

Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 30 (1950-1951)
Heft: 8

Artikel: Die Ausführung des eidgenössischen Besoldungsgesetzes
Autor: [s.n.]
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-159870>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 14.03.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

DIE AUSFÜHRUNG DES EIDGENÖSSISCHEN BESOLDUNGSGESETZES

Man schreibt uns:

«*Treue um Treue*»

Als es zweifelhaft schien, ob das Volk die Revision des Beamtengesetzes gutheißen werde, appellierte ein Mitglied des Bundesrates an die Wähler: «*Treue um Treue. Treue vom Beamten zum Volk und vom Volk zum Beamten, der seine Pflicht gewissenhaft und sauber erfüllt*».

Das Schweizervolk hat dann am 11. Dezember des letzten Jahres die Vorlage gutgeheißen. Nicht ohne Bedenken — den 546 000 Ja standen 442 000 Nein gegenüber. Auch die Verwerfenden teilten aber in ihrer großen Mehrheit die Anerkennung der Beamten als treue Diener der Allgemeinheit. Ihr Nein floß aus einer begründeten Sorge um die *Staatsfinanzen*: Man wußte um die Schwierigkeiten, denen ihre Sanierung begegnet, und hatte soeben zur Kenntnis genommen, daß sich auch die Finanzen der SBB bedenklich entwickelten. Das neue Besoldungsgesetz aber sollte nach den Eröffnungen unserer Landesregierung Bund und SBB zusammen einen zusätzlichen Aufwand von 17 Millionen Franken im ersten Jahr und von 44,2 Millionen Franken im Beharrungszustand bringen. Nun war die Meinung der Gegner einer sofortigen Revision, zuerst sollten mit der längst fälligen und oft versprochenen *Reduktion der Bundesbureaukratie* die Staatsausgaben vermindert werden; eine vorherige Revision der Besoldungen würde die Rückbildung der Verwaltung von den kriegsmäßigen auf die normalen Bedürfnisse erschweren.

Die Befürworter meinten umgekehrt, wenn sich das Personal mit der Revision der Besoldungen einmal seiner Hauptsorge entledigt sähe, dann werde die Normalisierung der Verwaltung rasch vonstatten gehen, auf jeden Fall rascher, als wenn man es mit der Ablehnung des Beamtengesetzes enttäuschen würde. Sie verhießen sogar, der zu erwartende Abbau der eidgenössischen Funktionäre werde die vom Bundesrat errechneten *Mehrkosten* beträchtlich *geringer* ausfallen lassen. Man legte größtes Gewicht auf diese Feststellung, als besorgte Bürger glaubten, die Ausführung des Besoldungsgesetzes — die Anpassung der Pensionskassen und die durch die Aufhebung der untersten Besoldungsstufe bedingte neue Ämterklassifikation — werde einmal nicht 44, sondern mindestens 60 Millionen Franken kosten.

In dieser Beschwichtigungskampagne versicherte als Berufenster

der Präsident des Eidgenössischen Föderativverbandes und Generalsekretär des Schweizerischen Eisenbahnverbandes im Nationalrat wie in der Presse, selbst «die unbedeutenden Veränderungen» (die 17 bis 44 Millionen Mehrausgaben gemäß bundesrätlicher Botschaft) würden voraussichtlich nicht eintreten, «weil sie durch den weiteren in Aussicht stehenden Personalabbau mehr als ausgeglichen werden». Der Bundesrat ging nicht ganz so weit; er schätzte die aus der Anpassung der Pensionskassen und der Ämterklassifikation erwachsenden zusätzlichen Kosten auf «nicht mehr als 1 bis 2 Millionen Franken». — Es kann kaum zweifelhaft sein, daß die knapp annehmende Mehrheit diesen Erklärungen über die Kosten des revidierten Besoldungsgesetzes vertraute und damit rechnete, ihre «Treue» gegenüber den Beamten werde später durch die *Treue* der Beamten gegenüber den Stimmberechtigten *vergolten* — mit den «Beamten» meinen wir alle die Revision vollziehenden Organe, Bundesversammlung, Bundesrat und Verwaltung.

Diese Erwartungen scheinen sich aber *nicht erfüllen* zu wollen! Weder ist der Personalabbau weitergeführt worden, wie man es verheißen hat, noch wurde bei der Anpassung der Pensionskassen gehalten, was auf Grund der vorangegangenen Erklärungen erwartet werden konnte. Auch bei der Ämtereinreihung besteht die Gefahr, daß sich die Behörden über das hinwegsetzen, was sie dem Volke vor dem 11. Dezember versprochen haben und was dessen Entscheidung ausschlaggebend beeinflußt hat.

Der unterbliebene Personalabbau

Dafür, daß die Bundesbureaukratie über die tatsächlichen Bedürfnisse aufgebläht ist, gibt es zahlreiche *Kronzeugen*. Als kompetentester hat der Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartementes, dem das Personalamt untersteht, erklärt, daß die Arbeitslast des Bundespersonals, das sich gegenüber 1938 mehr als verdoppelt hat, seither nicht zweimal größer geworden ist. Ähnliches konnte man im bundesrätlichen Bericht über die Vorkehrungen zur Verminderung des Personalbestandes vom 9. November 1948 lesen. Dann ist im schriftlichen Bericht des nationalrätlichen Kommissionspräsidenten zur Bundesfinanzreform niedergelegt, daß zwischen den vorhandenen *Arbeitskräften* und den zu erfüllenden *Aufgaben* ein *Mißverhältnis* bestehe. Solches wurde gesagt, als der Personalbestand der Bundeszentralverwaltung vom Höchststand des Krieges (29 787) auf 22 500 Köpfe zurückgegangen war. Die Finanzexperten rechneten mit einem Personalbestand von 19 000 Mann im Jahre 1950. Der Bundesrat hatte die Zahl in seinem Finanzplan im Januar 1948 auf 19 800 erhöht; in

der zehn Monate später veröffentlichten Botschaft ist von 20 495 Bediensteten im Jahre 1950 die Rede, während im Geschäftsbericht des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartementes für das Jahr 1948 bereits Zweifel geäußert werden, ob ein Bestand von rund 20 500 bis zum Jahre 1950 erreicht werden könne!

Gerade auf die *widerspruchsvollen Äußerungen* im Bundeshaus selbst und auf die in der Diskussion um die Bundesfinanzreform lautgewordene Meinung, «daß einzelne Chefbeamte nicht genügend Gewicht auf eine rationelle Ausnützung der Arbeitskräfte legen» und daß «Beamte des Bundes sich ihrer vollen Verantwortung in bezug auf ihre Arbeitspflichten nicht bewußt sind», hatte sich die Opposition gegen die vorzeitige Revision des Besoldungsgesetzes gestützt. Ihre Befürchtungen waren als unbegründet zurückgewiesen worden; die seitherige Entwicklung hat den Gegnern aber leider recht gegeben.

Es ist anzuerkennen, daß bei den *Bundesbahnen* mit der Rationalisierung ernst gemacht wurde. Von 37 666 Funktionären im Jahre 1949 ist der gesamte Personalbestand auf 36 822 Ende Juli 1950 zurückgegangen. Der nächstjährige Voranschlag rechnet noch mit 36 274 Mann. Aber die damit erzielten Einsparungen wurden fast vollständig durch die Mehraufwendungen aus dem revidierten Beamtengesetz und der Neuordnung der Pensionskasse ausgeglichen. Sollen sich auch bei den SBB die Verheißungen von Nationalrat Bratschi vor der Abstimmung über das Besoldungsgesetz erfüllen, so müssen entweder Verschiebungen in der Ämtereinreihung nach oben unterbleiben oder weitere Rationalisierungen platzgreifen.

Bedenklich liegen die Verhältnisse bei der *Bundeszentralverwaltung*. Hier waren Ende 1949 21 493 Bedienstete tätig. Das Budget pro 1950 rechnet mit 21 230 Funktionären — das sind rund 1400 mehr, als der Bundesrat der Bundesfinanzreform zugrunde gelegt hat. Und nun vernimmt man über den Voranschlag des nächsten Jahres, bei den Personalkosten könne, «nachdem die Bestände in den letzten fünf Jahren um nahezu ein Drittel abgebaut worden sind, nicht mehr mit einem Rückgang gerechnet werden». Dazu ist zu sagen, daß auch der übrigens lange nicht um einen Drittel reduzierte Personalbestand immer noch *mehr als doppelt so groß* ist wie vor dem Krieg, während sich bei den SBB und in der Postverwaltung mit ihrer stark gestiegenen Arbeitslast die Erweiterung des Personalkörpers unter 30 Prozent halten konnte. Beim Zoll, dem der Krieg und die handelspolitische Entwicklung zahlreiche neue Aufgaben überbanden, beträgt sie knapp 10 Prozent.

Die Bemerkungen, mit denen man im Bundeshaus die unerfreuliche finanzielle Perspektive auf das nächste Jahr begleitet, scheinen zu zeigen, daß «die *Renitenz* gewisser Chefbeamter» gegen einen sparsamen Haushalt, über die man sich gelegentlich in den eidge-

nössischen Räten beklagt hat, sogar in der obersten Spitze der Bundeshierarchie zu finden ist. Dafür aber, daß bei einigem guten Willen die Rationalisierung in der Bundesverwaltung viel weitergeführt werden könnte, als man in Bern zu meinen scheint, berufen wir uns auf die Feststellung eines Mitgliedes der nationalrätlichen Kommission für die Bundesfinanzreform, eine Vermehrung der Beamtenzahl um 50 Prozent gegenüber der Vorkriegszeit wäre «immer noch sehr viel». Im Zusammenhang mit der neuen Finanzordnung vertrat erst vor kurzem Prof. Eugen Großmann, der frühere Präsident der Finanzexperten und langjährige Sachberater des Bundesrates, die Meinung, man hätte alle Bundesämter verpflichten sollen, ihr Personal bis Ende 1952 auf 150 und bis Ende 1954 auf 120 Prozent des Bestandes von 1938 zu reduzieren, ausgenommen jene Stellen, bei denen die Geschäftslast wirklich ganz außergewöhnlich gestiegen sei. Dabei nannte er das Militärdepartement, die Steuerverwaltung und das Bundesamt für Sozialversicherung.

Die Neuordnung der eidgenössischen Versicherungskassen

In Ziff. 5 von Art. 48 des revidierten Besoldungsgesetzes wird festgelegt, es sei in den *Statuten* der beiden Pensionskassen, der Eidgenössischen Versicherungskasse wie der Pensionskasse der SBB, zu bestimmen, welche Teile der Besoldung als «versicherter Verdienst» gelten sollen. Die Statuten, heißt es noch, bedürfen der Genehmigung der Bundesversammlung. Gestützt auf diese Ermächtigung arbeitete der Bundesrat neue Statuten der beiden Versicherungskassen aus und die Bundesversammlung genehmigte sie.

Sie bringen aber nicht nur die Anpassung der Pensionen an das revidierte Besoldungsgesetz, sondern regeln auch *grundsätzliche Fragen* der Versicherung, die bisher gesetzlich geordnet waren. Sie begründen auch eine neue schwerwiegende *Belastung des Fiskus*. An beides haben die wenigsten der Stimmberechtigten gedacht, als sie mit dem Besoldungsgesetz die Ermächtigung in dessen Art. 48 genehmigten — sofern sie von der quasi anmerkungsweise angebrachten Bestimmung überhaupt Kenntnis genommen haben. Die Neuordnung steht auch im Widerspruch zu der Meinung des Schweizervolkes, wie sie sich am 3. Dezember 1939 in der wuchtigen Verwerfung des Gesetzes über die Änderung des Dienstverhältnisses und der Versicherung des Bundespersonals kundtat. Jenes Nein galt weniger der Besoldungsordnung, als der mit ihr verquickten Sanierung der Versicherungskassen auf dem Rücken der Steuerzahler. Es richtete sich gegen die Höhe der vorgeschlagenen Renten und gegen die Garantie einer vierprozentigen Kapitalverzinsung.

Die Statutenrevision bringt noch höhere Renten und garantiert wiederum die vierprozentige *Verzinsung des Deckungskapitales* durch den Bund. Dabei kennen andere öffentliche Pensionskassen die staatliche Zinsgarantie überhaupt nicht, und für die private Versicherung hat das eidgenössische Versicherungsamt den zulässigen technischen Zins auf $2\frac{1}{2}$ % festgesetzt. Die neuen Anlagen des Ausgleichsfonds der AHV im ersten Halbjahr 1950 mußten zu durchschnittlich 2,66 % placiert werden. Die größere Verzinsung des Deckungskapitals der eidgenössischen Versicherungskassen bedeutet nichts anderes als eine versteckte Subvention.

Die Neuordnung gewährt ferner während dreier Jahre eine gänzlich zu Lasten des Bundes und der SBB gehende Zulage von 10 % und erhöht den Zuschlag zur Invalidenrente sowie die Witwenrente über die bisher geltende Höhe hinaus. Alles in allem belastet sie den Bund und damit den Steuerzahler sowie die Benützer der öffentlichen Dienstleistungen mit Abgaben, welche viel größer sind als diejenigen der Versicherten. Die *neuen ständigen Lasten*, zu denen noch bedeutende einmalige Leistungen hinzukommen, wurden in einem Zeitpunkt beschlossen, da die Sanierung des Bundeshaushaltes ungleich größere Schwierigkeiten bereitet als vor zehn Jahren. Die Verschuldung des Bundes betrug damals $2\frac{1}{2}$ Milliarden Franken; heute ist sie dreimal größer. 1939 hat aber das Volk ähnliche Leistungen, wie sie nunmehr beschlossen worden sind, als zu schwer befunden.

Die Ämtereinreihung

Das revidierte Beamtengesetz hat die 26. Besoldungsklasse aufgehoben. Nach Art. 38 wird jedes Amt «durch den *Bundesrat* in einer der 25 Besoldungsklassen eingereiht». Er ist dabei indessen an das gebunden, was er in seiner Botschaft vom 20. Dezember 1948 erklärt hat:

«Zwar ist damit zu rechnen, daß einige heute in der 25. Klasse eingereihten unteren Beamtenkategorien, an die etwas höhere Anforderungen gestellt werden als an die erwähnten Arbeiterkategorien, neu in die 24. Klasse einzureihen sein werden. Diese Schübe können etlichen weiteren Klassifikationsänderungen rufen. Das *Gefüge der Ämterklassifikation*, ein Ergebnis sorgfältigen Abwägens aller zu berücksichtigenden Faktoren und langjähriger Erfahrungen, darf als Ganzes von der bevorstehenden Gesetzesrevision *unter keinen Umständen ins Wanken* gebracht werden».

Es sei auch an die unmittelbar vor der Abstimmung ergangenen Versicherungen über die *Kosten* der Anpassung der Pensionskassen und der Ämtereinreihung erinnert. Die damals genannten Zahlen dürften inzwischen nur schon durch die Revision der Versicherungs-

statuten überschritten worden sein. Nun haben die *Personalorganisationen* dem Bund und den SBB Begehren zur Ämtereinreihung gestellt, deren Erfüllung nach unwidersprochen gebliebenen Meldungen im Dauerzustand einen zusätzlichen Aufwand von 40 bis 42 Millionen Franken zur Folge haben würden, nämlich von 20 bei den SBB, 8 bis 10 bei der PTT-Verwaltung, 2 beim Zoll und weiteren 10 Millionen in der übrigen Verwaltung. Statt der höchstens 44,2 Millionen Franken, die berechnet worden sind, würde darnach die Besoldungsrevision ohne die Mehraufwendungen für die Pensionskassen schließlich 84 bis 86 Millionen Franken im Jahr beanspruchen.

Nach Art. 38 des Beamtengesetzes von 1927 waren für die *Einreihung der Ämter* bestimmend «die erforderliche Vorbildung, der Umfang des Pflichtenkreises sowie das Maß der dienstlichen Anforderungen und Verantwortlichkeit». Bei der letzten Revision wurden als weiteres Kriterium die «Gefahren» aufgenommen, die ein besonderes Merkmal des Eisenbahndienstes bilden. Die Klassifikation ist ein Instrument der Beamtenhierarchie. Sie gliedert die Funktionäre besoldungsmäßig nach ihren *Leistungen*, darf aber nicht das Mittel sein, um die Löhne zu erhöhen.

Die im Jahre 1930 in Kraft getretene Ämtereinreihung war das Ergebnis von über Jahre sich erstreckenden Bemühungen einer Expertenkommission, in der alle Verwaltungszweige vertreten waren. Seit 1930 erfolgten fortwährend Korrekturen in *Anpassung* an die veränderten Verhältnisse. Die Erhebung einer Gruppe auf eine obere Besoldungsstufe hatte aber immer zur Voraussetzung, daß ihr schwierigere Arbeiten und größere Verantwortungen überbunden wurden, wie sie beispielsweise die technischen Neuerungen und die Rationalisierungen bedingten. Auf Grund der tatsächlichen Entwicklung und der Feststellung in der bundesrätlichen Botschaft, daß bei den Diensten der *Zoll-, PTT-, Militär- und Zivilverwaltung* im Laufe der Jahre «eine Reihe teilweise ziemlich kostspieliger Korrekturen» erfolgte und eine weitere Revision der Ämtereinreihung nur in Aussicht genommen werden könne, «wo auch anderwärts ähnliche triftige Gründe dafür sprächen», wurde vor der Abstimmung auch vom eidgenössischen Personalamt verkündet, in der Klassifikation für jene Verwaltungsabteilungen dürfe grundsätzlich nichts geändert werden.

So müssen Verschiebungen im hierarchischen Gefüge mit der Übertragung neuer Funktionen und Verantwortungen begründet sein oder mit der besonderen Gefährlichkeit einer Arbeit, wie das bei der Revision vorgesehen wurde. Was die Personalverbände anstreben, ist die generelle Erhöhung des Lohnes, eine *zweite Besoldungsrevision* «durch die Hintertüre», ist kritisch geschrieben worden, und sie geht weit über das hinaus, was das Volk im vergangenen Dezember bewilligen wollte.

Es gab auch bei der Revision des Beamtengesetzes vor einem Vierteljahrhundert übersetzte Personalforderungen und mächtige Gewerkschaften, die dafür kämpften. Damals verfügte der Bund im Direktor der eidgenössischen Finanzverwaltung, der die Expertenkommission präsidierte, über eine Persönlichkeit, die zu ermessen vermochte, ob und wie weit solche Begehren begründet waren und welche auch die Kraft hatte, überbordende Forderungen abzulehnen. Seither hat sich die soziale Stellung des Bundespersonals ganz allgemein wesentlich verbessert. Da sollte es den zuständigen Instanzen nicht schwer fallen, bei der Ämtereinreihung jene Grenzen zu respektieren, die in den Richtlinien und Versprechungen vor der Revision des Besoldungsgesetzes abgesteckt wurden.

Der Wille des Volkes

Man hatte gelegentlich Bedenken, dem Volke eine Maßnahme, die mit Opfern verbunden war, zur Entscheidung vorzulegen, rechtfertigte der Bundesrat in seinem Bericht zur Initiative über die «Rückkehr zur direkten Demokratie» das über drei Jahrzehnte sich erstreckende Dringlichkeits- und Vollmachtenregime. Mit der Ablehnung jener Initiative wollten sich Regierung und Parlament weiter vor der angeblichen Unberechenbarkeit des Volkes schützen. Dagegen lehnte sich dieses aber im vergangenen Herbst auf, indem es gegen die Parole von Behörden und Parteien das Begehren guthieß.

Nun ist man daran, das Dringlichkeits- und Vollmachtenrecht zu liquidieren. Was allerdings um die Sanierung der eidgenössischen Versicherungskassen herum geschehen ist, läßt *Zweifel* aufkommen, ob die Behörden das Volk wirklich wieder in seine angestammten Rechte einsetzen wollen. Wenn sie der Meinung sein könnten, rechtlich sei der Weg einer bloßen Statutenrevision unanfechtbar, so hätten sie bei der nur zögernden Zustimmung zum Besoldungsgesetz aus politischen Gründen bei einer Vorlage von der grundsätzlichen Bedeutung und dem finanziellen Gewicht der Neuordnung der Pensionskassen den ordentlichen Gesetzesweg beschreiten sollen.

Im Gegensatz zu dieser Revision steht bei der Ämtereinreihung die Zuständigkeit des *Bundesrates* außer Frage. Trotzdem ist er in seinen Entschlüssen nicht völlig frei. Vielmehr hat er den *Willen des Volkes* zu berücksichtigen, wie er aus der Vorgeschichte der Besoldungsrevision und aus der Abstimmung mühelos zu erkennen ist. Vor allem dürfen die Gesamtkosten der Ausführung nicht wesentlich über das hinausgehen, was von den Verfassern und Befürwortern der Vorlage erklärt wurde. Seit der nur zögernden Annahme der Revision ist die Finanzlage des Bundes nicht besser geworden. Im Gegenteil

— die *Bundesfinanzreform* ist gescheitert; die finanzielle Decke der neuen Übergangsordnung bleibt reichlich kurz; der bundesrätliche Voranschlag für das nächste Jahr rechnet schon wieder mit einem *Defizit* von mehr als 200 Millionen Franken, sogar wenn im Dezember die Finanzordnung mit ihren außerordentlichen Steuern vom Volke angenommen wird. In den politisch und wirtschaftlich unsicheren Zeiten, in denen wir leben und die den Staat bereits wieder vor neue kostspielige Aufgaben stellen, besteht alle Veranlassung, sich nicht schon die regelmäßigen Ausgaben des Staates über den Kopf wachsen zu lassen. Unter ihnen nimmt der Personalaufwand den breitesten Raum ein.

Als der Generalsekretär der Eisenbahner im Streit um die Ausführung des Besoldungsgesetzes daran erinnert wurde, daß er sich mit der Unterzeichnung der Eingabe zur Ämterklassifikation in Gegensatz gestellt habe zu seinen Erklärungen über die Auswirkungen der Vorlage, meinte das Organ seines Verbandes, Nationalrat Bratschi sei über sein Verhalten «niemand *Rechenschaft*» schuldig. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund dagegen sagt in seinem neuesten Tätigkeitsbericht, die «ehrliche und öffentliche Volksaufklärung» sei das Fundament einer gesunden Demokratie. Das schließt in sich, daß sich die Behörden und die Vertreter des Volkes bei der Ausführung und Handhabung eines Gesetzes an das halten, was sie vorher zu dessen Empfehlung bemerkt haben. Andernfalls müßten sie sich nicht wundern, wenn die Bürger künftig dort, wo sie etwas zu sagen haben, den Vorlagen des Bundesrates und der eidgenössischen Räte noch mißtrauischer gegenüberstehen als heute.

Es wäre für die Befürworter der Besoldungsrevision peinlich, ihren Gegnern aber würde es nur eine zweifelhafte Genugtuung bereiten, wenn sich bei der Ausführung die Voraussage bestätigen sollte: die vorzeitige Revision müßte jene in ihrer Einsichtslosigkeit bestärken, welche die Notwendigkeit vermehrter Sparsamkeit im Staate nicht zu erkennen vermögen und denen jede Bereitschaft zur Eindämmung der öffentlichen Verschwendungssucht mangelt.