

es in den letzten fünf Jahren in seiner Ortschaft nicht gebrannt hat. Das wäre keine sinnvolle Politik. Solche Politik sollten wir in der Welt nicht betreiben. Vielmehr sollten wir uns bewusst sein, wie sehr die Schweiz auf den Welthandel angewiesen ist – auch auf den Handel mit den Entwicklungsländern.

Bekanntlicherweise sind wir sehr mit Europa und der EG verbunden. Wir kaufen der EG mehr ab als sie uns. Umgekehrt kaufen uns die Entwicklungsländer trotz allem mehr ab als wir ihnen. Das sind Tatsachen, die gelegentlich auch bedacht werden sollten. Das heutige Welthandelssystem kann man lieben, verbessern oder abschaffen wollen, aber eigentlich ist die Schweiz nicht zu solchen Uebungen prädestiniert, weil sie wirklich auf den Welthandel angewiesen ist: Wir sind darauf angewiesen, etwas verkaufen zu können, damit wir das, wovon wir leben, wieder einkaufen können. Deshalb können wir dieses System nicht so leicht hin verneinen.

Ich habe bereits dargelegt, dass die Kredite in den letzten vier Jahren nicht beansprucht worden sind. Deshalb ist es auch nicht möglich zu sagen, was mit ihnen gemacht worden ist; man hat sie nicht gebraucht.

Die Erklärung über die Grundsätze der schweizerischen Entwicklungshilfe, Herr Herzog, bin ich durchaus bereit zu wiederholen. Ich hatte die Ehre, diese Erklärung vor vier Jahren im Zehnerklub abzugeben. Es ist auch unsere Sache, in diesem Gremium immer wieder in diese Richtung zu wirken.

Ich bin der Auffassung, dass man mehr erreichen kann, wenn man in einer Institution «drin» ist –, wenn man mitmacht. Schliesst man sich aus, hat man nichts mehr zu sagen. Aber: man kann trotzdem eine solche «Erklärung aus Bern» abgeben!

Ich würde Sie doch bitten, in Zukunft auch das zu lesen, was Ihnen der Bundesrat zum Thema schreibt. Die «Erklärung von Bern», die viele von Ihnen – vielleicht im Gegensatz zur Botschaft – gelesen haben, geht davon aus, dass der Bund ohnehin 1,9 Milliarden Franken ausgibt, und kommt zum Schluss, es wäre besser, dieses Geld bilateral auszugeben. Dabei handelt es sich um eine Illusion, weil diese 1,9 Milliarden Franken nicht durch den Bundeshaushalt zur Verfügung gestellt werden: sie werden von der Nationalbank über die Währungsreserven der Schweiz dem Währungsfonds zur Verfügung gestellt. Ob sie im Währungsfonds eingesetzt werden oder in Bern liegen, spielt an sich keine Rolle. Es handelt sich jedoch nicht um Ausgaben der Eidgenossenschaft.

Hinzu kommt aber etwas anderes und Grundsätzliches: Der Währungsfonds ist trotz allem keine Entwicklungshilfeorganisation, sondern eine Organisation, die dafür sorgen muss, dass das Weltwährungssystem einigermassen funktioniert. Das ist seine Aufgabe. Es ist umgekehrt klar, dass das Risiko um so grösser wird, je mehr schwache Länder es gibt. Insofern gibt es einen Zusammenhang. Aber der Währungsfonds selber hat die Aufgabe, das Währungssystem der Welt sicherzustellen. Man kann also nicht davon ausgehen, dass diese AKV-Gelder als Entwicklungshilfegelder eingesetzt würden oder eingesetzt werden.

Man hat den Währungsfonds wegen der Auflagen, die er gelegentlich macht, sehr stark kritisiert. Wenn wir aber an die ganze Verschuldungsgeschichte denken, kann man sich fragen, ob es nicht besser gewesen wäre, man hätte in den siebziger Jahren härtere Auflagen gemacht. Sicher ist aber, dass die Länder, die sich über die harten Bedingungen des Währungsfonds beklagen, letztlich frei sind, Gelder von ihm entgegenzunehmen oder sie abzulehnen. Diese Alternative haben sie; der Währungsfonds drängt niemandem Geld auf. Man kann sich aber fragen, ob es für diese Länder einfacher wäre, ohne Hilfe auszukommen, als gewisse Bedingungen zu akzeptieren.

Wenn wir ein geordnetes Währungssystem haben wollen, bedingt das auch die Anstrengung der verschiedenen betroffenen Länder. Es ist mit Recht gesagt worden – ich glaube von Herrn Biel –, dass man in vielen Entwicklungsländern sehr hohe Inflationsraten hat. Mit solchen Inflations-

raten helfen Sie den Aermsten dieser Länder wirklich nicht, sondern hier braucht es gelegentlich einmal drastische Aenderungen, andere Politiken, die diese Länder selber durchführen. Nur dann werden sie zu einer Besserung gelangen. Ich bitte Sie deshalb, die beiden Nichteintretensanträge abzulehnen und der Vorlage des Bundesrates zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit (Eintreten)	112 Stimmen
Für den Antrag Zbinden/Ruf (Nichteintreten)	23 Stimmen

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Art. 1 und 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, art. 1 et 2

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfs	109 Stimmen
Dagegen	21 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

87.063

Beamten-gesetz. Aenderung

Statut des fonctionnaires. Modification

Botschaft, Gesetz- und Beschlussentwürfe vom 21. Oktober 1987 (BBl III, 849)
Message, projets de loi et d'arrêté du 21 octobre 1987 (FF III, 809)

Vorlagen A und B

Antrag der Kommission

Eintreten

Vorlage C

Antrag der Kommission

Mehrheit

Eintreten

Minderheit

(Mauch Rolf, Allenspach, Bonvin, Fäh, Frey Walter, Perey)

Nichteintreten

Projets A et B

Proposition de la commission

Entrer en matière

Projet C

Proposition de la commission

Majorité

Entrer en matière

Minorité

(Mauch Rolf, Allenspach, Bonvin, Fäh, Frey Walter, Perey)

Ne pas entrer en matière

Ablauf der Beratung

1. Eintretensdebatte über Vorlagen A, B und C

2. Eintreten und Detailberatung zu Vorlage A I

Aussetzen der Beratung zu A II

3. Eintreten und Detailberatung zu Vorlage B

4. Eintreten zu Vorlage C
Minderheit Mauch: Antrag Guinand/Zölch
Mehrheit (Eintreten): Resultat (unter Namensaufruf)
Detailberatung (sofern Eintreten beschlossen)
5. Detailberatung Vorlage A II unter Berücksichtigung der Beschlüsse unter C

Déroulement des délibérations

1. Débat d'entrée en matière sur les projets A, B und C
2. Projet A:
Entrée en matière
Discussion de détail ch. I
Surseoir à l'examen du ch. II
3. Projet B
Entrée en matière
Discussion de détail
4. Projet C
Entrée en matière
Vote préalable: Minorité Mauch: Proposition Guinand/Zölch
Vote définitif (à l'appel nominal)
Majorité (entrée en matière): Résultat du vote préalable
Discussion de détail (si l'entrée en matière est acceptée)
5. Projet A ch. II
Discussion de détail (compte tenu des décisions prises sous C)

M. Meizoz, rapporteur: Par son message du 21 octobre 1987, le Conseil fédéral soumet à notre approbation trois projets portant respectivement sur la modification du statut des fonctionnaires, sur le versement d'une allocation d'automne en 1988, et sur la prorogation de l'arrêté fédéral concernant les allocations de renchérissement accordées au personnel fédéral pour les années 1989 à 1992. Ces trois projets sont le fruit d'une négociation à la fois très longue et extrêmement serrée entre partenaires sociaux. Ils visent à combler le retard, de l'ordre de 5 pour cent, accumulé par la Confédération et ses entreprises en matière de salaire réel sur le niveau des rétributions correspondantes dans l'économie privée ainsi qu'à rétablir leur compétitivité sur le marché de l'emploi.

Pour réaliser ce double objectif, le Conseil fédéral propose un faisceau de mesures salariales dont la principale consiste en une augmentation linéaire des salaires réels de 2 pour cent fondée sur les montants maximums des traitements. S'y ajoutent, pour l'essentiel: une meilleure modulation de l'échelle des traitements par l'adjonction de six classes. Les conditions seront ainsi réunies qui permettront d'affiner le classement des cadres moyens et supérieurs en fonction des exigences auxquelles ils doivent satisfaire, de tenir compte aussi de l'apparition de nouveaux métiers et professions; une modification du droit à l'indemnité de résidence supérieure, pour les agents célibataires, veufs ou divorcés; la possibilité de verser une allocation complémentaire de 2000 francs par an au maximum aux fonctionnaires occupés dans les localités où le marché de l'emploi est asséché; enfin, le versement d'une allocation d'automne en 1988. Le Conseil fédéral annonce par la même occasion qu'une révision complète de la classification des fonctions, laquelle relève de sa compétence, sera mise en oeuvre par étapes, à partir du 1er juillet 1988 pour se terminer le 31 décembre 1991. On en attend une hausse moyenne des rétributions de 3 pour cent à partir du moment où l'opération sera achevée. Les améliorations qui résulteront de l'ensemble des mesures prises se traduiront à terme, c'est-à-dire à partir de 1992 par un relèvement global des salaires de quelque 5 pour cent et par un supplément de charges de 390 millions de francs calculé sur la base des budgets de 1987.

Les salaires réels du personnel fédéral ont été augmentés pour la dernière fois le 1er janvier 1982. Sept ans se seront donc écoulés le 1er janvier 1989 entre deux revalorisations des traitements. Durant la même période, à partir du 1er janvier 1985, le régime des allocations de renchérissement a été amoindri par l'abandon de la compensation semestrielle. Cette innovation a entraîné une légère diminution de la

rétribution annuelle. Cette politique des salaires, plutôt restrictive, a des conséquences connues: les départs se multiplient et s'accroissent, le recrutement devient de plus en plus ardu, les conditions de travail s'aggravent, le bon fonctionnement de l'administration et de ses entreprises en est parfois perturbé, le climat social s'alourdit dans les secteurs les plus touchés par la pénurie. D'où la nécessité de procéder aux ajustements qui s'imposent, de mettre la Confédération au diapason de l'évolution générale.

Pour s'en convaincre, il suffit de jeter un regard sur ce qui se passe dans les secteurs de l'économie qui sont en compétition directe avec la Confédération pour l'engagement du personnel: les banques, les assurances, des cantons et des communes, beaucoup d'entreprises industrielles et commerciales ont, depuis deux ou trois ans, pressé le pas dans la direction de l'amélioration des salaires réels de leurs collaborateurs. Très souvent, ces mesures ont été accompagnées d'une réduction de la durée du travail, domaine dans lequel des centaines de milliers de travailleurs bénéficient déjà de conditions plus favorables qu'à la Confédération.

Dans cette situation, les départs pour cause de changement d'emploi sont en inquiétante progression. En 1987, on en a dénombré, aux PTT et aux CFF, respectivement 1241 et 1228. Aux Douanes les choses ne vont guère mieux. Ce mouvement migratoire a des causes multiples. Outre le niveau insuffisant des salaires dont je viens de parler, il faut citer les conditions de travail rendues pénibles faute d'effectifs à la hauteur des besoins: accumulation des heures supplémentaires, travail de nuit, services irréguliers, etc.

On en déduira qu'en période d'essor conjoncturel la garantie de l'emploi n'est plus le luxe suprême; elle ne pèse pas d'un poids décisif à l'heure du choix entre fonction publique et secteur privé. Nous savons, certes, que le taux de rotation du personnel atteint, dans l'industrie et le commerce, des valeurs supérieures à celles enregistrées à la Confédération. C'est incontestable. Mais il faut le reconnaître, les conséquences n'en sont pas les mêmes. Pour deux raisons au moins:

- aux PTT, aux CFF et aux Douanes, les démissions frappent avant tout les rangs des professions dites de monopole qui, par définition, exigent une formation spécifique, d'une durée de une à trois années selon les cas. On ne remplace pas facilement des agents ayant reçu une telle formation;
- la Confédération et ses entreprises remplissent des tâches vitales au service de la population et de l'économie de tout le pays, des tâches d'intérêt public, qu'elles doivent assumer dans leur totalité et avec régularité. C'est ainsi que, par exemple, les trains prévus à l'horaire doivent circuler, le courrier postal doit être distribué, la frontière doit être gardée. Dans ces conditions, comparer les nombres de départs recensés à la Confédération et dans l'économie privée me paraît vain.

L'augmentation linéaire des salaires réels de 2 pour cent, plus précisément la modification de l'article 36 du statut des fonctionnaires, constitue le pivot du dispositif que le Conseil fédéral désire mettre en place pour maintenir et améliorer la compétitivité de la Confédération sur le marché de l'emploi. La commission, après que l'entrée en matière sur la modification du statut des fonctionnaires eut été acceptée sans opposition, l'a approuvée au terme d'une abondante discussion qui a porté en majeure partie sur l'opportunité d'introduire un élément de «productivité» dans la fixation du traitement. Par 13 voix contre zéro et avec 3 abstentions, elle a complété l'article 45 du statut des fonctionnaires par un nouvel alinéa 2bis introduisant l'obligation de tenir compte des prestations des fonctionnaires lors de l'octroi d'augmentations ordinaires et extraordinaires de traitement. Cette mesure, vu la disposition transitoire proposée sous chiffre Ibis, ne sera toutefois pas applicable lors du relèvement des salaires réels au 1er janvier 1989. Son entrée en vigueur interviendra à une date qu'il appartiendra au Conseil fédéral de fixer.

L'administration et les entreprises de la Confédération mettront à profit le temps disponible pour définir, s'il y a lieu, de nouveaux critères permettant de qualifier équitablement et

correctement les prestations du personnel, pour créer, le cas échéant, les instruments et les structures nécessaires à leur application. Je reviendrai sur ce problème lors de la discussion des articles du projet de loi.

En ce qui concerne l'indemnité de résidence, le Conseil fédéral propose de placer sur un pied d'égalité les agents veufs, divorcés ou célibataires qui ont une obligation légale d'entretien ou d'assistance, en leur reconnaissant le droit à l'indemnité de résidence supérieure. On met ainsi un terme à la discrimination dont sont l'objet les célibataires dans le régime actuel, celle-ci ayant été jugée incompatible avec l'article 4 de la Constitution fédérale.

Les associations professionnelles qui, dans un premier temps, avaient revendiqué l'indemnité de résidence supérieure pour tous les fonctionnaires ayant un ménage en propre, adhèrent finalement au texte présenté par le Conseil fédéral.

Ce postulat a été repris par Mme Haller dans le cadre de sa proposition subsidiaire à l'article 37, alinéas 1 et 2, de la loi. Une autre proposition, qualifiée de principale celle-là, a été déposée par Mme Haller, qui tend à supprimer toutes distinctions entre agents, qui seraient fondées sur l'état civil. Votre commission, après avoir rejeté les deux propositions présentées par Mme Haller, s'est rangée, à l'article 37, alinéa 2, par 13 voix contre 1 et 5 abstentions, à l'avis du Conseil fédéral. J'y reviendrai tout à l'heure, lors de la discussion par articles.

Toujours dans le cadre de l'indemnité de résidence, le projet prévoit, à l'article 37, alinéa 3 (nouveau), que le Conseil fédéral aura la possibilité de verser une allocation spéciale de 2000 francs par an au maximum à tous les fonctionnaires ou à certaines catégories d'entre eux, dans les localités où il est extrêmement difficile de recruter ou de garder du personnel. Cet instrument a été forgé sur le modèle de l'ordonnance définissant les mesures spéciales appliquées depuis le 1er juillet 1987, à Genève. Il donne les moyens à la Confédération d'agir rapidement et de manière appropriée dans les localités où elle est confrontée à de très graves difficultés sur le plan du personnel.

Le Conseil fédéral assure qu'il sera fait usage avec retenue de la compétence qui lui est ainsi conférée et qu'il ne saurait être question de généraliser l'application d'un tel système. Nous savons cependant que la situation est extrêmement tendue à Zurich où les PTT notamment éprouvent de plus en plus de peine à servir les usagers dans des conditions normales. Cette ville pourrait donc bien être la première, après Genève, à bénéficier de ces mesures spéciales.

La commission vous recommande, à l'unanimité avec une abstention, de donner votre aval à cette nouvelle disposition légale.

J'aborde maintenant très rapidement l'arrêté concernant les allocations de renchérissement accordées au personnel de la Confédération, c'est-à-dire l'arrêté B, objet dont l'entrée en matière a été admise sans discussion. L'arrêté fédéral du 5 octobre 1984, qui règle cette question, venant à échéance le 31 décembre 1988, le Conseil fédéral en demande la prorogation pour une période de quatre ans. Il nous invite, par la même occasion, à y apporter quelques retouches dictées, pour l'essentiel, par l'adoption, le 2 mars 1987, des nouveaux statuts de la Caisse fédérale d'assurance. La sauvegarde du pouvoir d'achat des salaires et des rentes des fonctionnaires, de leurs survivants et des rentiers de la Confédération est ainsi garantie.

Cet objet n'a pas nourri la verve de vos commissaires, tant les choses leur paraissaient évidentes. Il a rencontré leur adhésion, muette et spontanée, et c'est par 20 voix contre zéro et avec une abstention qu'ils vous prient d'approuver cet arrêté dans les termes présentés par le Conseil fédéral. J'en viens à l'allocation d'automne qui fait l'objet de l'arrêté C. Nous devons nous prononcer sur un projet d'arrêté concernant le versement au personnel fédéral, en 1988, d'une allocation d'automne unique et non assurable de 600 francs. La commission en a admis le principe et le montant, par 10 voix contre 7 et 2 abstentions. Ce résultat serré traduit la perplexité et les hésitations de nombreux

commissaires face à une proposition dont le bien-fondé et l'efficacité leur paraissent discutables.

La majorité de la commission, elle, n'a pas été ébranlée dans sa conviction qu'il faut faire un geste particulier en faveur du personnel, cet automne déjà, et qu'il y a de bonnes raisons à cela. Nul doute, à son avis, qu'une telle mesure aurait pour effet, non pas de mettre un terme, mais de freiner les départs vers des secteurs économiques ouverts aux exigences de l'heure en matière salariale et ayant la capacité de s'adapter rapidement aux fluctuations du marché de l'emploi.

La majorité de la commission, en accord avec le Conseil fédéral, met en relief le caractère transitoire et compensatoire d'une telle mesure. Elle en plaide l'adoption parce que, la hausse réelle des salaires n'entrant en vigueur que le 1er janvier 1989, soit plus de deux ans après le début des pourparlers avec les associations professionnelles, le retard pris par les salaires fédéraux en cette période s'est accentué.

On peut légitimement se demander si le montant de 600 francs est suffisant pour dissuader les fonctionnaires qualifiés de changer d'emploi et s'il n'aurait pas été indiqué de le doubler, par exemple. On peut aussi se demander si une allocation d'automne unique, fixée en pour cent du salaire, n'aurait pas été mieux adaptée à la situation pour faire face à la concurrence du secteur privé, pour certains niveaux de formation, certaines fonctions techniques ou de gestion.

La commission s'est posé toutes ces questions. Considérant que l'une et l'autre de ces formules étaient trop onéreuses, elle ne les a pas retenues. Etant donné que nous sommes en présence d'une proposition de non-entrée en matière, je défendrai tout à l'heure, au nom de la majorité de la commission, la cause de l'allocation d'automne telle que façonnée par le Conseil fédéral.

En raison de la mise en application échelonnée sur trois ans et demi de la révision de la classification des fonctions, les charges supplémentaires afférentes à toutes les améliorations proposées en matière de rétribution du personnel augmenteront progressivement pour se stabiliser, dès 1992, à quelque 300 millions de francs par an. Les prestations sociales de l'employeur s'ajoutent naturellement à ce montant. Cette somme représente 5 pour cent environ de la masse salariale inscrite au budget 1987. Les deux tiers seulement de cette somme seront engagés jusqu'à fin 1989. Le solde le sera en 1990 et 1991. Le personnel fédéral devra donc attendre plus de trois ans avant de pouvoir bénéficier intégralement du paquet de mesures salariales. C'est dire que nous avançons à pas très mesurés dans la direction de l'objectif visé. Le paiement de l'allocation d'automne entraînera une dépense unique, en 1988, de 79 millions de francs. Les propositions du Conseil fédéral sont l'aboutissement d'une longue négociation avec les associations professionnelles dont les diverses requêtes révèlent une identité de vue sur les points les plus importants. Elles constituent un compromis acceptable à la conclusion duquel chacun y a mis du sien. Elles n'en ont que plus de prix. Elles sont à la fois justifiées, réalistes, constructives et équilibrées. Elles forment un tout. Toucher à l'un de ses éléments, c'est fragiliser tout l'édifice. Adopter les projets du Conseil fédéral, c'est non seulement répondre à l'attente légitime des agents de la Confédération, mais aussi souligner notre volonté politique de faire oeuvre d'équité envers le personnel fédéral de favoriser la paix sociale dans la fonction publique. C'est dans cet esprit que je vous invite à donner suite aux propositions de la majorité de la commission, qui s'est déterminée de la manière suivante sur les trois projets en question: oui à la modification du statut des fonctionnaires, arrêté A, par 15 voix contre 0, avec 5 abstentions; oui à l'arrêté concernant les allocations de renchérissement, arrêté B, par 20 voix contre 0, avec une abstention et oui à l'allocation d'automne par 10 voix contre 7 avec 2 abstentions.

Seiler Rolf, Berichterstatter: Mit Botschaft vom 21. Oktober 1987 unterbreitet der Bundesrat ein Paket von verschiede-

nen Besoldungsmassnahmen. Im wesentlichen werden die folgenden Verbesserungen vorgeschlagen:

1. Eine lineare Realloohnerhöhung auf den Höchstbeträgen der Besoldungsskala um 2 Prozent auf den 1. Januar 1989. Erhöhung der Höchstbeträge der Ueberklassen um 5 Prozent, wobei auf den 1. Januar 1989 diese Besoldungen lediglich um 2 Prozent angehoben werden sollen.

2. Aenderungen beim Ortszuschlag. Der Anspruch auf die höhere Zulage für Verheiratete wird für Ledige, Verwitwete und Geschiedene neu vom Vorliegen von Unterhalts- und Unterstützungspflichten statt wie bisher vom Vorhandensein eines eigenen Haushalts abhängig gemacht.

Für Orte mit ausserordentlichen Schwierigkeiten bei der Rekrutierung oder der Erhaltung von Personal soll der Bundesrat eine zusätzliche Zulage von bis zu 2000 Franken gewähren können.

3. Im Bereich der Besoldungsklasse 5 und der Ueberklasse VII werden sechs zusätzliche Besoldungsklassen eingefügt. Sie sollen eine bessere und anforderungsgerechtere Abstufung der Aemter im mittleren und oberen Kader ermöglichen. Ab der Besoldungsklasse 12 werden die Abstände zwischen Mindest- und Höchstbeträgen harmonisiert.

4. Mit Aenderungen in der Aemterklassifikation sollen gezielte Besoldungskorrekturen vorgenommen werden. Hiefür soll ein Kostenrahmen von 3 Prozent der Personalbezüge eingesetzt werden. Die neuen Einreihungen sollen in Etappen bis 1991 in Kraft treten. Dabei werden die dienstlichen Bedürfnisse und die Situation auf dem Arbeitsmarkt berücksichtigt. Zuständig für die Aenderung der Aemterklassifikation ist der Bundesrat.

5. Für das Jahr 1988 beantragt der Bundesrat eine einheitliche Herbstzulage von 600 Franken.

6. Der Bundesbeschluss über die Teuerungszulagen soll mit wenigen Aenderungen bis Ende 1992 verlängert werden.

Was kostet diese «Pastete»? – Die Aenderungen im Beamtengesetz und in der Aemterklassifikation haben im Beharrungszustand, d. h. also nach 1991, Mehrkosten von rund 420 Millionen Franken zur Folge. Dazu kommen für die Personalversicherungen einmalige Beiträge von 846 Millionen Franken und wiederkehrende Beiträge von 29,3 Millionen Franken. Die einmalige Herbstzulage kostet 79 Millionen Franken. Diese finanziellen Auswirkungen sind in der Finanzplanung für die Jahre 1989 bis 1991 enthalten. Sie werden auch in die Planungen von PTT und SBB eingestellt. Was sind die Gründe für dieses Massnahmenbündel? Es wird begründet mit dem Rückstand der Bundesbesoldung gegenüber der Privatwirtschaft, mit dem erzielten Produktivitätsfortschritt in den Verwaltungen und den Betrieben und mit der Lage auf dem Arbeitsmarkt.

Zum Lohnrückstand: In der staatlichen Besoldungspolitik zeichnet sich seit jeher der Grundsatz ab, dass den Angehörigen der öffentlichen Dienste weder allgemein schlechtere noch allgemein bessere Einkommensverhältnisse zuzugestehen seien, als sie anderen Bevölkerungskreisen zukommen. Wenn man die bisherigen Diskussionen bei Besoldungsvorlagen verfolgt, dreht sich der Meinungsstreit vielfach um dieses Ziel der Gleichbehandlung. Je nach eigenem Standort hat auch jeder eine eigene – jeweils als unfehlbar betrachtete – Ansicht zu dieser Gleichbehandlung. Das war auch in unserer Kommission nicht anders. Nun ist es aber eine Binsenwahrheit, dass von einem Erwerbszweig zum andern, von einer Region zur anderen grosse Lohnunterschiede bestehen. Welches ist denn nun die gültige Vergleichsbasis?

Die paritätische Kommission für Personalangelegenheiten stellte fest, die Bezüge des Bundespersonals hielten sich – soweit Vergleiche überhaupt angestellt werden könnten – im allgemeinen ungefähr im Rahmen dessen, was in Zweigen der Privatwirtschaft üblich sei, die über dem Landesdurchschnitt liegende Gehälter und Löhne auszahlten. Diese Vergleichsbasis wurde als richtig erachtet und akzeptiert.

Den regionalen Lohnunterschieden kann man nur durch die Ortszulage Rechnung tragen. Das Gesetz schreibt vor, dass bei gleichen Anforderungen und Verantwortlichkeiten die

Aemter aller Verwaltungszweige und Betriebe in der ganzen Schweiz in die nämliche Besoldungsklasse einzureihen sind. Diese rechtsgleiche Behandlung bei gleichen oder vergleichbaren Voraussetzungen hat aus verschiedenen Gründen ihren Sinn, nicht zuletzt aus staatspolitischen Ueberlegungen.

Der Bund soll nicht durch wesentlich höhere Lohnangebote in den Agglomerationen die Landflucht anheizen. Mit dieser Lohnpolitik der ausgleichenden Gerechtigkeit sind wir bis heute gut gefahren. Um gewissen Auswüchsen und Erscheinungen in der Privatwirtschaft und auf dem Arbeitsmarkt besser Rechnung tragen zu können, soll mit dieser Vorlage beim Ortszuschlag ein zusätzliches Korrektiv geschaffen werden.

Die letzte reale Erhöhung der Besoldungen, die das Parlament beschlossen hat, trat am 1. Januar 1982 in Kraft. Es handelte sich um eine gestaffelte Lohnerhöhung, von der vor allem die unteren und mittleren Besoldungsklassen profitierten.

Die oberen Besoldungsklassen gingen damals leer aus. Die letzte generelle Realloohnerhöhung, die alle Klassen betraf, geht auf das Jahr 1973 zurück. Nimmt man also an, dass 1973 die Lohnparität zwischen Privatwirtschaft und Bund somit eingermassen erfüllt war, und betrachtet man die seitherige Entwicklung der Reallohne gemäss Biga-Lohnstatistik, kann bis Ende 1986 ein Rückstand der Bundeslöhne von zirka anderthalb Prozent ausgewiesen werden. In den Jahren 1987 und 1988 wurden aber in der Privatwirtschaft weitere reale Erhöhungen gewährt, so dass Ende 1988 mit einem Rückstand von über 5 Prozent gerechnet werden kann.

Im weiteren gilt es zu berücksichtigen, dass das Bruttosozialprodukt in der gleichen Zeitspanne um etwa 16 bis 17 Prozent angewachsen ist. Es kann dem Bundespersonal das Recht auf einen gerechten Anteil an diesem Wachstum nicht abgesprochen werden. Einen Anteil an alle Beamte geben wir aber nur mit einer generellen Realloohnerhöhung. Es verhält sich also nicht so, dass das Bundespersonal gegenüber der Privatwirtschaft bevorzugt wäre. Die Dinge liegen vielmehr so, dass der Bund gegenüber der Privatwirtschaft, aber auch gegenüber anderen öffentlichen Arbeitgebern auf dem Lohnsektor nachziehen muss.

Eine weitere Kennzahl, die zur Begutachtung von Realloohnerhöhungen herangezogen werden muss, ist die Entwicklung der Produktivität. Auch wenn in der allgemeinen Bundesverwaltung messbare Grössen weitgehend fehlen, zeigt die Tatsache, dass trotz einer wesentlichen Zunahme der Aufgaben der Personalbestand nur wenig erhöht wurde, einen beachtlichen Produktivitätsfortschritt. Bei den Regiebetrieben PTT und SBB ist die Zunahme der Produktivität in der Periode von 1973 bis 1986 ausgewiesen, 31 Prozent bei den PTT, 25 Prozent bei den Bundesbahnen. An diese Entwicklung haben alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ihren Beitrag geleistet.

Deutlicher als jede Statistik, stellt der Arbeitsmarkt das Ungenügen der Bundesbesoldungen dar. Es zeigt sich immer deutlicher, dass es nicht nur schwieriger wird, Mitarbeiter zu rekrutieren, sondern dass ausgebildete Beamte den Dienst quittieren, weil andernorts bessere Arbeitsbedingungen angeboten werden. Sehr prekär präsentiert sich die Personalsituation bei den Regiebetrieben, vor allem in den grossen Agglomerationen. Die Funktionsfähigkeit verschiedener grosser Betriebszentren der PTT und der SBB ist gefährdet und damit auch die dort für die Wirtschaft erbrachten Dienstleistungen.

In dieser Situation ist der Hinweis wenig hilfreich, dass in der Privatwirtschaft die Fluktuationsrate wesentlich höher liege. Es wird dabei übersehen, dass Leute für die Monopolberufe nicht einfach auf dem Arbeitsmarkt rekrutiert werden können, sondern zuerst während längerer Zeit ausgebildet werden müssen.

Die Kommission hat die Vorlage an zwei Tagen eingehend diskutiert. Die Berechtigung und das Ausmass der vorgeschlagenen Verbesserungen waren nicht grundsätzlich bestritten. Ohne Diskussion wurde der Verlängerung des

Bundesbeschlusses über die Teuerungszulagen zugestimmt. Gutgeheissen wurde ebenfalls die Absicht des Bundesrates, die Aemterklassifikation zu revidieren. Die Einreihung der Aemter in die verschiedenen Besoldungsklassen fällt – wie ich bereits bemerkt habe – in die Zuständigkeit des Bundesrates.

Bedenken wurden dagegen geäussert, dass der vorgegebene Kostenrahmen von 3 Prozent wirklich eingehalten werde. Ein Antrag für ein Kommissionspostulat, das einen Bericht zu den begleitenden Grundsätzen und Zielsetzungen dieser Revision sowie über die Massnahmen zur Kostenbegrenzung auf diese 3 Prozent der Personalbezüge verlangte, wurde mehrheitlich abgelehnt. Bundespräsident Stich sicherte jedoch zu, dass sich der Bundesrat Mühe geben werde, den genannten Kostenrahmen einzuhalten. Zu Diskussionen Anlass gaben die Kriterien für den Anspruch auf die höhere Ortszulage gemäss Artikel 37 Absatz 2. Wir werden in der Detailberatung auf dieses Problem zurückkommen. Umstritten war auch die generelle Erhöhung um 2 Prozent sowie die Ausrichtung einer Herbstzulage von 600 Franken. Dabei galt die Opposition nicht den vorgesehenen finanziellen Aufwendungen, sondern der Verteilung dieser finanziellen Mittel. So lag ein Antrag vor, nach dem dem Bundesrat die Kompetenz erteilt werden sollte, diese 3 Prozent, nämlich die 2 Prozent generell plus das eine Prozent für die Herbstzulage, für individuelle Lohnerhöhungen einzusetzen. Dabei sollte der Bundesrat im vierten Quartal 1988 – anstelle dieser Herbstzulage – einmalige Zulagen bis zu 3000 Franken ausrichten und in der Periode 1989 bis 1992 im Rahmen von 2 Prozent der Personalbezüge ausserordentliche Besoldungserhöhungen gewähren können.

Hauptmotive für diesen Antrag waren, einerseits dem Bundesrat eine gewisse Entscheidungsfreiheit einzuräumen, um die unterschiedlichen regionalen und lokalen Arbeitsmärkte besser zu berücksichtigen, und andererseits die Möglichkeit zu schaffen, die persönliche Leistung vermehrt zu honorieren. Nach einer ausgedehnten Diskussion einigte sich die Kommission auf einen Kompromiss, wonach eine weitere Leistungskomponente ins Gesetz aufgenommen werden soll, nach der bei Realloohnerhöhungen sowie bei ausserordentlichen und ordentlichen Besoldungserhöhungen die Leistung des Beamten angemessen zu berücksichtigen ist. Der Antrag auf die individuelle Auszahlung der 3 Prozent wurde darauf zurückgezogen. Wir werden auf diese Leistungskomponente ebenfalls in der Detailberatung zurückkommen, nachdem hiezu verschiedene Anträge vorliegen. Erstaunlicherweise hat sich damit aber die Diskussion um die Herbstzulage noch nicht erschöpft. Die Mehrheit der Kommission befürwortet diese jedoch. Nachdem ein Nichteintretensantrag vorliegt, werden wir in der Detailberatung ebenfalls darauf zurückkommen. Für den Augenblick nur soviel: Die Gründe, die für dieses Besoldungspaket sprechen – der Lohnrückstand, die Entwicklung der Produktivität und die Lage auf dem Arbeitsmarkt –, waren eigentlich schon 1987 erfüllt. Es wäre daher richtig gewesen, die Besoldungserhöhung bereits auf den 1. Januar 1988 in Kraft zu setzen. Man hätte damit vermutlich einige schmerzliche Austritte von qualifizierten Mitarbeitern verhindern können. Doch dazu kamen wir zu spät. Insbesondere die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt und die gewährten Realloohnerhöhungen in der Privatwirtschaft und anderen öffentlichen Verwaltungen auf den 1. Januar 1988 machten es notwendig, auch dem Bundespersonal im Jahre 1988 eine reale Verbesserung der Bezüge zu gewähren.

Als administrativ einfache und trotzdem wirkungsvolle Massnahme bot sich eine einmalige, nicht in die Pensionskasse einbezogene Zulage an. Sie ist somit eine Uebergangsregelung zur Aenderung des Beamtengesetzes, die nach Antrag von Bundesrat und Kommissionsmehrheit erst auf den 1. Januar 1989 wirksam wird.

Die Kommission beantragt Ihnen mit 20 zu 0 Stimmen bei einer Enthaltung, den Bundesbeschluss über die Teuerungszulagen an das Bundespersonal, mit 15 zu 0 Stimmen bei 5 Enthaltungen die Aenderung des Beamtengesetzes

und mit 10 zu 7 Stimmen bei 2 Enthaltungen den Bundesbeschluss über die Ausrichtung einer Herbstzulage 1988 zu genehmigen.

Ich bitte Sie, den Anträgen der Kommissionsmehrheit und des Bundesrats zuzustimmen, nicht zuletzt deshalb – und ich lege Wert darauf, das hier ganz am Schluss, aber deutlich zu sagen –, weil uns einmal mehr eine Verständigungslösung der Sozialpartner unterbreitet wird, die in langwierigen Verhandlungen, zum Teil auch mit Abnützungerscheinungen, aber immerhin schliesslich gütlich erarbeitet wurde.

Mauch Rolf, Sprecher der Minderheit: Der Antrag der Kommissionsminderheit, den ich vertrete, richtet sich nicht gegen das gesamte Paket, sondern gegen den Abschnitt C, die Herbstzulage. Er hat jedoch in dieser Beziehung grundsätzlichen Charakter. Es geht uns nicht um das Geld, um die 79 Millionen Franken zusätzlich. Unser Antrag hat auch nichts, aber auch gar nichts mit Beamtenfeindlichkeit zu tun. Er ist das Resultat einer sauberen Lagebeurteilung, die alle Aspekte gewürdigt hat.

Wir sollten uns doch nichts vormachen: die Herbstzulage ist für die Beamten ein willkommener Zustupf. Den Zweck, Beamte zu halten, erfüllt sie mit Sicherheit nicht. Zudem, und das sollte man nicht ausser acht lassen, verstösst sie gegen eine gesamtpolitische Schau der Dinge. Wir haben anfangs dieser Woche in diesem Saal gerade umgekehrte Beteuerungen gehört. Oder würden die Gewerkschaften diese Herbstzulage im Raum Baden vertreten? Ich habe heute im Eintretensreferat vom ausserordentlich angespannten Arbeitsmarkt vernommen, und so tönt in der Botschaft auch die Begründung dieser ganzen Vorlage, des Gesamtpaketes. Wir bestimmen hier aber mit unseren Entscheiden, wo der Werkplatz Schweiz ein Ende hat – um nochmals an diesen Begriff von anfangs Woche im Zusammenhang mit Asea BBC anzuknüpfen –, weil er nicht mehr tragbar ist. Die Höhe des Strichs bestimmen wir auch mit dieser Vorlage mit.

Es geht uns also nicht um die 80 Millionen. Wir sind daher für die neuen Vorschläge, welche die Leistung und das Arbeitsmarktverhältnis stärker berücksichtigen, absolut offen.

Ich komme zum Schluss und fasse zusammen: Das Ziel der Besoldungsvorlage insgesamt ist es, dem Bund auf dem Arbeitsmarkt eine schnittigere Waffe zur Anwerbung und Anbindung von Arbeitskräften in die Hand zu geben, insbesondere von gewissen Spezialisten und von ungelerten Berufskategorien. Das Ziel, mit welchem in der eher dürtigen Botschaft die gesamte Besoldungsvorlage begründet wird, ist mit der hier vorliegenden Massnahme der Herbstzulage – unser Nichteintretensantrag gilt nur für den Abschnitt C – überhaupt nicht erreichbar, ja, man kommt ihm nicht einmal näher. Für den Einzelnen bildet sie überhaupt keinen Anreiz, also hat die Massnahme keinen Effekt. Für den Bund liegt eine sehr grosse Ausgabe von 80 Millionen Franken vor, und zwar gleichmässig über alle Beamten verstreut und somit ohne Nutzen, d. h. eine grosse Ausgabe des Bundes wird ohne Effizienz getätigt. Wir haben also ein untaugliches Instrument vor uns, und wir haben eine vergebliche hohe Ausgabe beantragt. Ein Verzicht drängt sich nach der Meinung der Kommissionsminderheit unbedingt auf.

Präsident: Das Wort hat Herr Guinand; er spricht für die liberale Fraktion und begründet gleichzeitig seinen Nichteintretensantrag zur Vorlage C.

M. Guinand: La politique salariale de l'Etat est un instrument de politique économique qui a souvent été utilisé pour faire pression sur le niveau des salaires pratiqué dans l'économie privée. Il est, dès lors, bien compréhensible que les milieux économiques aient toujours manifesté de la résistance ou, en tout cas, de la réserve lors de propositions d'amélioration du statut des fonctionnaires et agents publics. Aujourd'hui, le Conseil fédéral nous soumet un

ensemble de mesures visant à améliorer la situation de ses serveurs. Il justifie ses propositions en invoquant deux arguments essentiels:

Premièrement, la dernière augmentation réelle des salaires des fonctionnaires remonte à 1982 et pour certaines catégories à 1973, date de la dernière modification importante de la classification des fonctions.

Deuxièmement, à fin 1987, les salaires réels de la Confédération accusaient un retard de quelque cinq pour cent sur ceux du reste de l'économie en général et du secteur tertiaire en particulier. Cette situation aurait pour conséquence que la Confédération ne serait plus concurrentielle face à l'économie privée. Elle ne trouverait plus, en conséquence, suffisamment de personnel qualifié et devrait, surtout, enregistrer une série importante de départs de fonctionnaires ou d'agents fédéraux, attirés par d'autres carrières plus rémunératrices.

Nous voudrions faire quelques remarques au sujet de ces deux arguments. S'agissant du premier, nous dirons simplement que s'il est exact, du point de vue des dispositions légales, qu'aucune augmentation réelle des salaires n'est intervenue depuis 1982, on ne peut sans autre en conclure que la situation des fonctionnaires fédéraux a stagné depuis cette date. Le jeu du passage d'une catégorie à une autre, la modification individuelle de classes de traitement, la garantie à l'égard du renchérissement, l'amélioration des prestations d'assurance – en particulier de la prévoyance professionnelle – de même que certains aménagements des horaires de travail, ont contribué à l'amélioration générale du statut des agents de la Confédération.

Le second argument qui paraît péremptoire au Conseil fédéral mérite de sérieuses nuances. Nous dirons, tout d'abord, que la compétitivité ne se mesure pas seulement par rapport au salaire: les conditions de travail, la sécurité du poste, l'intérêt de la fonction, les possibilités d'avancement, le régime de caisse de pension, sont autant de facteurs à prendre en considération. S'il est vrai, ensuite, que dans certains secteurs et dans certaines régions – nous pensons ici surtout au personnel qualifié dans le domaine de l'électronique et aux agents des PTT de certaines régions du pays – la Confédération a cessé d'être compétitive vis à vis du secteur privé et qu'elle a grand peine à trouver des agents qualifiés ou à retenir ceux qui voudraient partir, il est d'autres secteurs et d'autres régions pour lesquelles la situation est exactement inverse.

Il est indubitable, en effet, que la Confédération reste parfaitement compétitive dans toute une série de secteurs. Elle le demeure en particulier à l'égard des collectivités publiques de nombreuses régions périphériques. Pour donner un seul exemple dans le domaine universitaire que je connais bien, il est certain que le traitement offert par la Confédération aux professeurs des Ecoles polytechniques rend la tâche de certaines petites universités bien difficile. A Neuchâtel ainsi, deux professeurs d'informatique sont partis à l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne; nous n'avions aucun moyen de les retenir.

Les arguments présentés par le Conseil fédéral à l'appui de ces propositions ne sont donc pas entièrement convaincants. En réalité, la Confédération, comme d'ailleurs d'autres collectivités publiques, se trouve, en la matière, dans une situation où la souplesse lui fait presque totalement défaut. Alors que, dans le secteur privé, la politique salariale relève d'une politique conventionnelle, individuelle pour les petites et moyennes entreprises, collective pour les grands secteurs industriels, la Confédération – nous dirons plus généralement l'Etat – est contraint de pratiquer une politique salariale rigide, parce que résultant de la loi et d'échelles fixes des traitements.

Certes, les propositions que le Gouvernement est appelé à nous faire, sont aussi le résultat de négociations paritaires. M. Seiler l'a rappelé il y a un instant. Mais ces négociations ne peuvent avoir d'effet qu'avec l'accord du Parlement qui ne saurait, à l'évidence, se borner à fonctionner comme une simple chambre d'enregistrement. Il appartient donc à ce Parlement de donner au Conseil fédéral les moyens d'agir

avec plus de souplesse. Il faut que, dans certains cas, la Confédération puisse octroyer des améliorations de traitement et de situation qui tiennent mieux compte des prestations, des conditions du marché de l'emploi et de la situation régionale. De même, il faudrait qu'il puisse soumettre, à certaines conditions, l'augmentation automatique qui résulte du système de classification et du passage obligé d'un échelon à l'autre de l'échelle des traitements.

Les propositions qui nous sont faites vont timidement dans ce sens. Nous aurions souhaité qu'elles permettent encore davantage de tenir compte des prestations et de la situation conjoncturelle. On nous a cependant expliqué que la mise en place d'un nouveau système ne pouvait pas être improvisée et qu'il était impossible de le faire pour le 1er janvier 1989. Il est vrai, nous en convenons, que la prise en considération, dans le domaine de la fonction publique, de critères liés à la prestation, à la situation conjoncturelle ou aux conditions locales se heurte à quelques grosses difficultés, que d'aucun considère d'ailleurs comme insurmontables. Avant d'y renoncer – et nous y renoncerons si la preuve nous est faite de l'impossibilité d'avoir davantage de souplesse – nous demandons, tout au moins, qu'une sérieuse réflexion allant dans ce sens soit entreprise.

Cela me conduit à examiner les trois textes qui nous sont proposés. S'agissant du statut des fonctionnaires, le groupe libéral entre en matière sur la proposition qui nous est soumise et qui prévoit une augmentation réelle des traitements de deux pour cent. Nous avons dit, tout à l'heure, que l'argumentation du Conseil fédéral n'était pas entièrement convaincante. Nous admettons néanmoins, qu'il est justifié de procéder à une adaptation réelle des traitements, ne serait-ce qu'en raison de l'évolution des conditions de travail des agents de la Confédération qui ont dû faire face au plafonnement des effectifs et qui ont su mettre en oeuvre le résultat de certaines études d'efficacité. L'augmentation proposée est donc légitime et aura notre soutien.

La modification de l'échelle des traitements et l'introduction de nouvelles classes nous paraissent être des mesures judicieuses. Elles apportent un peu de cette souplesse que nous appelons de nos vœux, à condition bien entendu, que la Confédération en fasse un usage judicieux et qu'il ne s'agisse pas simplement d'introduire de nouveaux paliers d'avancement. La nouvelle classification des fonctions devra y veiller.

Nous saluons tout particulièrement le nouvel alinéa 3 de l'article 37 qui devrait permettre à la Confédération de mieux tenir compte des problèmes régionaux. Nous voterons également la nouvelle teneur des articles 40 et 41, et le nouvel article 45, alinéa 2bis. Ces nouvelles dispositions qui ne s'appliqueront pas au 1er janvier 1989, selon la disposition transitoire proposée, sont, en effet, de nature à permettre à la Confédération de repenser l'ensemble de la question relative aux augmentations réelles de salaire.

L'inscription dans la loi d'une référence aux prestations nous donne la garantie que cette question aura fait l'objet d'un examen attentif lors des prochaines propositions que le Conseil fédéral pourrait nous soumettre.

La prolongation et les modifications proposées de l'arrêté concernant les allocations de renchérissement s'imposent, nous les adopterons.

En ce qui concerne la proposition relative au versement d'une allocation d'automne en 1988, le Conseil fédéral voudrait accorder à tout le personnel fédéral une allocation unique, non assurée, de 600 francs. Pour justifier cette proposition le Conseil fédéral écrit dans son message: «Cette mesure transitoire a pour but de contribuer à empêcher un nouvel accroissement du nombre des départs et notamment de dissuader les fonctionnaires et employés qualifiés qui sont au service de la Confédération depuis de longues années de changer d'emploi». Cet argument nous paraît bien faible et n'emporte pas notre conviction. L'allocation proposée est une mesure linéaire, certes bienvenue pour une certaine catégorie de fonctionnaires, mais qui paraît disproportionnée par rapport au but poursuivi. Nous doutons fort, en effet, que ce versement de 600 francs ait une

quelconque influence sur la décision d'un agent de la Confédération de quitter son emploi pour un autre. Nous avons en réalité le sentiment que la Confédération entend davantage, par ce geste, montrer sa bonne volonté et manifester son désir de faire un effort déjà en 1988. C'est peut-être aussi le fruit de certaines négociations paritaires.

Le groupe libéral ne peut toutefois pas souscrire à cette proposition discutable et précisément dépourvue de toute souplesse, de toute référence à la fonction exercée. Cette allocation d'automne entraînerait une dépense de quelque 79 millions. Nous pensons que cette somme pourrait être affectée au personnel de la Confédération de manière plus judicieuse. C'est pourquoi nous vous proposons de faire entrer en vigueur la modification proposée du statut du personnel fédéral au 1er août 1988 déjà. Il en coûterait 74 millions, soit à peu près la somme prévue pour l'allocation d'automne. Une telle mesure nous paraîtrait davantage propre à convaincre certains agents de la Confédération de conserver leur emploi. Elle manifesterait, à l'égard des autres, la volonté du Parlement et du Conseil fédéral d'améliorer leur situation dans les meilleurs délais. On nous objectera sans doute que cette proposition ne permettrait pas de favoriser les classes inférieures. Cela n'est que partiellement exact. En effet, même si le gain net n'atteint pas les 600 francs envisagés, la différence sera compensée par le fait que l'amélioration réelle prendra effet cinq mois plus tôt, qu'elle sera durable et non unique, puisque assurée et indexée et, qu'enfin, elle est prise en compte pour l'avenir. De plus, l'entrée en vigueur au 1er août 1988 de la modification du statut des fonctionnaires permettra, au Conseil fédéral, de faire usage en 1988 déjà de la nouvelle disposition de l'article 37 et d'allouer, en fonction de situations locales bien précises, des allocations justifiées.

Au caractère linéaire de l'allocation dite d'automne, nous vous proposons donc de substituer une mesure plus générale, laissant au Conseil fédéral une plus grande marge de manoeuvre.

En conclusion, le groupe libéral se prononce comme suit: Il entre en matière sur le projet de modification du statut des fonctionnaires et votera les propositions telles qu'amendées par la majorité de la commission. Il entre en matière et votera l'arrêté concernant les allocations de renchérissement accordées au personnel fédéral. Il vous propose de ne pas entrer en matière sur le projet d'arrêté concernant le versement au personnel fédéral d'une allocation d'automne en 1988, mais si cette entrée en matière est effectivement rejetée, de fixer l'entrée en vigueur de la modification du statut des fonctionnaires au 1er août 1988, comme le propose d'ailleurs le groupe de l'Union démocratique du centre. Nous ajouterons pour terminer que, d'un point de vue procédural, nous vous proposons de suspendre la discussion sur la disposition d'entrée en matière de la modification du statut des fonctionnaires et de la reprendre après le vote d'entrée en matière de l'arrêté concernant l'allocation d'automne. Cette procédure, acceptée par le président, est conforme à l'article 68 de notre règlement.

Frau Zölch: Rekrutierungsschwierigkeiten, häufiger werdende Abwanderung des Personals in die Privatwirtschaft und vor allem auch die Sorge um die personelle Bewältigung der zahlreichen und immer komplexer werdenden Aufgaben haben den Bundesrat nach eigenen Angaben veranlasst, uns ein Massnahmenpaket vorzulegen, welches im wesentlichen eine lineare Realloohnerhöhung auf den Höchstbeträgen der Besoldungsskala um 2 Prozent, eine gestaffelte Inkraftsetzung einer Revision der Aemterklassifikation, eine Erhöhung der Höchstbeträge für die Besoldung der Ueberklassenstufen, eine Neuregelung für die Gewährung des höheren Ortszuschlages und die Ausrichtung einer Herbstzulage im Jahr 1988 vorsieht. Zudem soll die Möglichkeit geschaffen werden, einen Sonderzuschlag bis 2000 Franken pro Jahr in Orten zu entrichten, wo die Rekrutierung und Erhaltung des Personals ausserordentlich erschwert ist.

Kurz einige Gedanken zu den Rekrutierungsschwierigkeiten und zum Stellenwechsel: Auch die Privatwirtschaft hat Rekrutierungsschwierigkeiten und muss sich mit einer relativ hohen Fluktuationsrate abfinden. Für Berufskategorien wie ETH- und HTL-Ingenieure, für Informatikpersonal, für qualifiziertes kaufmännisches und handwerkliches Personal und für mittleres und oberes Kader ist der Arbeitsmarkt allgemein ausgetrocknet. Tatsache ist aber, dass zum Beispiel bei den PTT-Betrieben die Stellenwechsel, also die Uebertritte zu den andern Arbeitgebern ausserhalb des Bundes, seit 1984 jährlich markant zugenommen haben. Ein ähnliches Bild, wenn auch ein bisschen weniger krass, zeigt sich seit 1986 bei den SBB. Aber auch bei der allgemeinen Bundesverwaltung nimmt die Zahl der Abgänge ausgewiesenermassen seit 1984 ständig zu. Dieser Entwicklung müssen wir entgegenwirken. Will der Staat als Arbeitgeber qualifiziertes Personal anwerben und behalten, muss er konkurrenzfähige Bedingungen anbieten können. Nun sind aber Lohnvergleiche mit der Privatwirtschaft heikel und äusserst problematisch. Es gibt Bereiche, in denen der Bund heute mit seinen Löhnen nicht mithalten kann. Andererseits gibt es ausgewiesenermassen auch Berufsgruppen, die beim Bund höhere Löhne kassieren als in der Privatwirtschaft. Die Löhne des Bundespersonals wurden letztmals im Jahre 1982 erhöht. Für das Kader geht die letzte reale Verbesserung der Bezüge sogar auf das Jahr 1973 zurück. Ueberall und auf allen Stufen erklingt der Ruf nach Effizienz und Effektivität der Verwaltung. Wir brauchen unbürokratische, bürgernahe, initiative und kreativ denkende Beamtinnen und Beamte, die an der Vollzugsfront ein gutes Aushängeschild des Staates darstellen.

Wir brauchen auch fristgerechte Lösungen für die immer schwieriger werdenden Aufgaben, die vielleicht sogar allzu oft dem Staat – und das heisst wiederum zuerst seinen Beamten – zur Lösung übertragen werden. Wir wollen aber auch Pünktlichkeit und Speditivität bei Bahn und Post. Dies alles kostet seinen Preis. Es bedingt, dass wir zum wichtigsten Potential von Regierung und Verwaltung, eben zum Personal, Sorge tragen.

Deshalb ist es – nach Auffassung der SVP-Fraktion – jetzt an der Zeit, einen Schritt zu tun und insbesondere einer Realloohnerhöhung zuzustimmen. Ich will hier aber auch klar festhalten, dass Investitionen in das Humankapital ebenso wichtig sind wie gute Löhne. Ich denke dabei zum Beispiel an Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten oder an die Arbeitsplatzgestaltung.

Wir sind in der SVP-Fraktion der Auffassung, dass Gelder möglichst gezielt und als Lohn für Leistung und Verantwortung – nicht aber in Form von Geschenken oder Ueberbrückungsmassnahmen – ausgerichtet werden sollten. Wir werden daher die Anträge der Kommission bezüglich der Berücksichtigung der Leistung der Beamtinnen und Beamten unterstützen.

Wir begrüssen auch die geplante Revision der Aemterklassifikation. Sie bringt eine wünschenswerte einreihungsmässige Flexibilität.

Der neue Absatz 3 von Artikel 37 erlaubt gezielte Massnahmen in Orten, wo es ausserordentlich schwierig ist, Personal zu rekrutieren oder zu erhalten. Auch diesem Absatz 3 werden wir zustimmen.

Bezüglich des Inkrafttretens dieser Vorlage hat die SVP-Fraktion einen Antrag eingereicht. Dieser Antrag hat das selbe Ziel, wie es vorhin von Herrn Guinand genannt wurde: Wir möchten – anstelle der Herbstzulage – ein Inkrafttreten der Aenderung des Beamten-gesetzes bereits auf den 1. August dieses Jahres. Dies würde total 74,1 Millionen Franken kosten. Wir sind also bereit, die Gelder in derselben Höhe, wie sie der Bundesrat zur Verfügung stellen will, den Bediensteten zukommen zu lassen, jedoch nicht in Form von Geschenken, sondern in Form von Lohn: abgestuft nach Besoldungsklassen, in Berücksichtigung der Leistung und der – in den höheren Besoldungsklassen – höheren Verantwortung.

Aus diesen Gründen beantragt Ihnen die Fraktion der SVP: Eintreten auf die Aenderung des Beamten-gesetzes, Eintre-

ten auch auf den Bundesbeschluss über die Teuerungszulage an das Bundespersonal, Nichteintreten auf den Bundesbeschluss über die Ausrichtung einer Herbstzulage 1988 und daher Zustimmung zum Antrag Guinand. Die SVP hat einen Antrag mit demselben Ziel eingereicht.

Begrüssung – Bienvenue

Präsident: Wir können auf der Ehrentribüne eine Delegation des finnischen Parlamentes begrüssen.

Ich heisse Sie herzlich willkommen und wünsche Ihnen einen angenehmen und interessanten Aufenthalt.

Unsere finnischen Kollegen studieren derzeit in der Schweiz unser System der parlamentarischen Finanzaufsicht. *(Beifall)*

Dünki: Als der Bundesrat im Oktober 1987 seine Beschlüsse betreffend die Gewährung einer Reallohnerrhöhung und einer Herbstzulage an das Bundespersonal veröffentlichte, schrieb eine grosse Zeitung folgenden Kommentar: «Wir haben uns daran gewöhnt, den Staat nach seinen Leistungen zu beurteilen. Wir fordern vom Staat immer mehr: Pünktliche Post und Bahn, offene Schalter, Zollbeamte, welche die Grenze dichten, Botschaftspersonal im Ausland, welches unsere Interessen wirkungsvoll vertritt Dieser Dienstleistungsstaat hat aber dann auch seinen Preis, unter anderem zufriedene und leistungswillige Beamte. Dazu gehört ein rechter Lohn. Warum also dem Bundespersonal einen Anteil an den wieder üppiger fliessenden Bundesentnahmen vorenthalten?»

Diese grundsätzliche Meinung vertritt auch die LdU/EVP-Fraktion. Ich glaube, wir dürfen mit Recht festhalten, dass die grosse Mehrheit unserer Bundesbeamten und -angestellten gute, sogar hervorragende Leistungen im Dienste der Allgemeinheit erbringen. Wenn die öffentlichen Dienstleistungsbetriebe auch in Zukunft zur nicht leicht zu erreichenden Zufriedenheit des heiklen Schweizer Kunden funktionieren sollen, sind die Verbesserungen der nun zur Diskussion stehenden Lohnrunde eine wichtige Voraussetzung dazu. Ohne qualifizierte Mitarbeiter wären gerade die PTT und die SBB ihren herausfordernden Zukunftsaufgaben nicht gewachsen.

Kürzlich hat ein erfahrener und sicher gescheiter Nationalrat gesagt, es sei gar nicht so wichtig, was für Bundesräte wir in unserem Lande hätten; für die Zukunft unserer Eidgenossenschaft sei viel entscheidender, wie gut und tüchtig unsere Beamten sind. Diese Feststellung trifft ohne Zweifel zu. Das gilt nicht nur für die Chefbeamten, die Führungsaufgaben erledigen. Auch auf die Kleinen im Bundesdienst kommt es an, damit das Räderwerk richtig läuft. Jeder zuverlässige Postbote, jeder Rangierarbeiter und jeder Grenzwachter, welcher seine Pflichten und Obliegenheiten treu und gewissenhaft erfüllt, ist für die Erfüllung des Gesamtauftrages wichtig.

Wenn ich mich heute für die Bundesangestellten voll und ganz einsetze, so denke ich vor allem an diejenigen, welche in den unteren Lohnklassen eingestuft sind.

Wie Sie wissen, komme ich aus der Region Zürich: Ich sehe, wie die Post Mühe hat, ihre bewährten Briefträger bei der Stange zu halten. Die Abwanderungsquote ist in dieser Gegend sehr gross. Die PTT und die SBB haben grosse Mühe, ihre Betriebe noch aufrechtzuerhalten. Gute und bewährte Leute wandern ab. Es sind im besonderen die jüngeren Kräfte. Wohin wandern sie ab? Sie erhalten bessere Angebote von der Privatwirtschaft. Bei den unteren Kategorien ist es vor allem eine Lohnfrage. Ich habe mich mit einigen konkreten Fällen befasst. Junge, kräftige Leute fragen nicht zuerst nach der sicheren Anstellung oder nach der guten Pensionskasse. Für sie zählt im Moment der Nettolohn. Als Familienväter müssen sie die ganz beträchtliche Wohnungsmiete und die Lebenskosten bestreiten kön-

nen. Kleine monatliche Erhöhungen sind für diese Personen prozentual viel. Darum bin ich nicht erstaunt, dass die Abwanderung anhält. Ich habe dafür volles Verständnis. Ich kann die Verhältnisse nur aus meiner Region Zürich beurteilen. Mit Recht wirft man mir eine Frosch-Perspektive vor. Aber der Platz Zürich ist ein zentraler Punkt, der besonders darauf angewiesen ist, dass die Bundesbetriebe noch funktionieren. Hier zahlen die Privatwirtschaft, der Kanton und die Gemeinden besser. Ich kann das belegen. Beispiel: Die tiefste Besoldungsklasse des Kantons Zürich, wo nur noch ganz wenige eingestuft sind, beträgt im Minimum 35 398 und im Maximum 43 345 Franken. Beim Bund beträgt das Minimum in der neuen Klasse I 33 820 und das Maximum 37 900 Franken. Das ist ein beträchtlicher Unterschied! Ein kaufmännischer Angestellter, der soeben die Lehrlingsabschlussprüfung erfolgreich bestanden hat, muss beim Kanton höher eingestuft werden. Tun dies der Kanton und die Gemeinden nicht, wandern sie zu den Banken, Versicherungen oder Computerfirmen ab.

Beruflich habe ich Gelegenheit, Steuerfakten zu vergleichen. In der Regel bezahlt die Privatwirtschaft bessere Löhne als der Staat oder der Bund. Ich befürworte darum die beantragten Massnahmen. Wir müssen sie im öffentlichen Interesse beschliessen.

Wie Ihnen die Kommissionssprecher erklärt haben, sind die Aenderung des Beamtengesetzes und die Teuerungszulage grundsätzlich unbestritten. Unsere Fraktion unterstützt diese Anträge einhellig. Sie sind gerechtfertigt. Wir haben auch nichts dagegen einzuwenden, wenn künftig die Komponente «Leistungslohn» mehr zum Tragen kommt. Sie sollte bereits heute in den Grundzügen zur Anwendung gelangen. Eine seriöse Mitarbeiterbeurteilung und eine gerechte Arbeitsplatzverwertung sind für uns Selbstverständlichkeiten. Dieses System darf aber in einem derart grossen Betrieb nicht überschätzt werden. Die Schaffung von gerechten Kriterien dürfte für alle Bereiche schwierig sein. Ich kenne Briefboten, welche in der Gemeinde eine echte Sozialfunktion erfüllen: sie plaudern ein wenig mit den Empfängern, sie richten freundliche Worte an Betagte, und sie sind hilfsbereit und stets guter Laune. Sie benötigen vielleicht etwas länger für ihre Tour, aber solche guten Taten sollten in unserer Gesellschaft, die immer anonym wird, in gewissem Sinne ebenfalls honoriert werden.

Zur Herbstzulage. Sicher kann man sich fragen, ob die Ausrichtung von 600 Franken an jeden Bediensteten sinnvoll ist. Für diejenigen, die in den höchsten Besoldungsklassen eingereiht sind, bedeuten 600 Franken ein Trinkgeld. Für die grosse Masse der Bundesbeamten, vor allem aber für die vielen Briefträger, Bahnangestellten, Zollbeamten, Instrukteure usw. sind 600 Franken ein merklicher Zustupf, den sie bei den teuren Lebenskosten dringend benötigen. Ich bitte Sie, jetzt nicht an die hohen Beamten zu denken, sondern vor allem an die vielen kleinen. Der Bund ist auf ihre Mitarbeit angewiesen.

Wir lehnen den Antrag der SVP und der liberalen Fraktion entschieden ab. Er begünstigt einmal mehr die Reichen und bestraft die finanziell Schwächeren. Das ist keine soziale Gerechtigkeit. An vielen öffentlichen Gebäuden steht der Satz: «Gerechtigkeit erhöht ein Volk». Heute haben wir Gelegenheit, das in einem ganz kleinen Bereich zu verwirklichen.

Die anderen Anträge zielen in eine ganz andere Richtung: «Wer hat, dem wird noch gegeben.» Wir machen da nicht mit! Wir brauchen ohne Zweifel gute, qualifizierte hohe Bundesbeamte. Wir brauchen aber auch zuverlässige Postboten, Postautochauffeure, Wagenreiniger, Streckenwärter und dergleichen. Die Herbstzulage ist ein einmaliger Sockelbeitrag. Das führt nicht zu einer Nivellierung der Bundesbesoldungen. Es wäre eine nette Geste an diejenigen, die sich im Leben mehr wehren müssen, die mehr Mühe haben, ihren hohen Hauszins oder ihre Steuern zu berappen. Es ist ein grosser Unterschied, ob man jährlich 230 000 Franken oder nur deren 34 000 verdient.

Es wird geltend gemacht, wegen dieser 600 Franken werde der Bundesdienst nicht attraktiver; oder wegen dieser

600 Franken könne die Kündigungswelle nicht aufgehalten werden. Das mag richtig sein. Mit der Gewährung der Herbstzulage an alle zeigen wir aber unseren guten Willen, dass wir auch die wertvolle Arbeit der unteren Personalkategorien zu schätzen und zu würdigen wissen. Die Bezeugung dieses guten Willens ist viel mehr wert als nur Geld. Die Enttäuschung wäre gross, wenn unser Parlament oben mit der grossen Kelle verteilen und den Kleinverdienern den gerechten Anteil schmälern würde. Wir können da nicht mitmachen.

Wir, die LdU/EVP-Fraktion, bitten Sie im Sinne der sozialen Gerechtigkeit: Stimmen Sie allen Anträgen des Bundesrates zu, auch in bezug auf die Herbstzulage. Es geht nicht um den Geldbetrag; es geht um einzelne Personen.

Persönlich bin ich davon überzeugt, dass diese Lohnmillionen effizient sein werden. Der Bund hat zunehmend Mühe, Personal zu rekrutieren. Die Attraktivität der öffentlichen Hand hat nachgelassen. Darum ist es logisch, wenn wir versuchen müssen, wieder günstigere Voraussetzungen für die Personalrekrutierung zu schaffen. Natürlich muss auch alles unternommen werden, um gute und bewährte Kräfte in der Verwaltung zu behalten. Daran hat der Bürger ebenfalls ein Interesse. Eine schlechte Verwaltung, mit Kräften besetzt, die den Anforderungen nicht gewachsen sind, kann auch nicht im Interesse der Bürger liegen. Die Dienstleistungen, welche der Staat für die Bevölkerung wahrzunehmen hat, vertragen es nicht, wenn durch grosse Personalwechsel, durch das Abwandern guter Mitarbeiter oder gar durch das Einstellen von überforderten Angestellten die Arbeitsqualität beeinträchtigt wird. Die Einarbeitung neuer Angestellter kostet den Bund immer viel Geld. Eine gute und gerechte Lohnpolitik hilft auf lange Dauer dem Bund Geld sparen.

*Hier wird die Beratung dieses Geschäftes unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 12.35 Uhr
La séance est levée à 12 h 35*

Beamten-gesetz. Aenderung

Statut des fonctionnaires. Modification

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1988
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	12
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	87.063
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	16.03.1988 - 08:30
Date	
Data	
Seite	333-341
Page	
Pagina	
Ref. No	20 016 190

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.