungsverhältnisse für die zunehmenden Schwierigkeiten verantwortlich zu machen sind. Diese Tatsache lässt sich allerdings weniger aus direkten Lohnvergleichen als aus den allgemeinen Erfahrungen der Verwaltungen und Betriebe bei der Anstellung ihres Personals ableiten. Trotzdem soll im Folgenden vorerst darüber berichtet werden, was für Schlüsse sich mit Bezug auf die Notwendigkeit von Besoldungserhöhungen zugunsten des Bundespersonals aus den vorhandenen Lohnstatistiken des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit ableiten lassen.

1. Vergleich der Lohnentwicklung seit Inkrafttreten des neuen Besoldungsrechtes des Bundes

Über die Lohnentwicklung in der Privatwirtschaft gibt die vom Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit alljährlich im Oktober durchgeführte umfassende Lohn- und Gehaltserhebung zuverlässige Anhaltspunkte. Gemäss dieser Statistik sind die Durchschnittsverdienste der kaufmännischen Angestellten je nach der Qualifikation in der Zeit von Oktober 1949 bis Oktober 1954 um 10 bis 11 Prozent, jene für technische Angestellte um 12 bis 13 Prozent und jene für Hilfsangestellte um 11 Prozent gestiegen; für gelernte Arbeiter haben die Stundenverdienste um 11 Prozent, für die an- und ungelerten Arbeiter um 12 Prozent zugenommen. Im Laufe des Jahres 1955 ist eine weitere Erhöhung eingetreten, deren Ausmass vom Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit auf Grund der bisher vorliegenden Angaben auf zirka 2 bis 3 Prozent geschätzt wird.

Über die Entwicklung der Durchschnittsverdienste in der Bundesverwaltung liegt keine nach gleichen Grundsätzen aufgebaute Statistik vor. Bekannt

ist lediglich die Entwicklung der Durchschnittsbezüge für die Gesamtheit der Arbeitskräfte des Bundes, ohne Unterschied der Funktion und der beruflichen Qualifikation. Die Zunahme beträgt vom Inkrafttreten des neuen Besoldungsgesetzes bis 1954 rund 12 Prozent, entspricht also im grossen ganzen den für die Privatwirtschaft festgestellten Zahlen. Dieser Durchschnittswert ist jedoch mit den Ergebnissen der Lohn- und Gehaltserhebung nicht ohne weiteres vergleichbar, weil diese die Gehälter leitender Angestellter nicht berücksichtigt. Zu einem guten Teil ist ferner die verhältnismässig starke Erhöhung der Durchschnittsverdienste in der Bundesverwaltung auf Strukturveränderungen im Personalkörper zurückzuführen, namentlich auf den Mehrbedarf an qualifizierten Arbeitskräften. Demgegenüber haben sich die gesetzlichen Besoldungsansätze von 1950 bis 1954 lediglich um das Betreffnis der Teuerungszulagen von 4 Prozent erhöht (bis $7\frac{1}{2}$ % für die tiefsten Gehälter und Löhne); dazu traten noch die Verbesserungen infolge der neuen Ämterklassifikation von durchschnittlich etwa 3 Prozent. Für das Jahr 1955 wurden die Teuerungszulagen auf $5\frac{1}{2}$ Prozent und für das Jahr 1956 auf 7 Prozent erhöht.

2. Vergleich des absoluten Lohnstandes

Ein Vergleich des absoluten Lohnstandes in Handel, Industrie und Gewerbe einerseits und in der Bundesverwaltung andererseits stösst auf grosse Schwierigkeiten, weil er ohne eingehende Analyse und Bewertung der Funktionen und Leistungen nicht durchgeführt werden kann. Es wären dafür sehr ausgedehnte Erhebungen notwendig. Auch wenn sie vorgenommen würden, wäre es ausserordentlich schwer, angesichts der vielfältigen Verhältnisse in der Wirtschaft unseres Landes die wirklich massgeblichen repräsentativen Vergleichsgrundlagen zu wählen. Die Lohn- und Gehaltserhebung, die an sich auf breiter Grundlage aufgebaut ist, gibt nur den Stand der Durchschnittslöhne je Kategorie wieder, während über die Streuung der Verdienste nach unten und oben nichts bekannt ist. Die Besoldungsminima vergleichbarer Kategorien der untern und mittlern Besoldungsklassen liegen durchwegs unter, die Maxima dagegen über den Durchschnittsverdiensten der privaten Angestellten und Arbeiter. Werden jedoch die Durchschnittsbezüge einzelner Beamtenkategorien des Bundes mit solchen privater Arbeitnehmer verglichen, so zeigt sich eher ein Vorsprung der Bundesbesoldungen. Dieser ist etwas weniger ausgeprägt bei den gelernten Arbeitern als bei den Hilfsarbeitern und den Angestellten.

Die Anfangsbesoldungen des Bundes für Angehörige technischer und wissenschaftlicher Berufe sind gemäss Feststellungen des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit den Gehältern für entsprechendes Personal in der Wirtschaft mindestens ebenbürtig. Hingegen bleiben die Bezüge erfahrener und gut ausgewiesener Arbeitskräfte dieser Kategorien hinter diejenigen in der Wirtschaft zurück, in besonders starkem Masse beim leitenden Personal.

Es ist bei solchen Vergleichen besonders schwer abzuschätzen, inwieweit nicht doch die Bundesverwaltung hinsichtlich Qualitätsauslese höhere An-

sprüche stellen und daher auch besser besolden muss als ein privater Arbeitgeber. Die angeführten Vergleichsergebnisse dürfen aber doch als zuverlässig betrachtet werden.

3. Die Erfahrungen der Betriebe und Verwaltungen

Die Verhältnisse sind gemäss Berichten der zuständigen Verwaltungsstellen unterschiedlich je nach Berufen und Landesgegenden.

a. Hilfsarbeiter

Die Rekrutierung von Hilfsarbeitern, d.h. von ungelernten Kräften, bereitet besonders in ausgesprochenen Industriezentren wie Zürich, Basel, Genf und Winterthur Schwierigkeiten. In den übrigen Gebieten gehen im allgemeinen noch genügende Angebote ein. In den Industriezentren stehen ungelernten Arbeitskräften bessere Verdienstmöglichkeiten offen, während die Löhne des Bundes für solches Personal in den übrigen Landesgegenden, von den Anfangsbezügen abgesehen, höher liegen als die von der Wirtschaft bezahlten Löhne.

b. Handwerker

Das Angebot an Berufshandwerkern ist im allgemeinen gering. Den Betrieben gelingt es immerhin, ihren Bedarf unter Zuhilfenahme früher ungewohnter Rekrutierungsmethoden zu decken, indem der bedeutende Personalbedarf für die in den Großstädten liegenden Betriebe sozusagen ausschliesslich in ländlichen Gegenden angeworben werden muss. Besonders spärlich ist das Angebot an Automechanikern, Elektroschlossern, Maschinenschlossern, Feinmechanikern, Waffenmechanikern, nach welchen in der Wirtschaft sehr grosse Nachfrage besteht. Für solche Spezialisten sind die vom Bund bezahlten Anfangslöhne zu tief. Im Durchschnitt liegen jedoch die Handwerkerlöhne des Bundes, wie eine vom Personalamt in Zusammenarbeit mit der Sektion für Sozialstatistik des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit 1951 vorgenommene Erhebung in den Militärwerkstätten zeigte, eher über den durchschnittlichen Handwerkerlöhnen der Wirtschaft.

c. Technisches Personal

Der Bedarf an technisch geschulten Arbeitskräften kann im allgemeinen nicht gedeckt werden. Dank der Vorliebe für den Bahnbetrieb, die beim jungen Berufsnachwuchs festzustellen ist, gelingt es den Bundesbahnen noch, die normalen Bestände zu füllen. Es fehlen ihnen aber die nötigen Reserven. Die übrigen Bundesbetriebe befinden sich in einer ungünstigeren Lage.

Mangel besteht hauptsächlich an Bautechnikern, Bauzeichnern, die praktisch kaum mehr erhältlich sind, sowie an Maschinen-, Heizungs-, Lüftungs- und Elektrotechnikern. Für diese Fachleute bezahlt die Privatindustrie höhere Gehälter. Es gelingt der Verwaltung kaum mehr, Absolventen der Techniken an-

zuwerben, weil sie von Privatbetrieben mit hohen Gehaltsangeboten von der Schulbank weg eingestellt werden.

d. Akademische Berufe

Bekannt sind seit Jahrzehnten die grossen Schwierigkeiten, Verwaltungsärzte zu finden. Zu den gesetzlichen Höchstbesoldungen müssen dauernd hohe Zuschläge gewährt werden. Unter den Ingenieuren, Architekten, Chemikern und Physikern werden namentlich die tüchtigen Arbeitskräfte mit Erfahrung von der Wirtschaft besser bezahlt, so dass die Abwanderung aus der Verwaltung gegenwärtig stark begünstigt ist.

Um die Anstellung im Bundesdienst für Angehörige akademischer Berufe anziehender zu gestalten, erachten die Verwaltungen und Betriebe auch eine Verbesserung der gesetzlichen Höchstbesoldungen als notwendig.

e. Verwaltungspersonal

Die Besoldungen des Bundes reichen gerade noch aus, um den Bedarf an unterem männlichem Kanzleipersonal zu decken. Die Betriebe behelfen sich hier ausserdem mit angeletem Betriebspersonal der unteren Laufbahn. Nachwuchsstellen für die höhere Verwaltungslaufbahn (Sekretäre, Revisoren, Buchhalter, Dienstchefs, Inspektoren), für die nur qualifizierte Anwärter genügen, können nicht mehr ausreichend besetzt werden. Es scheint, die Wirtschaft zahle solchen Arbeitskräften nach kürzerer Anlaufzeit höhere Gehälter als der Bund, und sie biete ihnen ausserdem bessere Aufstiegsmöglichkeiten. Die Verwaltungen sehen sich aus diesem Grunde gezwungen, ihre Anforderungen an die Qualität der Anwärter zu senken, um den Bedarf decken zu können.

Weibliches Kanzleipersonal kann in den Industriezentren nicht mehr gefunden werden. Die Wirtschaft bezahlt an solchen Orten Gehälter, mit denen der Bund nicht Schritt halten kann.

f. Betriebspersonal des Zolls und der Verkehrsanstalten

Infolge starker Verkehrszunahme haben die Betriebe des Zolls, der PTT-Verwaltung und der Bundesbahnen seit Jahren gesteigerten Bedarf nach jungen Arbeitskräften. Er kann zurzeit, wenn auch mit Mühe und unter ausserordentlichen Begleiterscheinungen nur noch knapp gedeckt werden, weil die Anforderungen bei den Aufnahmeprüfungen etwas gesenkt worden sind. In Gegenden mit gutgehender Industrie (Uhrenbranche, chemische Industrie, Maschinenindustrie, Bauwirtschaft) ist es notwendig, den Nachwuchs von auswärts beizuziehen, auf den Plätzen Zürich, Basel und Genf sozusagen ausschliesslich aus andern Kantonen.

Im Durchschnitt dürften die Besoldungen, die der Bund dem Betriebspersonal der unteren Laufbahn (Betriebsarbeiter der Bundesbahnen, uniformierte Beamte der PTT, Grenzwächter) ausrichtet, den für vergleichbare Arbeitnehmer in der Wirtschaft massgeblichen Löhnen ebenbürtig sein. Sie sind da-

gegen den in großstädtischen Verhältnissen üblichen Löhnen unterlegen, vor allem die Anfangsbesoldungen. Es darf nicht übersehen werden, dass die Bundesbetriebe erhöhte Anforderungen stellen, eine gute Auslese treffen und deshalb höhere Bezahlung anbieten müssen. So betrachtet, bieten die von der Bundesverwaltung bezahlten Besoldungen zu wenig Anreiz, ganz besonders in grossen und industriereichen Städten.

Die Nachrekrutierung der erforderlichen Bestände an Betriebspersonal der mittleren Laufbahn (patentierete Postbeamte, Stationsbeamte usw.) stösst seit Jahren auf Schwierigkeiten. Dazu mehren sich in letzter Zeit die freiwilligen Austritte. Nach Meinung der Generaldirektionen der Bundesbahnen und der PTT-Verwaltung handelt es sich um eine Erscheinung, die nicht nur mit der Lohnfrage, sondern auch mit der wachsenden Abneigung gegen Unannehmlichkeiten des Dienstes wie unregelmässige Arbeitszeiten, Früh-, Spät-, Nacht- und Sonntagsdienst und mit der Furcht vor Betriebsgefahr in Zusammenhang steht.

Für die Beurteilung der Besoldungsverhältnisse des Bundespersonals ist auch der Vergleich mit den Bezügen des Personals der Kantone und der grossen Gemeinden bedeutsam. Es unterliegt keinem Zweifel, dass grössere Kantone und Städte ihrem Personal der untern Gehaltsstufen höhere Gehälter bezahlen. Die Unterschiede sind verhältnismässig gering im Vergleich zu den Kantonen Zürich und Bern, doch sind in beiden Kantonen sowie in der Stadt Zürich Besoldungsrevisionen im Gange mit dem Ziel, dem Personal bedeutende Reallohnverbesserungen zu gewähren. Verhältnismässig die höchsten Löhne bezahlen für Hilfsarbeiter und Handwerker die Kantone Basel-Stadt, Waadt und Genf sowie die Städte Zürich und Bern. Für tüchtige Bundesbeamte der untern Laufbahn bieten sich Möglichkeiten, den Verdienst durch Übertritt zu den Polizeikorps und Verkehrsbetrieben der Städte bis zu 150 Franken im Monat zu verbessern, weswegen ein verhältnismässig starker Abgang von Grenzwächtern und uniformierten Postbeamten zu verzeichnen ist. Die in verschiedenen Kantonen im Gange befindlichen Besoldungsrevisionen werden den namentlich zugunsten unterer Kategorien des kantonalen Personals bestehenden Besoldungsunterschied noch vergrössern.

g. Chefbeamte

Gegenüber der in Handel, Industrie und Gewerbe üblichen Bezahlung bleiben vor allem die Bezüge leitender Beamter des Bundes und seiner Betriebe mit grösserer Verantwortung eindeutig im Rückstand.

IV. Die Notwendigkeit einer Verbesserung der Besoldungsverhältnisse (Realloohnerhöhung)

Würdigt man die unter Ziffer III dargelegten Verhältnisse im gesamten, so ist zuzugeben, dass die Bezüge des Bundespersonals im Vergleich zur allgemeinen Lohnentwicklung durchaus nicht auf der ganzen Linie ins Hintertreffen geraten sind. Aber es sind doch bei vielen und sehr bedeutenden Personal-kategorien unerquickliche Erscheinungen festzustellen, denen abgeholfen werden

sollte. So besteht ein eigentlicher Notstand beim technischen Personal. Er ist allerdings eine Erscheinung, unter der die Wirtschaft allgemein leidet. Die private Arbeitgeberschaft hat jedoch, da die von ihr ausgerichteten Löhne nicht gesetzlich gebunden sind, bei der Bekämpfung dieses Notstandes freiere Hand. Sie ist beweglicher und kann Arbeitskräften, auf die sie angewiesen ist, Ausnahmebedingungen gewähren.

Es läge nahe, auch in der Verwaltung Arbeitskräften, nach denen grosse Nachfrage herrscht und denen daher anderwärts günstigere Verdienstmöglichkeiten offen stehen, besondere Bedingungen einzuräumen. Die Besoldungsvorschriften lassen jedoch eine derartige Beweglichkeit nur im Ausnahmefall, nicht aber für ganze Berufsgruppen des Personals zu. Damit der Arbeitsfriede in der Verwaltung gewährt bleibt, muss das Besoldungsgefüge leistungsgerecht aufgebaut sein. Die Ämter sind daher nach Massgabe der Anforderungen zu besolden. Wenn auch der gesetzliche Besoldungsrahmen einen gewissen Spielraum belässt, so ist es doch ausgeschlossen, die Besoldungsansätze und eventuell sogar die Einteilung in die Besoldungsklassen für bedeutende Berufsgruppen des Personals nach dem augenblicklichen Stande des Arbeitsmarktes auszurichten. Wie bereits dargelegt wurde, können nun aber die Besoldungen für eine Mehrheit von Berufsgruppen nicht mehr befriedigen. Es finden sich solche Verhältnisse nicht nur zu unterst, sondern auf der ganzen Stufenleiter der Besoldungsskala und zum Teil bei zahlenmässig stark besetzten Ämtern (Handwerker, technisches Personal, Betriebspersonal, wissenschaftliche Berufe). Nur eine allgemeine Besoldungsmassnahme ist unter diesen Umständen geeignet, die Lage der Bundesbetriebe zu erleichtern, ohne das vom Gesetzgeber gewollte Besoldungsgefüge zu stören.

In Personalkreisen ist die Ansicht vertreten worden, die Besoldungen könnten auf dem Wege des Teuerungsausgleichs entscheidend verbessert werden. Der Bundesrat hat diese Frage bei der Festsetzung der Teuerungszulagen für 1956 geprüft. Seine Vorlage vom 25. Oktober 1955 musste sich aber darauf beschränken, die Bezüge des Bundespersonals nach dem Grundsatz des vollen Teuerungsausgleichs durch Zulagen zu ergänzen. Darüber hinausgehende Besoldungsverbesserungen können die eidgenössischen Räte gemäss der im Bundesgesetz vom 21. Juni 1955 festgelegten Zuständigkeit zur Regelung der Teuerungszulagen nicht in eigener Kompetenz beschliessen.

Die Kommission des Nationalrates zur Behandlung der Teuerungszulagenvorlage des Bundesrates für das Jahr 1956 hielt es in Übereinstimmung mit den Vertretern verschiedener Verbände des Bundespersonals für möglich, dass der Bundesrat Besoldungsverbesserungen gestützt auf Artikel 39 des Beamtengesetzes beschliesse. Sie empfahl in ihrem Postulat zu prüfen, ob nicht die Anfangsbesoldungen der unteren und mittleren Besoldungsklassen im Sinne einer Überbrückungsmassnahme über den gesetzlichen Mindestbeträgen festzusetzen und die Besoldungen schon im Dienste stehender Beamter anzupassen seien. Durch eine nachfolgende Gesetzesrevision wären alsdann die gesetzlichen Besoldungsansätze ebenfalls entsprechend zu erhöhen. Der Bundesrat sieht jedoch in

Artikel 39 des Beamtengesetzes keine Rechtsgrundlage für einen Bundesratsbeschluss über eine derartige Besoldungsmassnahme von allgemeiner Tragweite. Wenn die vom Gesetzgeber festgesetzten Mindestbeträge der Besoldungsklassen der allgemeinen Lohnentwicklung nicht mehr entsprechen, so sind sie auf dem Wege der Gesetzgebung zu ändern. Die von der Kommission und den Personalorganisationen gewünschte Überbrückungsmassnahme kann somit nur auf dem Wege eines dem fakultativen Referendum unterstellten Erlasses verwirklicht werden. Um trotzdem ihr rechtzeitiges Inkrafttreten mit Rückwirkung ab 1. Januar 1956 zu ermöglichen, wird es sich dabei nicht um eine in die Einzelheiten gehende Revision der Besoldungsvorschriften handeln können. Die für eine Gesetzesrevision angemeldeten Begehren sind zu zahlreich, und sie streben in grundsätzlicher Beziehung zu sehr auseinander, als dass eine eigentliche Gesetzesrevision innert nützlicher Frist zu Ende geführt werden könnte. Aus diesem Grunde drängt sich ein Vorgehen in zwei Phasen auf. In einer ersten Phase soll eine Realloohnerhöhung herbeigeführt werden mit Wirkung ab 1. Januar 1956, wobei das Schwergewicht auf den niedrigen Salärstufen und Anfangslöhnen liegt. Der entsprechende Beschluss, den wir Ihnen im Entwurf vorlegen, muss in einfacher Form gehalten sein und sich auf wesentliche und zugleich dringliche Besoldungsverbesserungen beschränken. In einer zweiten Phase ist sodann eine allgemeine Revision der Besoldungsvorschriften einzuleiten, die Gelegenheit bieten soll, mit aller Sorgfalt die weitem sich als notwendig erweisenden Anpassungen an die Verhältnisse zu prüfen, wie die Bereinigung der Besoldungsskala, die Schaffung einer Haushaltzulage, die Erhöhung der Kinderzulage und die Festsetzung der Ortszuschläge. Gleichzeitig werden auch die Teuerungszulagen in die Personalversicherung eingebaut werden können. Unsere Vorlage hat jedoch allein die im Rahmen der ersten Phase zu treffende Massnahme zum Gegenstand.

V. Die vorgesehene Besoldungserhöhung

Die im Beschlussesentwurf vorgesehenen Massnahmen zur Verbesserung der Grundbesoldungen enthalten drei Komponenten, nämlich eine allgemeine, prozentuale Erhöhung, ferner eine zusätzliche Verbesserung der Mindestbeträge und schliesslich eine Verkürzung der Dauer des Aufstiegs vom Mindest- zum Höchstbetrag.

Die allgemeine Erhöhung sämtlicher Besoldungen soll 2 Prozent der bisherigen Besoldung ausmachen.

Als zusätzliche Erhöhung der Mindestbeträge sieht der Entwurf vor: 375 Franken für die 13 obersten Klassen, dann von Klasse zu Klasse einen um je 5 Franken höhern Betrag und 420 Franken für die vier untersten Klassen.

Die Aufstiegszeit vom Mindest- zum Höchstbetrag wird in den Besoldungsklassen 1 bis 13 von 12 auf 11 ordentliche Besoldungserhöhungen verkürzt. In den Besoldungsklassen 14 bis 19 erfordert dieser Besoldungsaufstieg zwar auch 11 statt bisher 12 volle Dienstjahre; indessen wird die Besoldung schon nach dem 10. Dienstjahr nur noch um einen Bruchteil der ordentlichen Erhöhung unter

dem Höchstbetrag stehen. Auf den nachfolgenden Stufen der Besoldungsskala verkürzt sich die Aufstiegsdauer zunehmend, so dass zur Erreichung des Höchstbetrages notwendig sind in der

20. Besoldungsklasse 10	statt bisher 12	ordentliche Besoldungserhöhungen,
21. »	9,7 » » 12	» »
22. »	9,3 » » 11,4	» »
23. »	7,9 » » 10	» »
24. »	6,5 » » 8,7	» »
25. »	5,4 » » 7,5	» »

Der verkürzte Besoldungsaufstieg ist bei weniger qualifizierten Tätigkeiten im Hinblick auf das Leistungsprinzip angemessen, da Arbeitskräfte dieser Berufskategorien keiner langen Einarbeitung bedürfen, um voll leistungsfähig zu sein.

Die Erhöhung der Mindestbeträge und gleichzeitige Verkürzung der Aufstiegszeit bringt es mit sich, dass die ordentliche Erhöhung der Jahresbesoldung in den vier untersten Besoldungsklassen nach wie vor 180 Franken beträgt, während sie in den höhern Besoldungsklassen im allgemeinen 9 Franken mehr ausmachen wird als bisher.

In nachstehender Tabelle 1 werden die sich aus dem Beschlussesentwurf ergebenden neuen Besoldungsansätze der Besoldungsskala nach Artikel 37, Absatz 1, des Beamtengesetzes gegenübergestellt.

Auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens sind die Besoldungen, Gehälter und Löhne aller Beamten, Angestellten und Arbeiter auch der zusätzlichen Erhöhung der Mindestbeträge gemäss Kolonne 7 von Tabelle 1 anzupassen. Entspricht der Grundbezug beim Inkrafttreten dem bisherigen Mindestbetrag, so erhöht er sich um 2 Prozent zuzüglich den oben erwähnten festen Betrag; entspricht er dem Höchstbetrag, so beschränkt sich die Erhöhung auf 2 Prozent. Für die zwischen den beiden Besoldungsgrenzen liegenden Grundbezüge gestaltet sich die Erhöhung degressiv.

Tabelle 2 zeigt, in welchem Ausmass sich der Realwert der neuen Mindest- und Höchstbeträge der Besoldungsklassen gemäss Entwurf gegenüber den Besoldungsansätzen des Jahres 1939 und der gesetzlichen Besoldungsskala von 1949 erhöht.

Tabelle 1

Bisherige und neue Besoldungsskala nach Entwurf

Bes. Kl.	bisherige Besoldungsskala gemäss Art. 37 Beamten-gesetz				Erhöhung beim				neue Besoldungsskala			
	Mindest- betrag	Höchst- betrag	ordentl. Er- höhung	Auf- stiegs- jahre	Mindestbetrag			Höchst- betrag	Mindest- betrag	Höchst- betrag	ordentl. Er- höhung	Auf- stiegs- jahre
					generelle Erhöhung um 2 %	fester Zuschlag	zu- sammen	generelle Erhöhung um 2 %				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1	20 000	24 500	375	12	400	375	775	490	20 775	24 990	384	11
2	17 900	22 400	375	12	358	375	733	448	18 633	22 848	384	11
3	15 800	20 300	375	12	316	375	691	406	16 491	20 706	384	11
4	13 800	18 300	375	12	276	375	651	366	14 451	18 666	384	11
5	12 400	16 900	375	12	248	375	623	338	13 023	17 238	384	11
6	11 700	16 200	375	12	234	375	609	324	12 309	16 524	384	11
7	11 000	15 500	375	12	220	375	595	310	11 595	15 810	384	11
8	10 300	14 800	375	12	206	375	581	296	10 881	15 096	384	11
9	9 600	14 100	375	12	192	375	567	282	10 167	14 382	384	11
10	9 050	13 550	375	12	181	375	556	271	9 606	13 821	384	11
11	8 500	13 000	375	12	170	375	545	260	9 045	13 260	384	11
12	7 950	12 450	375	12	159	375	534	249	8 484	12 699	384	11
13	7 500	12 000	375	12	150	375	525	240	8 025	12 240	384	11
14	7 200	11 550	363	12	144	380	524	231	7 724	11 781	380	11
15	6 950	11 100	346	12	139	385	524	222	7 474	11 322	355	11
16	6 800	10 650	321	12	136	390	526	213	7 326	10 863	330	11
17	6 650	10 200	296	12	133	395	528	204	7 178	10 404	305	11
18	6 500	9 750	271	12	130	400	530	195	7 030	9 945	280	11
19	6 350	9 300	246	12	127	405	532	186	6 882	9 486	255	11
20	6 200	8 850	221	12	124	410	534	177	6 734	9 027	230	10
21	6 050	8 400	196	12	121	415	536	168	6 586	8 568	205	10
22	5 900	7 950	180	12	118	420	538	159	6 438	8 109	180	10
23	5 750	7 550	180	10	115	420	535	151	6 285	7 701	180	8
24	5 600	7 150	180	9	112	420	532	143	6 132	7 293	180	7
25	5 450	6 800	180	8	109	420	529	136	5 979	6 936	180	6

**Nominal- und Realwert der Besoldungsansätze gemäss Beschlussesentwurf
unter Berücksichtigung der Teuerungszulage für 1956**

Voraussetzungen für die Berechnung der Realwerte:

Die Besoldungsansätze gemäss Artikel 37 des Beamtengesetzes gleichen die Teuerung bis zu 162,5 Indexpunkte aus (August 1939 = 100).

Für 1956 wird ein Indexstand von 173,9 angenommen. Bis zu dieser Indexziffer ist die Teuerung durch die Zulage von 7 Prozent ausgeglichen.

Besoldungs- klasse	Besoldungsansätze 1939 = 100 (Finanzordnung 1939-1941)				Besoldungsansätze 1950 = 100 (Bundesgesetz vom 24. Juni 1949)			
	Nominalwert		Realwert		Nominalwert		Realwert	
	beim Mindest- betrag	beim Höchst- betrag	beim Mindest- betrag	beim Höchst- betrag	beim Mindest- betrag	beim Höchst- betrag	beim Mindest- betrag	beim Höchst- betrag
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	186,9	178,0	107,5	102,4	111,1	109,1	103,8	102,0
2	188,3	178,2	108,3	102,5	111,4	109,1	104,1	102,0
3	190,1	178,5	109,3	102,6	111,7	109,1	104,4	102,0
4	191,8	178,5	110,3	102,6	112,1	109,1	104,8	102,0
5	193,7	178,6	111,4	102,7	112,4	109,1	105,0	102,0
6	194,9	178,8	112,1	102,8	112,6	109,1	105,2	102,0
7	196,2	178,9	112,8	102,9	112,8	109,1	105,4	102,0
8	197,7	179,1	113,7	103,0	113,0	109,1	105,6	102,0
9	199,5	179,2	114,7	103,0	113,3	109,1	105,9	102,0
10	201,3	179,5	115,8	103,2	113,6	109,1	106,2	102,0
11	203,4	179,8	117,0	103,4	113,9	109,1	106,4	102,0
12	205,9	180,2	118,4	103,6	114,2	109,1	106,7	102,0
13	211,4	182,1	121,6	104,7	114,5	109,1	107,0	102,0
14	217,9	181,8	125,3	104,5	115,1	109,1	107,6	102,0
15	226,9	181,6	130,5	104,4	115,6	109,1	108,0	102,0
16	228,4	181,3	131,3	104,3	116,0	109,1	108,4	102,0
17	229,9	181,0	132,2	104,1	116,4	109,1	108,8	102,0
18	231,5	180,7	133,1	103,9	116,8	109,1	109,2	102,0
19	233,1	180,3	134,0	103,7	117,2	109,1	109,5	102,0
20	234,9	185,9	135,1	106,9	117,6	109,1	109,9	102,0
21	236,8	185,9	136,2	106,9	118,1	109,1	110,4	102,0
22	238,8	185,9	137,3	106,9	118,6	109,1	110,8	102,0
23	240,7	187,3	138,4	107,7	119,0	109,4	111,2	102,2
24	242,7	189,3	139,6	108,9	119,5	109,8	111,7	102,6
25	244,9	192,8	140,8	110,9	120,0	110,2	112,1	103,0

Wie aus diesen Zahlen deutlich hervorgeht, legt der Entwurf das Schwergewicht auf eine Verbesserung der tiefsten Anfangsbesoldungen.

VI. Auswirkungen auf die Personalversicherung

Gleichzeitig mit der Gewährung einer Besoldungserhöhung ist über deren Einbezug in die Personalversicherung zu entscheiden. Nach unserem Dafürhalten kann die Reallohnverbesserung nur die Form einer Erhöhung der Grundbezüge haben. Diese sind aber gemäss Statuten der Personalversicherungskassen bestimmend für die Höhe des versicherten Verdienstes. Es wäre höchst unpraktisch und mit beträchtlichen administrativen Umtrieben verbunden, wenn die Reallohnerrhöhung in Form einer neuen Besoldungszulage gewährt werden müsste. Zudem würde sich dieses Vorgehen zum Nachteil von Versicherten auswirken, die aus dem Bundesdienst ausscheiden, bevor die Verdiensterhöhung tatsächlich versichert wird.

Der Einkauf der Verdiensterhöhung hat sich im übrigen nach den Statuten zu vollziehen, indem jeder Versicherte einen einmaligen Beitrag von 50 Prozent der Erhöhung des versicherten Jahresverdienstes entrichtet, während der Bund den zum Ausgleich der verbleibenden Deckungskapitalbelastung erforderlichen Betrag übernimmt. Ein Teil der Personalvertreter ist der Ansicht, dass vorläufig von einer Versicherung der neuen Besoldungsteile abgesehen werden sollte, weil namentlich die jüngeren Leute den Barbezug der vollen Erhöhung fordern. Wir würden es jedoch für verfehlt halten, mit der Versicherung der erhöhten Bezüge zuzuwarten. Erfahrungsgemäss können die Beiträge für Verdiensterhöhungen vom Personal nur gleichzeitig mit der Besoldungserhöhung eingefordert werden.

VII. Die finanziellen Auswirkungen

Das Inkrafttreten des dieser Botschaft beigelegten Beschlussesentwurfes wird in der gesamten Bundesverwaltung jährliche Mehrausgaben von schätzungsweise 28,2 Millionen Franken auslösen. Es sind im einzelnen erforderlichlich

	in Millionen Franken
– für die Erhöhung der Grundbezüge um 2 Prozent rund	15,5
– für die zusätzliche Verbesserung der Mindestbeträge um eine Dienstalterszulage mit gleichzeitiger Anpassung der über den Mindestbeträgen stehenden Besoldungen, Gehälter und Löhne rund	6,0
– für die weitergehenden Verbesserungen der Mindestbeträge in den Besoldungsklassen 14 bis 25 rund	4,5
– für die wiederkehrenden Beiträge der Verwaltung an die Personalfürsorge	2,2
zusammen rund	<u>28,2</u>

Die Staatsrechnung wird unmittelbar belastet durch die im Bereich der Zentralverwaltung entstehenden Mehraufwendungen von

5,9

	In Millionen Franken
Die übrigen Aufwendungen gehen zu Lasten	
– der Verwaltung der Bundesbahnen mit einem jährlichen Betrag von	12,1
– der PTT-Verwaltung mit einem jährlichen Betrag von	9,0
– der Militärwerkstätten mit einem jährlichen Betrag von	1,2

Für den Einkauf der erhöhten Verdienste in die Personalversicherung ist einmalig die Summe von rund 16 Millionen Franken an die Eidgenössische Versicherungskasse und 18 Millionen Franken an die Pensions- und Hilfskasse der Bundesbahnen zu entrichten.

VIII. Die Stellungnahme der Personalverbände

Der Beschlussesentwurf ist den Organisationen des Bundespersonals zur Stellungnahme unterbreitet worden. Mit Ausnahme eines Verbandes erheben sie weitergehende Forderungen. Der Föderativverband des Personals öffentlicher Verwaltungen und Betriebe stellt das Begehren, die Besoldungsmaxima seien in jedem Falle um mindestens 400 Franken zu erhöhen. Er glaubt ferner, der Einkauf der Verdiensterhöhung in die Personalversicherung sei finanziell zu erleichtern oder zu verschieben (vgl. Ziff. VI).

Der Verband der Gewerkschaften des christlichen Verkehrs- und Staatspersonals beantragt, die prozentuale Verbesserung auf 4 Prozent festzusetzen und die Mindestbeträge, von diesem erhöhten Prozentsatz abgesehen, noch um einen bedeutenderen Betrag zu verbessern.

Die Verbände der höhern Bundesbeamten bekämpfen unsern Vorschlag als Nivellierungsmassnahme und schlagen eine einheitliche Besoldungserhöhung um 5 Prozent vor.

Bei Verwirklichung dieser Verbandsbegehren ergäben sich statt der unter Ziffer VII aufgeführten Kosten jährliche Mehraufwendungen von 38,2 Millionen Franken nach den Anträgen des Föderativverbandes, von 45,3 Millionen Franken nach den Anträgen des Verbandes der Gewerkschaften des christlichen Verkehrs- und Staatspersonals, von 39,5 Millionen Franken nach den Anträgen der Verbände des höhern Bundespersonals.

Mit allen Organisationen haben Verhandlungen stattgefunden, die leider nicht zu einer vollen Einigung führten. Einzig der Schweizerische Militärpersonalverband hat sich von den Vorschlägen der Verwaltung befriedigt erklärt.

Diese Stellungnahmen lassen in Erscheinung treten, wie sehr die Meinungen in bezug auf die grundlegende Ausgestaltung der geplanten Reallohnverbesserung auseinandergehen. Die Verständigung mit den Vertretungen des Personals konnte unter diesen Umständen nicht in allen Punkten erreicht werden. Die Begehren hinsichtlich Erhöhung der Anfangsbesoldungen in den unteren und mittleren Besoldungsklassen können aber mit unserer Vorlage weitgehend als erfüllt angesehen werden.

Die vom Föderativverband des Personals öffentlicher Verwaltungen und Betriebe geforderte Mindesterrhöhung aller Besoldungen um 400 Franken lässt sich im Rahmen des Entwurfs nicht verwirklichen. Ihre Wirkung ginge praktisch dahin, allen Beamten, Angestellten und Arbeitern mit Ausnahme einer kleinen Minderheit einfach die einheitliche Besoldungserhöhung um 400 Franken zu verschaffen. Daraus ergäbe sich eine verhältnismässig stärkere Hebung der Bezüge in den untersten Rängen des Personals. Sie käme denjenigen Arbeitnehmern zugute, deren Bezug bereits dem Höchstbetrag der massgebenden Klasse entspricht oder sich diesem nähert, da sich die Verkürzung des Aufstieges vom Minimum zum Maximum nicht mehr auf solche Bedienstete auswirken kann. Das Begehren geht also über die ursprünglich gestellte Forderung nach Erhöhung der Anfangsbesoldung hinaus. Es kann unseres Erachtens in der ersten Phase der Änderung der Besoldungsvorschriften um so weniger verwirklicht werden, als es die erst sechs Jahre alte Besoldungsskala des Beamtengesetzes auch in bezug auf die Maxima der Besoldungsklassen grundlegend ändern will.

Der Verband der Gewerkschaften des christlichen Verkehrs- und Staatspersonals und die Verbände der höhern Bundesbeamten möchten demgegenüber durch eine starke prozentuale Besoldungserhöhung vermehrt dem Erfordernis des Leistungslohnes gerecht werden. Während aber die Anträge des ersteren Verbandes in ihrer finanziellen Gesamtwirkung nicht tragbar sind, wird anderseits die dringend nötige Verbesserung der Anfangsbesoldungen mit einer in allen Rängen gleichen prozentualen Erhöhung, wie sie die Verbände der höhern Beamten verlangen, nicht im erforderlichen Ausmass herbeigeführt.

Der Bundesrat beantragt mit dieser Vorlage nur die dringenden Reallohnverbesserungen; er musste deshalb alle Begehren der Verbände, die über die Bestimmungen des vorgelegten Entwurfes hinausgehen, ablehnen.

IX. Rechtsform des vorgeschlagenen Erlasses; Schlussbemerkungen

Mit der Wahl dieser Erlassesform soll zum Ausdruck gebracht werden, dass es sich um keine eigentliche Besoldungsreform handelt, sondern lediglich um die Anpassung der vom Gesetzgeber festgelegten Besoldungsansätze, wobei das Besoldungssystem im Grundsätzlichen unverändert bleibt. Aus diesem Grunde wird davon Umgang genommen, die einschlägigen Bestimmungen des Beamtengesetzes formell aufheben und durch neue ersetzen zu lassen. Wie wir weiter vorne unter Ziffer IV ausführten, geht es vorerst darum, auf einfachstem gesetzgeberischem Wege die dringend notwendige Realloohnerhöhung herbeizuführen. Auf die eingehende Revision der Besoldungsvorschriften ist in diesem Stadium zu verzichten. Sie bleibt, um die dafür notwendige Zeit zu gewinnen, einer zweiten Phase der Rechtsetzung vorbehalten, welche der hiermit vorgeschlagenen Besoldungsmassnahme folgen soll.

Die Vorlage hat zum Zwecke, die Besoldungen des Bundespersonals der in der Wirtschaft vorausgegangenen Lohnentwicklung anzupassen und so die

Schwierigkeiten zu beheben, denen die Bundesverwaltung und Betriebe auf dem Arbeitsmarkt begegnen. Angesichts der gegenwärtigen Wirtschaftslage besteht wenig Aussicht darauf, dass diese Schwierigkeiten personeller Natur mit der Zeit von selber dahinfliegen werden. Die Verwaltungen werden im Gegenteil, je länger die heutigen Verhältnisse andauern, mit desto grösseren Nachteilen zu rechnen haben. Auf die Dauer wird es jedoch nicht angehen, die Qualitätsanforderungen an das neu einzustellende Personal zu senken, ohne dass Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit der Verwaltungen und Betriebe des Bundes davon Schaden nehmen.

Wenn andererseits die meisten Organisationen des Bundespersonals die vorgeschlagene Reallohnverbesserung als ungenügend betrachten und auch in den eidgenössischen Räten weitergehende Anträge gestellt worden sind, so darf demgegenüber doch das allgemeine Landesinteresse nicht missachtet werden. Die gemäss Ziffer VII hievor auf 28,2 Millionen Franken veranschlagten jährlichen Mehraufwendungen stellen, zum gesamten Besoldungsaufwand des Bundes in Beziehung gesetzt, eine durchschnittliche Reallohnverbesserung um 3,5 Prozent dar. Damit wird an die Grenze dessen gegangen, was im Rahmen der vorgeschlagenen ersten Phase der Besoldungsmassnahmen zu verantworten ist. Besoldungserhöhungen, die der Bund als grösster Arbeitgeber des Landes beschliesst, dürfen keine neuerliche Hebung des allgemeinen Lohnniveaus bewirken. Deswegen bleibt die Vorlage im Rahmen einer blossen Anpassung der Besoldungsverhältnisse des Bundespersonals an die vorausgegangene Lohnentwicklung in Handel, Industrie und Gewerbe. Würde eine allgemeine Lohnerhöhung Tatsache, so könnte sie durch Anregung der Nachfrage nach Gütern aller Art auf dem Markte mit grosser Leichtigkeit zu Preissteigerungen führen. Folgen jedoch die Preise den Lohnerhöhungen, so ist der Wirtschaft unseres Landes der denkbar schlechteste Dienst erwiesen. Davon würden neuerdings die Sparer und unselbständig Erwerbenden am stärksten in Mitleidenschaft gezogen. Die Teuerung könnte überdies die Konkurrenzfähigkeit der Exportindustrie auf den Weltmärkten schwächen.

Diese wirtschaftlichen Überlegungen berechtigen uns wohl dazu, an dieser Stelle den dringenden Wunsch anzubringen, es möchten anlässlich der Beratung in den eidgenössischen Räten keine über unsere Vorlage hinausgehenden Besoldungserhöhungen beschlossen werden. Wir empfehlen Ihnen den Beschlussentwurf zur Annahme und benützen den Anlass, Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, unserer vollkommenen Hochachtung zu versichern.

Bern, den 18. Januar 1956.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Feldmann

Der Bundeskanzler:

Ch. Oser

(Entwurf)

Bundesbeschluss

über

die Erhöhung der Besoldungen der Bundesbeamten

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 85, Ziffer 3, der Bundesverfassung,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 13. Januar 1956,
beschliesst:

Art. 1

¹ Die in Artikel 37, Absatz I, des Bundesgesetzes vom 30. Juni 1927 über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten in der Fassung vom 24. Juni 1949 (Beamtengesetz) festgesetzten Mindest- und Höchstbeträge der Besoldungsklassen werden um zwei Prozent erhöht. Im gleichen Verhältnis werden auch die Höchstbesoldungen nach Artikel 38, Absatz 3, heraufgesetzt.

² Die Mindestbeträge werden ausserdem erhöht:
um 375 Franken für die Besoldungsklassen 1 bis 13,
um je weitere 5 Franken für die Besoldungsklassen 14 bis 21,
um 420 Franken für die Besoldungsklassen 22 bis 25.

³ Die ordentliche Besoldungserhöhung gemäss Artikel 40, Absatz 2, des Beamtengesetzes entspricht einem Elftel des Unterschiedes zwischen dem Mindest- und dem Höchstbetrage in den Besoldungsklassen 1 bis 13. Sie beträgt 380 Franken für die Besoldungsklasse 14 und vermindert sich von Klasse zu Klasse um je 25 Franken bis auf 180 Franken für die Besoldungsklassen 22 bis 25.

Art. 2

¹ Dieser Beschluss tritt rückwirkend ab 1. Januar 1956 in Kraft.

² Auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens werden die Besoldungen der Beamten den in Artikel 1 festgesetzten Mindest- und Höchstbeträgen angepasst. Besoldungen, die zwischen den Mindest- und Höchstbeträgen bisheriger Ordnung liegen, werden dementsprechend gleichmässig abgestuft.

³ Auf Beamte, die nach dem 1. Januar 1956, aber vor der Inkraftsetzung dieses Beschlusses aus eigenem Verschulden oder auf eigene Veranlassung aus dem Bundesdienst ausgeschieden sind, wird der Beschluss nicht angewendet.

Art. 3

Der Bundesrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

Art. 4

⁴ Der Bundesrat wird beauftragt, gemäss den Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 17. Juni 1874 betreffend Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse die Bekanntmachung dieses Beschlusses zu veranlassen.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Erhöhung der Besoldungen, Gehälter und Löhne des Bundespersonals (Vom 13. Januar 1956)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1956
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	03
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	7044
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.01.1956
Date	
Data	
Seite	33-54
Page	
Pagina	
Ref. No	10 039 285

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.