No 64.

Niederschrift

der Verhandlungen der Kommission des Ständerates

vom 21./22. August 1924 in Seelisberg,

betreffend

den Entwurf eines Bundesgesetzes über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten.

1000 / 1030, 22

in einem gewissen Sinne Grundkräfte der menschlichen Seele. Das darf aber nicht hindern, dass man der Regierung, gerade weil sie die Regierung ist, Rechte gibt, die zum Wohle des Ganzen nötig sind.

Präsident Baumann. Ueber die Frage, ob ein oder zwei Gesetze geschaffen werden sollen, würden wir also später entscheiden. Sind Sie einverstanden ?

Abstimmung: Einverstanden.

Ueber die Frage, was im Gegensatze zum Entwurfe gesetzlich geordnet werden solle, und wie dies zu geschehen habe, würde ich in Ihrem Einverständnisse jetzt nicht abstimmen lassen.

Bundesrat Musy. Herr Ständerat Scherer wird Gelegenheit haben, in der Einzelberatung, die Punkte namhaft zu machen, in denen er eine gesetzliche Normierung wünscht. Nicht das Verlangen, möglichst viele Kompetenzen an sich zu ziehen, hat den Bundesrat bewogen, die vorgeschlagene Regelung in Aussicht zu nehmen, sondern einzig und allein die Erkenntnis, dass eine gesetzliche Schematisierung der in Betracht fallenden Punkte der Sache schädlich wäre.

Ständerat Schöpfer. Eine Frage könnte jetzt ebenfalls durch Abstimmung grundsätzlich abgeklärt werden, nämlich die, ob das Beamtenstatut mit der Besoldungsregelung in einem und demselben Gesetze vereinigt werden solle. Ich möchte mich entschieden für diese Verbindung aussprechen und glaube auch, dass die grosse Mehrheit des Volkes eine solche Vereinigung erwartet.

Präsident Baumann. Abstimmung über diese Frage :

Sie sind mit der Verbindung des Beamtenstatuts mit der Besoldungsregelung in einem und demselben Gesetz einverstanden.

Persönlicher Geltungsbereich

(Art. 1 des Entwurfes).

Bundesrat Musy. Bei der Abgrenzung des Geltungsbereiches begegnen wir bereits der zweiten Schwierigkeit. Neben den Beamten und Angestellten haben wir grössere Kontingente von Arbeitern in den Werkstätten der Bundesbahnen und der Militärverwaltung. Diese arbeiten im Tag- oder Stundenlohn und sind zur Hauptsache dem Fabrikgesetz unterstellt.

Ferner stehen über 5,000 Arbeitskräfte im Stück- oder Werklohn als Inhaber von Post-, Telegraphen- oder

Telephonbureaux III. Klasse, als Postablagehalter oder Landbriefträger im Bundesdienste. Dazu kommen bei den Bundesbahnen etwa 1,000 Barrierenwärterinnen. Diese Dienstpflichtigen sind entweder nicht zu persönlicher Dienstleistung verpflichtet oder haben nur einen Teil des Tageswerks dem Bundesdienste zu widmen.

Mehr als 7,500 Hilfsarbeitskräfte gehören ebenfalls zum Personalkörper des Bundes. Es sind entweder Leute, die nicht mit der Absicht dauernder Verwendung in den Bundesdienst aufgenommen, also vorübergehend beschäftigt werden, oder die lediglich Ablösungen an einzelnen Tagen besorgen oder die zwar täglich aber nicht mit vollem Tagewerk Aushilfe leisten.

In Art. 1 des Entwurfes ist die Grenze gezogen, für welche Gruppen das Gesetz eine abschliessliche Regelung des Dienstverhältnisses bringen soll. Die von mir soeben namhaft gemachten, neben den Beamten und Angestellten bestehenden Personalgruppen, kommen für die einlässliche gesetzliche Ordnung des Dienstverhältnisses nicht in Betracht. Das neue Gesetz soll als solches die Grundlage für die Regelung des Anstellungsverhältnisses von ungefähr $^{2}/_{3}$ des gesamten Bundespersonals bieten, nämlich für etwa 44,000 Dienstpflichtige. Die Arbeiter der Munitionsfabriken z.B, oder der Bundesbahnwerkstätten sollen demnach nicht Angestellte werden. Zum vorneherein sind daher von der Einreihung als Angestellte ausgeschlossen alle Arbeiter des Bundes, die der Fabrikgesetzgebung unterstellt sind, ferner diejenigen, die nur während eines Teiles des Tages im Bundesdienste stehen oder nicht zu persönlicher Dienstleistung verpflichtet sind, sowie die Hilfsarbeitskräfte, die man nicht in der Absicht dauernder Verwendung beizieht. In diesem Sinne gedenkt der Bundesrat den ersten Absatz von Art. 1 auszuführen.

Eine andere Unterscheidung hätten wir noch gerne im Gesetze getroffen, nämlich diejenige zwischen Beamten einerseits und ständigen Angestellten anderseits. Das ist aber nicht möglich. Praktisch lässt sich vielleicht eine Lösung finden, indem die Grenzen entweder bei einer bestimmten Klasse der Skala gezogen oder durch die besondere Bezeichnung in der Besoldungsordnung (Aemterklassifikation) bestimmt wird. Die Wünschbarkeit einer Unterscheidung zwischen den beiden Begriffen könnte sich zeigen, bei der Ordnung der Wahlzuständigkeit und der Regelung des Ferienrechtes, sowie bei andern mehr untergeordneten Fragen.

Direktor Oetiker. Zunächst ist auf die graphische Darstellung I nach Seite 12 der Botschaft aufmerksam zu machen. Der Ueberblick über die Personalverhältnisse wird damit wesentlich erleichtert. Inbezug auf den persönlichen Geltungsbereich lehnt sich der Entwurf durchaus dem gegenwärtigen Zustande an. Unter Beamten und ständigen Angestellten werden künftig mit ganz unbedeutenden Ausnahmen Dienstpflichtige verstanden, die schon heute unter diesen Begriff fallen und schon jetzt auf Amtsdauer von drei Jahren gewählt werden. Für die übrigen Arbeitskräfte des Bundes wird das neue Gesetz nur insofern Geltung erlangen, als seine Grundzüge in der Vollziehung ausdrücklich für die eine oder andere Gruppe als anwendbar erklärt werden.

Die Begriffe "Beamter" und "ständiger Angestellter" sind bis jetzt nirgends klar abgegrenzt. Wo immer man diesen beiden Begriffen begegnet, sind sie schwankend. Bei der Verschiedenartigkeit der Verhältnisse von Verwaltung zu Verwaltung empfiehlt es sich nicht, die Unterscheidung bloss äusserlich durch die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Besoldungsklasse festzustellen. Die Lösung wäre zu roh. Nach der bisherigen Praxis gelten etwa 75 % des in Betracht kommenden Personals als ständige Angestellte und 25 % als Beamte. Das Verhältnis wird auch künftig ungefähr dasselbe bleiben.

Ständerat Bürklin. Die Ausscheidung nach Beamten und ständigen Angestellten einerseits und übriges Personal anderseits würde besser so getroffen, dass jeder Dienstpflichtige, der seine ganze Arbeitskraft dem Bunde widmet, als Beamter oder ständiger Angestellter gelten sollte. In diesem Sinne ist es dann gegeben, dass diejenigen Landbriefträger, - und es sind die meisten -, die mit vollem Tagewerk im Bundesdienste stehen, als ständige Angestellte dem Gesetze unterstellt werden. In gleicher Weise sollten die Arbeiter der Werkstätten der Bundesbahnen und der Militärverwaltung, die voraussichtlich dauernd im Dienste beschäftigt werden, die Eigenschaft von ständigen Angestellten erhalten. Auch die übrigen Arbeiter, bei denen diese Voraussetzung zutrifft, dürfen nicht ausgeschlossen bleiben. Das Finanzdepartement sollte gebeten werden, die Gründe auseinander zu setzen, die zur Abweisung dieser Hauptpostulate der Personalverbände geführt haben.

Ständerat Riva. Eine Abordnung der Werkstättearbeiter der Bundesbahnen hat bei mir vorgesprochen, darunter Leute,

die schon 30 und mehr Jahre im Bundesdienste stehen. Diese Leute sagten mir, dass sie genau dieselbe Arbeit verrichten, wie andere als Angestellte beschäftigte Arbeiter. Die meisten Arbeiter in den Werkstätten widmen ihre ganze Zeit der Verwaltung. Man wird noch einmal prüfen müssen, ob sie tatsächlich nicht als Angestellte dem Gesetze unterstellt werden können. Die Gründe, die in der Botschaft für ihren Ausschluss angeführt sind, finde ich nicht vollständig überzeugend. Arbeiter, die während ihres ganzen Lebens im Bundesdienste stehen, können doch wohl unbedenklich etwas fester an die Verwaltung gebunden werden.

Bundesrat Musy.

Die erste von mir genannte Gruppe, die der Fabrikgesetzgebung unterstellten Arbeiter des Bundes könnten als ständige Angestellte nicht in Betracht kommen. Ihr Dienstverhältnis ist im Fabrikgesetz umschrieben. Die Zahl der Arbeitskräfte muss nach Bedürfnis eingeschränkt oder vermehrt werden können. Es handelt sich um eigentliche Industriearbeiter, für die eine Schematisierung des Anstellungs- und Lohnverhältnisses widersinnig wäre.

Für die Inhaber von Post-, Telegraphen- und Telephonbureaux III. Klasse besteht ein besonderes Stücklohnsystem. Die Bezeichnung dieser Arbeitskräfte als Beamte oder ständige Angestellte im Sinne des neuen Gesetzes, würde der Eigenart der Verhältnisse in keiner Weise entsprechen. Das sehen die Beteiligten selber ein.

Auch für die vorübergehend oder nur während eines Teiles des Tages im Bundesdienste beschäftigten Hilfsarbeitskräfte kann die Unterstellung unter starre Lohnregeln und die mit dem Dienstverhältnis als Beamter oder ständiger Angestellter verknüpfte Wahl auf Amtsdauer im Ernste nicht gefordert werden. Das Schweizervolk hat sicherlich nicht das Bedürfnis, die Zahl der Beamten des Bundes zu vermehren.

Direktor Oetiker.

Die Frage der "Verbeamtung" weiterer Kreise des Bundespersonals bedarf sorgfältiger Abwägung. Nach den Ausführungen der Herren Ständeräte Bürklin und Riva wären die auf dem Bilde I der Botschaft im blauen Felde aufgeführten Arbeitskräfte und ausserdem auch die auf der rechten Seite des gelben Feldes genannten 1500 Landbriefträger zu verbeamten. Im ganzen würde es sich um

wenigstens 7500 Mann handeln. Damit würde die Zahl der Beamten und Angestellten auf weit über 50,000 steigen.

Herr Ständerat Riva hat seine Ausführungen damit begründet, dass die Leute doch ohne Bedenken etwas fester an die Verwaltung gebunden werden können. Das ist zum grössten Teil schon gemacht auf andere Weise: durch ihren Einbezug in die Alters-, Invaliditäts- und Hinterbliebenenversicherung. Ob dieser Einbezug zweckmässig war oder nicht, bleibe dahingestellt.

Dann kommt die Frage: Wollen Sie für die Fabrikarbeiter des Bundes das Fabrikgesetz abändern ? Dagegen wären doch die ernstesten Bedenken zu erheben. Die Arbeiter in den Werkstätten der Militärverwaltung und der Bundesbahnen unterscheiden sich weiter durch nichts von den übrigen Fabrikarbeitern. Warum sollte ihr Dienstverhältnis dahernicht wie bis anhin vom bürgerlichen Rechte im Fabrikgesetze beherrscht bleiben ? Die Folgen einer Aenderung dieses Standpunktes sind kaum abzusehen. Wo in grösseren Gemeinwesen der Schweiz Fabrikarbeiter beschäftigt werden, sind sie sozusagen durchwegs anders behandelt als die Beamten oder Angestellten der öffentlichen Verwaltungen.

Sowohl der Verwaltungsrat der Bundesbahnen als auch das eidgenössische Militärdepartement sprechen sich mit Entschiedenheit gegen die Verbeamtung der Fabrikarbeiter des Bundes aus. Die nähere Begründung ist auf Seite 44 und ff. der Botschaft enthalten. Das Personalstatut begründet für die Beamten und ständigen Angestellten ein besonderes Gewalt- und Treueverhältnis, sieht für sie feste Jahresbesoldungen und u.a. bestimmte Fristen für die Auflösung des Dienstverhältnisses vor. Derartige Bestimmungen passen in keiner Weise für Fabrikarbeiter. Für diese sollen nach wie vor inbezug auf Begründung und Auflösung des Dienstverhältnisses die Vorschriften des Fabrikgesetzes gelten.

Inbezug auf den Ausschluss der Landbriefträger enthält die Botschaft ebenfalls jede nähere Begründung. Diese Personalgruppe ist nicht zu ausschliesslich persönlicher Dienstleistung verpflichtet und untersteht aus diesem Grunde auch nicht dem Arbeitszeitgesetz für die Verkehrsanstalten. Der Umstand, dass ein grosser Teil dieses Personals den Dienst doch persönlich besorgt, ändert an dieser Tatsache nichts. Die Belöhnung schwankt mit dem Masse der Arbeit. Dieses System gestattet eine bessere Anpassung an kleinere Verkehrsverhältnisse als schematisierte Besoldungsregeln. Wollte man die Land-

briefträger als Angestellte behandeln, so müssten sie in der Folge auch dem Arbeitszeitgesetz unterstellt werden. Eine solche Erledigung würde den Bedürfnissen der Postverwaltung gänzlich zuwiderlaufen und überdies eine Mehrausgabe von etwa zwei Millionen Franken zur Folge haben.

Ständerat Keller. Wenn die Fabrikarbeiter des Bundes als ständige Angestellte zu behandeln wären, so würde an Stelle der bisherigen Kündigungsmöglichkeit die Wahl auf Amtsdauer treten. Was wäre die Folge davon ? Alle, die nicht auf lange Dauer beschäftigt sind, müssten entlassen werden. Ob dabei die Arbeiter das erreichen würden, was sie anstreben, scheint mir sehr fraglich zu sein. Aus wirtschaftlichen Gründen müsste unter derartigen Umständen die Zahl der Arbeiter immer äusserst knapp gehalten werden.

Ständerat Riva. Die Einwendung, dass man in den Werkstätten stets die Möglichkeit haben müsse, die Zahl der Arbeiter zu erhöhen oder herabzusetzen, ist durchaus begründet. Man könnte ihr aber begegnen dadurch, dass nur der Arbeiter, der beispielsweise mindestens fünf Jahre als solcher beschäftigt wird, die Ernennung als Angestellter erhalten soll. Haben wir nicht ein Interesse daran, dass insbesondere die Arbeiter der Munitionsfabriken in ein möglichst enges Verhältnis zum Bunde gebracht werden ? Ich denke an die Schärfung des Pflichtbewusstseins für unbedingte Amtsverschwiegenheit. Man erwartet, dass sich diese Arbeiter ausschweigen über alles, was in solchen Fabriken vorgeht. Ist die Zuverlässigkeit nicht eine grössere, wenn die Leute auf Amtsdauer gewählte Angestellte sind ? Es empfiehlt sich, beim Ausschluss sehr vorsichtig zu sein. Eine gewisse Mindestzahl von Arbeitern wird in den Werkstätten des Bundes immer zur Verfügung stehen müssen, da man wohl nicht daran denken kann, die Aufgaben dieser Werkstätten, insbesondere die Fabrikation von Munition und die Reparatur des Rollmaterials der Bundesbahnen, der Privatindustrie zu überlassen.

Hier ist dann noch eine Frage abzuklären, die schon vor mir Herr Scherer in den Vordergrund gerückt hat. Sobald wir dem Wortlaut des Art. 1 zustimmen, wird es ganz einseitig Sache des Bundesrates, die Grenze zu ziehen zwischen Personal, das die Eigenschaft von Beamten oder ständigen Angestellten erhalten soll und denjenigen Arbeitskräften, deren Dienstverhältnis nicht abschliesslich im vorliegenden Gesetze zu regeln ist.