

Bundesblatt

104. Jahrgang

Bern, den 8. Mai 1952

Band II

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

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

6251

Botschaft

des

Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Abänderung des Bundesgesetzes über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten

(Vom 2. Mai 1952)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Der V. Abschnitt des Bundesgesetzes über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten, der im Jahre 1949 revidiert wurde, setzt in den Artikeln 87 ff. Rahmenbesoldungen für die einzelnen Stufen der Besoldungsskala fest. Die in diesen Vorschriften genannten Ansätze sind nach Artikel 69, Absatz 1, der Übergangs- und Schlussbestimmungen um ein Elftel herabzusetzen. Der so von der Besoldung abgespaltene Betrag wird jedoch in Absatz 2 des gleichen Artikels durch eine auf drei Jahre befristete Teuerungszulage von 10 Prozent ersetzt. Die im Gesetz verankerte Zulage wird Ende 1952 infolge Ablaufs der vom Gesetzgeber bestimmten Gültigkeitsdauer dahinfallen.

Angesichts des gegenwärtigen Standes der Kosten der Lebenshaltung kann auf die im Jahre 1949 von der Bundesversammlung beschlossene Teuerungszulage nicht ohne Ersatz verzichtet werden, dies um so weniger, als für die Jahre 1951 und 1952 der weitergehenden Teuerung noch durch eine zusätzliche Zulage Rechnung getragen werden musste. Wir sind deshalb gezwungen, Ihnen neue Anträge für die Regelung ab 1953 zu unterbreiten.

I. Ausgangspunkt der geltenden Regelung

Anzeichen einer Konjunkturwende hatten die eidgenössischen Räte bei der Beratung der Gesetzesrevision im Jahre 1949 bewogen, die Besoldungen des Bundespersonals nicht auf der von Bundesrat vorgeschlagenen Höhe zu stabilisieren. Preisrückgänge auf wichtigen Importwaren, namentlich Lebensmitteln,

liessen erwarten, dass die Inflationsperiode, die der zweite Weltkrieg ausgelöst hatte, von einer rückläufigen Bewegung abgelöst werde. Der Vorlage des Bundesrates wurde deshalb zum Vorwurf gemacht, sie wolle die Teuerungszulagen des Bundespersonals ausgerechnet im Zeitpunkt, wo die Senkung der Lebenskosten in die Nähe rücke, auf Jahre hinaus vollständig in die gesetzlichen Grundlöhne einbauen. Als Folge davon müsste, so wurde befürchtet, eine neue Gesetzesrevision ins Auge gefasst werden, sobald sinkende Lebenshaltungskosten und erschwerte wirtschaftliche Existenzbedingungen in unserem Lande eine Anpassung der Löhne erheischen sollten. Der Gesetzgeber hielt es unter diesen Umständen für ratsam, auch weiterhin einen Teil der Besoldung in der Form einer für kürzere Dauer festgesetzten Teuerungszulage auszurichten.

Die Preisentwicklung nahm dann aber einen andern Verlauf als erwartet worden war. Wohl gingen die Kosten der Lebenshaltung nach Abschluss der Beratungen über die revidierten Besoldungsvorschriften vorübergehend noch etwas zurück. Ab Mitte 1950 nahm aber die Teuerung als Folge der plötzlichen Verschärfung der politischen Spannungen erneut zu, was zur Ausrichtung der bereits erwähnten zusätzlichen Teuerungszulagen an das Bundespersonal gemäss Bundesgesetz vom 3. Oktober 1951 und Bundesbeschluss vom 27. März 1952 führte. Für das Jahr 1952 betragen sie in der Regel 4 Prozent der nach Artikel 37 ff. des Beamtengesetzes festgesetzten Besoldung. Zur Kinderzulage wird ein Zuschuss von 12 Franken gewährt. Der Bund richtet infolgedessen im laufenden Jahre zu den gemäss Artikel 69, Absatz 1, herabgesetzten Besoldungsbeträgen nicht mehr eine Teuerungszulage von 10 Prozent, sondern eine solche von 14,4 Prozent aus.

II. Die Neufestsetzung der Teuerungszulagen

Die gegenwärtig laufenden Teuerungszulagen sind, wie schon ausgeführt wurde, teils durch Gesetz, teils durch einfachen Bundesbeschluss geregelt, wobei der Bundesbeschluss vom 27. März 1952 auf einer in Artikel 6 des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 1951 enthaltenen und auf ein Jahr beschränkten Kompetenzdelegation an die Bundesversammlung beruht. Es wäre nun denkbar, die künftige Ordnung der Zulagen erneut in das Beamtengesetz aufzunehmen und dabei auf die nach Artikel 69, Absatz 1, herabgesetzten Besoldungen abzustellen.

Dieses Vorgehen empfiehlt sich aber aus verschiedenen Gründen nicht. Die Festlegung im Gesetz hat nicht zu verhindern vermocht, dass die Teuerungszulagen schon nach kurzer Dauer wiederum veränderten Verhältnissen angepasst werden mussten. Mit der Tatsache, dass die Besoldungen des Bundespersonals durch Gesetz festgelegt sind, muss man auch in Kauf nehmen, diese Gesetzesbestimmungen nach Bedürfnis in kürzeren Zeitintervallen immer wieder ändern zu müssen. Aber selbst wenn man gewillt ist, sich damit abzufinden, ist es unmöglich, die Voraussetzungen für eine gesetzliche Neuregelung jeweils rechtzeitig zum voraus zu überblicken. Der Gesetzgebungsweg

erfordert Zeit. Sogar bei raschester Vorbereitung von Gesetzesentwürfen ist bis zum Abschluss der Beratungen in den eidgenössischen Räten mit sechs Monaten zu rechnen, und bis zum Inkrafttreten nach Ablauf der Referendumsfrist verfließen infolgedessen notgedrungen drei Vierteljahre. Aus diesem Grunde sehen wir uns denn auch genötigt, Ihnen schon heute die Anträge für die gesetzliche Neuordnung ab 1. Januar 1953 zu stellen.

Nun sind aber Mutmassungen über die Entwicklung der Kosten der Lebenshaltung für das Jahr 1953, und noch viel mehr für eine spätere Zukunft, im Zeitpunkt der Ausarbeitung unseres Gesetzesentwurfes sehr problematisch. Bei Veränderungen in den Lebenshaltungskosten, wie sie im letzten Jahre eingetreten sind, müssen die Bezüge des Personals relativ rasch angepasst werden. Die Tendenzen der zukünftigen Wirtschaftsentwicklung sind heute als besonders unsicher zu bezeichnen, weil sie sehr stark von der weltpolitischen Lage abhängen. Genaue Voraussagen sind unmöglich, und Anträge zur Festsetzung der Teuerungszulagen für das Jahr 1953, die heute gestellt würden, wären unter Umständen schon vor dem Inkrafttreten durch die Verhältnisse überholt. Vielleicht würde das Personal durch unvorhergesehene Entwicklungen benachteiligt. Es besteht aber auch die Möglichkeit, dass die Preise wieder etwas zurückgehen könnten, so dass die im voraus festgesetzten Zulagen sich als zu hoch erweisen würden.

Dass die auf das Jahresende dahinfallende Gesetzesvorschrift durch eine neue ersetzt werden muss, steht ausser Zweifel. Da sich aber die Neuregelung der Teuerungszulagen im Gesetze selber nicht als zweckmässig erwiesen hat, sollte die Möglichkeit geschaffen werden, die notwendigen Bestimmungen im gegebenen Zeitpunkt in einem rascheren Verfahren zu erlassen. Wir erblicken den einzig gangbaren Weg in einer zeitlich begrenzten Kompetenzdelegation an die Bundesversammlung, ähnlich wie sie bereits im Bundesgesetz vom 3. Oktober 1951 enthalten war und durch Erlass des Bundesbeschlusses vom 27. März 1952 über die Ausrichtung einer zusätzlichen Teuerungszulage an das Bundespersonal für 1952 in Anspruch genommen wurde.

Artikel 2 unseres Gesetzesentwurfes sieht vor, diese Zuständigkeit auf eine Dauer von drei Jahren zu begrenzen. Innerhalb dieser Frist wird den eidgenössischen Räten je nach der Gestaltung der Kosten der Lebenshaltung voraussichtlich von Jahr zu Jahr über die Gewährung von Teuerungszulagen Antrag gestellt werden.

Dieses Vorgehen wird es erlauben, mit der Ordnung des Teuerungsausgleichs zuzuwarten, bis die Verhältnisse besser überblickt werden können. Die für das Jahr 1953 erforderlichen Beschlüsse wären in diesem Falle wiederum in der nächstjährigen Frühjahrsession der eidgenössischen Räte zu fassen. Sie werden dann, weil der Ablauf der Referendumsfrist nicht abgewartet werden muss, trotzdem noch rechtzeitig in Kraft treten können, vorausgesetzt, dass dem Personal von Gesetzes wegen ab 1. Januar 1953 wenigstens die gleichen Gesamtbezüge zugesichert werden, wie sie im gegenwärtig geltenden Gesetz vorgesehen sind.

III. Aufhebung von Artikel 69 des Beamtengesetzes

Nach unserem Dafürhalten kann auf die vor drei Jahren vorgenommene Abzweigung eines Elftels der Besoldungen in Form zeitlich beschränkter Teuerungszulagen nunmehr verzichtet werden. Wenn es der Gesetzgeber im Jahre 1949 nicht verantworten wollte, die Besoldungsansätze gemäss Artikel 37 ff. vorbehaltlos in Kraft zu setzen, so bestanden damals für diese Zurückhaltung besondere Gründe, die heute kaum mehr angerufen werden können. Tatsächlich zeichnete sich zu jener Zeit ein Rückgang der Kosten der Lebenshaltung ab, der nach dem Inkrafttreten des Gesetzes während einiger Zeit anhielt. Ein entscheidender Preisrückgang, der eine Herabsetzung der gesetzlichen Bezüge hätte rechtfertigen können, trat aber nicht ein. Im Gegenteil, es kam zu neuen Preissteigerungen, die eine Ergänzung der im Gesetz vorgesehenen Teuerungszulagen notwendig machten. Die zusätzliche Zulage für 1952 beträgt 4 Prozent der Besoldungen nach Artikel 37.

Wohl zeigt der Grosshandelsindex zurzeit wiederum bei einzelnen Warengattungen rückläufige Preise an. Noch sind aber die Grundursachen der seit Mitte 1950 eingetretenen Preissteigerungen wirksam, und es besteht wohl noch für längere Zeit wenig Aussicht auf einen namhaften Rückgang der Lebenshaltungskosten. Im Inland sind noch gewisse Teuerungsfaktoren wirksam, vor allem wird die zunehmende Zahl von Neuwohnungen und ihr verhältnismässig teurer Baupreis eine weitere Erhöhung des Mietpreisindex bewirken.

Die seit Ausbruch des Krieges in Korea eingetretene Teuerung ist in vielen europäischen und aussereuropäischen Ländern erheblich grösser als in der Schweiz. Es kann daher noch längere Zeit verstreichen, bis das inländische Preisniveau durch aussenwirtschaftliche Einflüsse fühlbar gesenkt wird. Es ist auch anzunehmen, dass sich leicht sinkende Preise nicht sofort auf die Löhne auswirken. Um den gänzlichen Wegfall der zusätzlichen Teuerungszulage von 4 Prozent zu rechtfertigen, müsste der Index der Kosten der Lebenshaltung wenigstens um 8 Punkte auf 162,5 zurückgehen. Bis dazu eine Kürzung der in Artikel 37 ff. des Beamtengesetzes vorgesehenen Besoldungen erstlich in Diskussion gestellt werden könnte, wäre eine Senkung der Lebenshaltungskosten um mehr als 10 Indexpunkte notwendig. Ein Rückgang von solchem Ausmass ist für längere Zeit unwahrscheinlich.

Auf die Herabsetzung der gesetzlichen Besoldungsansätze, wie sie 1949 gemäss Artikel 69, Absatz 1, nachträglich im Gesetz Eingang fand, darf daher heute verzichtet werden. Wir beantragen Ihnen, diese Bestimmung zu streichen, womit auch Absatz 3 ohne weiteres hinfällig wird. Den mit dieser Ordnung verbundenen Vorteil, über die Teuerungszulagen für 1953 nicht vorzeitig Beschluss fassen zu müssen, haben wir am Schluss von Abschnitt II schon erwähnt.

Die vom Gesetzgeber seinerzeit gewünschte Zweiteilung der Beamtenbezüge in einen festen und einen veränderlichen Bestandteil bleibt trotzdem bestehen, solange zu den gesetzlichen Besoldungsbeträgen noch ein Ausgleich in Form von Teuerungszulagen hinzutritt, wie dies gegenwärtig der Fall ist.

IV. Die Wirkung auf die Personalversicherung

Laut Artikel 14 der Statuten der beiden Personalversicherungskassen gelten als versicherter Verdienst die Bezüge nach Artikel 69, Absatz 1, des Beamtengesetzes, abzüglich 1300 Franken. Wird jedoch Artikel 69, Absatz 1, infällig, so sind auch die darauf gründenden Statutenbestimmungen zu ändern, und die versicherten Verdienste sind auf eine neue Basis zu stellen.

Die Änderung der Statuten ist auch deswegen unerlässlich, weil die darin enthaltenen Zulagen an die in den Jahren 1949 bis 1952 Pensionierten bis Ende des Jahres befristet sind. Danach wird diesen Rentnern für die Jahre 1950 bis 1952 eine Zulage von 10 Prozent gewährt, die den Kassen aus laufenden Mitteln der Verwaltung zurückerstattet wird. Diese Regelung bezweckt, ähnlich wie Artikel 69, Absatz 1, des Beamtengesetzes, die Abzweigung eines beweglichen Rententeils von der Grundrente und ist durch die eidgenössischen Räte in die Statuten eingefügt worden. Auch sie erweist sich aus den in Abschnitt III dargelegten Gründen als überflüssig.

Wir werden den eidgenössischen Räten, wenn sie die Grundsätze für die Neuordnung der Besoldungen gutheissen, entsprechend revidierte Statuten der Personalversicherungskassen unterbreiten. Praktisch ist es nicht möglich, diese Statutenrevisionen durch die zuständigen Instanzen in die Wege zu leiten, bevor die gesetzliche Grundlage in bezug auf die Besoldungen zum mindesten die eidgenössischen Räte passiert hat. Immerhin möchten wir nicht unterlassen, Sie darüber zu orientieren, wie wir uns diese Revision vorstellen, wenn Sie unserer Besoldungsvorlage zustimmen.

Fällt Artikel 69, Absatz 1, des Beamtengesetzes dahin, so wird für die Bestimmung der versicherten Verdienste von den ungekürzten Besoldungen nach Artikel 37 ff. des Beamtengesetzes auszugehen sein. Wie bis anhin ist dabei ein Besoldungsteil, als bei der Alters- und Hinterlassenenversicherung versichert, vom Einbezug in den versicherten Verdienst auszuschliessen. Die Ordnung dürfte weitgehend derjenigen entsprechen, wie sie der Bundesrat mit Botschaft vom 20. März 1950 vorschlug. Sie wird naturgemäss eine Zunahme der versicherten Verdienste um etwa 10 Prozent mit sich bringen. Gleichzeitig kann auch die Rentenzulage von 10 Prozent, die für die Rentenfälle der Jahre 1949 bis 1952 auf Kosten der Verwaltung ausgerichtet wird, in die Kassenleistungen eingebaut werden.

Bei der Neuordnung auf 1. Januar 1950 wurde ein Elftel des Verdienstes von der Versicherung ausgeschlossen, ohne dass deswegen die Gesamtbezüge der Pensionierten gegenüber der ursprünglichen Vorlage geschmälert wurden, weil an Stelle des Rentenanspruchs die von der Verwaltung allein finanzierte Rentenzulage trat. Den beiden Personalversicherungskassen entgingen damit gegenüber dem ursprünglichen, bundesrätlichen Antrag während der Jahre 1950 bis 1952 insgesamt Mitgliederbeiträge im Betrage von 9,7 Millionen Franken und Arbeitgeberbeiträge von 10,3 Millionen Franken. Dagegen bezahlte die Verwaltung für 10prozentige Rentenzulagen in der gleichen Zeit:

an die Eidgenössische Versicherungskasse	3,0 Millionen Franken,
an die Pensions- und Hilfskasse der Schweizerischen Bundesbahnen	2,9 » »

Wie schon in der Ergänzungsbotschaft vom 16. Juni 1950 betreffend die Genehmigung der Statuten der Personalversicherungskassen dargelegt wurde, nahm dieser Verwaltungsaufwand für jede der beiden Kassen von Jahr zu Jahr um rund 0,4 Millionen Franken zu. Im Jahre 1953 würde er bei unveränderter Weiterführung der gegenwärtigen Ordnung für jede der beiden Kassen rund 1,7 Millionen Franken erreichen. Der wiederkehrende Arbeitgeberbeitrag, der an dessen Stelle tritt, wenn die versicherten Verdienste um rund 10 Prozent erhöht werden, wird ungefähr dieselbe Grössenordnung erreichen.

Das Personal hat in Zukunft seine laufenden Beiträge auf dem erhöhten versicherten Verdienst zu entrichten. Es wird also verpflichtet, den ihm bisher ohne Gegenleistung ausgerichteten Rentenanteil mitfinanzieren zu helfen. Den Kassen werden damit rund 3 Millionen Franken jährlich mehr an Mitgliederbeiträgen zufließen.

Darüber, welche Änderungen an der gegenwärtigen Versicherungsordnung zu treffen sind, wird in der erwähnten Vorlage über die Genehmigung der Kassenstatuten zu berichten sein, die wir den eidgenössischen Räten, wie schon gesagt, jedoch erst unterbreiten können, wenn der vorliegende Entwurf zum Beschluss erhoben ist. Mit den vorstehenden Hinweisen wollten wir lediglich dartun, dass diese Neuordnung jedenfalls nach Aufhebung von Artikel 69 des Beamtengesetzes möglich sein wird, ohne dass daraus schwerwiegende finanzielle Folgen für den Bund zu erwarten sind. Auf die Dauer ist im Gegenteil eher eine Entlastung zu erwarten, weil das Personal seine Beiträge nun für den seit 1950 von der Verwaltung allein finanzierten Teil der Rente ebenfalls zu leisten hat.

V. Der Teuerungsausgleich für die Rentner der Personalversicherungskassen

Die Ansprüche der Rentner auf Teuerungsausgleich sind zurzeit geordnet durch Bundesbeschluss vom 15. September 1950 über die Ausrichtung von Teuerungszulagen an die Rentenbezüger der Personalversicherungskassen des Bundes für die Jahre 1950 bis 1952,

durch Bundesbeschluss vom 27. März 1952 über die Ausrichtung einer zusätzlichen Teuerungszulage an das Bundespersonal für 1952.

Der zuerst erwähnte Beschluss wurde als allgemeinverbindlicher Natur dem Referendum unterstellt, während beim zweiten auf Grund gesetzlicher Ermächtigung davon Umgang genommen werden konnte.

Die Gültigkeitsdauer beider Beschlüsse läuft Ende 1952 ab. Müssen die an ihre Stelle tretenden Erlasse ebenfalls dem Referendum unterstellt werden, so hätte der Bundesrat jetzt schon konkrete Anträge über das Ausmass der ihm für 1953 angemessen erscheinenden Zulagen, zum mindesten für die vor dem

Jahre 1949 Pensionierten, zu stellen, deren Rentenansprüche auf den Vorkriegsverdiensten basieren. Es wurde bereits dargelegt, warum das nicht möglich ist. Es ist deshalb gegeben, die Zulagen für die Rentner zu Beginn des nächsten Jahres gleichzeitig mit denjenigen für das aktive Personal neu festsetzen zu lassen, vorausgesetzt dass die Bundesversammlung die entsprechende Kompetenz erhält. In Artikel 2 des Gesetzesentwurfes ist daher eine entsprechende Ermächtigungsklausel auch in dieser Richtung vorgesehen.

Der Einfachheit halber möchten wir Ihnen unsere Vorlage für die Revision der Statuten der Personalversicherungskassen gleichzeitig mit den Anträgen für die Festsetzung des Teuerungsausgleichs im Jahre 1953 unterbreiten. Da dies, wie erwähnt, wohl zweckmässigerweise erst zu Beginn des Jahres geschehen wird, sieht Artikel 2 des Gesetzesentwurfes vor, die laufenden Rentenzulagen wie im Bundesbeschluss vom 15. September 1950 und in den Statuten vorgeschrieben bis zum Inkrafttreten der von der Bundesversammlung zu erlassenden Beschlüsse provisorisch weiter auszurichten.

* * *

Die einzelnen Bestimmungen des Gesetzesentwurfes bedürfen nach den vorangehenden Darlegungen kaum besonderer Erläuterungen.

Wir bitten Sie, den Entwurf zu genehmigen und benützen den Anlass, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, Sie unserer vollkommenen Hochachtung zu versichern.

Bern, den 2. Mai 1952.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Kobelt

Der Bundeskanzler:

Ch. Oser

(Entwurf)

Bundesgesetz
betreffend
**Abänderung des Bundesgesetzes über das Dienstverhältnis
der Bundesbeamten**

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 2. Mai 1952,

beschliesst:

Art. 1

Artikel 69 des Bundesgesetzes vom 30. Juni 1927 über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten in der Fassung vom 24. Juni 1949 wird aufgehoben.

Art. 2

Die Bundesversammlung wird ermächtigt, zugunsten des Bundespersonals und der Rentner der beiden Personalversicherungskassen des Bundes bei Fortdauer der Teuerung für die Jahre 1953 bis 1955 angemessene Teuerungszulagen zu beschliessen. Bis zum Inkrafttreten dieser Beschlüsse werden die durch Bundesbeschluss vom 15. September 1950 über die Ausrichtung von Teuerungszulagen an die Rentenbezüger der Personalversicherungskassen des Bundes und durch Statutenbestimmungen dieser Kassen für die Jahre 1950 bis 1952 festgesetzten Zulagen weiter ausgerichtet.

Art. 3

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 1953 in Kraft.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Abänderung des Bundesgesetzes über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten (Vom 2. Mai 1952)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1952
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	19
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	6251
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	08.05.1952
Date	
Data	
Seite	1-8
Page	
Pagina	
Ref. No	10 037 865

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.