

Texte de la motion du 18 janvier 1995

Dans le respect de l'enveloppe budgétaire 1995 et du plan financier des années à venir, la priorité en matière d'investissement dans le domaine des routes nationales sera accordée à l'achèvement des liaisons entre les différentes régions linguistiques.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Bäumlin, Epiney, Leemann, Theubet (4)

Schriftliche Begründung

Die Urheber verzichten auf eine Begründung und wünschen eine schriftliche Antwort.

Développement par écrit

Les auteurs renoncent au développement et demandent une réponse écrite.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates

vom 6. März 1995

Der Bundesrat hat in den letzten Jahren – selbstverständlich unter Einhaltung der Budgetvorgaben des Parlamentes – die Westschweiz bei der Zuteilung der Kredite bevorzugt behandelt. Er ist bestrebt, diese Politik soweit vertretbar auch in Zukunft zu verfolgen. In diesem Sinne ist der Bundesrat bereit, das Anliegen des Vorstosses entgegenzunehmen. Nach Artikel 4 Absatz 2 des Treibstoffzollgesetzes legt indes der Bundesrat die jährlichen und langfristigen Bauprogramme für die Nationalstrassen fest. Die Motion greift mithin in den Bereich der dem Bundesrat übertragenen Regelungszuständigkeit hinein, was der Bundesrat seit jeher als unzulässig erachtet. Aus diesem Grund kann der Vorstoss nicht als Motion entgegengenommen werden.

Rapport écrit du Conseil fédéral

du 6 mars 1995

Ces dernières années, la Suisse romande a été favorisée lors de la répartition des crédits; les prescriptions de la planification financière ayant toutefois été respectées. Nous allons tenter de poursuivre le plus possible cette politique dans les années à venir. Ainsi, nous sommes disposés à tenir compte des considérations de l'auteur.

Conformément à l'article 4 alinéa 2 de la loi fédérale concernant l'utilisation du produit des droits d'entrée sur les carburants, il nous incombe de fixer les programmes de construction annuels et à long terme pour les routes nationales. Or, la présente motion empiète sur nos attributions, ingérence que nous avons toujours trouvée inadmissible. L'intervention ne peut donc être acceptée sous forme de motion

Schriftliche Erklärung des Bundesrates

Der Bundesrat beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

Déclaration écrite du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose de transformer la motion en postulat.

Le président: La minorité de la commission est d'accord avec la transformation en postulat.

Überwiesen als Postulat – Transmis comme postulat

93.077

Beamtengesetz.**Teilrevision****Statut des fonctionnaires.****Révision partielle***Differenzen – Divergences*

Siehe Jahrgang 1994, Seite 817 – Voir année 1994, page 817

Beschluss des Ständerates vom 26. Januar 1995

Décision du Conseil des Etats du 26 janvier 1995

Seiler Hanspeter (V, BE), Berichterstatter: Eine Vorbemerkung: Wenn man die ganze Übung anschaut, ist man versucht zu sagen: Ausser Spesen nichts gewesen. Die Ausbeute ist nach den Beratungen und Beschlüssen im Ständerat und anschliessend in unserer Kommission tatsächlich sehr mager. Kernstück der Vorlage war bekanntlich die Frage der Teilflexibilisierung. Ich erinnere Sie daran, dass Sie eine solche Teilflexibilisierung für höhere Kaderbeamte im ersten Umgang beschlossen haben. Dies betrifft die Artikel 1 und 36, den III. Abschnitt (die Artikel 62b bis 62f) und in den Übergangsbestimmungen noch den Artikel 2.

Der Ständerat hat alle diese Artikel wieder herausgestrichen bzw. geändert und damit eine Teilflexibilisierung abgelehnt. Das Herzstück der Vorlage ist damit herausgebrochen. Der Ständerat will die ganze Flexibilisierungsfrage im Rahmen einer Totalrevision des Beamtengesetzes diskutieren bzw. lösen. Angesichts der Eindeutigkeit der Stellungnahme und nachdem auch der Bundesrat, der diese Flexibilisierung in seiner Vorlage vorgeschlagen hat, zurückkrebste und sich dem Ständerat anschloss, schienen die Mitglieder der Kommission den Mut zu verlieren; die Kommission hat sich deshalb dem Ständerat angeschlossen. In dieser Sache besteht von seiten der Kommission also keine Differenz mehr.

Eine weitere Differenz entstand in Artikel 48 Absätze 1 und 2. In Artikel 48 Absatz 1 schlägt der Ständerat eine viel offener Formulierungen vor. Die Kommission hat sich hier ebenfalls angeschlossen, sie empfindet sie als sachgerechter. In Artikel 48 Absatz 2 hat der Ständerat eine andere Formulierung gewählt. Es ging vor allem darum, dass die Statuten der Eidgenössischen Pensionskasse zwar durch den Bundesrat zu erlassen, aber nachher durch die Bundesversammlung zu genehmigen seien. So war der Vorschlag unserer Kommission und des Nationalrates. Der Ständerat hat das insofern anders formuliert, als er richtigerweise den Erlass der Statuten dem Bundesrat zuordnet, aber die Statuten auch nicht mehr durch die Bundesversammlung genehmigen lassen will. Vielmehr geht es ja darum, dass das Parlament die Grundsätze bestimmt; die sind in Absatz 1bis (neu) gemäss der ständerätlichen Fassung aufgelistet und entsprechen ungefähr dem, was der Nationalrat seinerzeit beschlossen hat. Wir finden in der Kommission, die Rechtsetzung von Statuten solle im Rahmen dieser Grundsätze durch den Bundesrat erfolgen und nicht durch das Parlament beschlossen werden.

Im Namen der Kommission bitte ich Sie, sich in all diesen Punkten dem Ständerat anzuschliessen.

Borel François (S, NE), rapporteur: Au nom de la commission, je vous invite à vous rallier sur tous les points aux décisions du Conseil des Etats.

L'élément essentiel de ce ralliement, c'est de renoncer pour l'instant à flexibiliser les hauts fonctionnaires. Il est vrai que c'était un point important du projet du Conseil fédéral, mais l'on doit faire le constat suivant: très nettement, le Conseil des Etats ne souhaite pas, pour l'instant, cette modification du Statut des fonctionnaires, et le Conseil fédéral, très rapidement, s'est rallié à cet avis du Conseil des Etats. La commission fait donc un constat d'échec. Certains le font avec le sourire, d'autres avec la grimace, mais la conclusion est la même: nous

vous proposons de vous rallier sur tous les points au Conseil des Etats.

Une remarque encore concernant le dépliant: il y a une erreur typographique à l'arrêté C où il semblerait, dans la version française, qu'il y a une divergence entre votre commission et la décision du Conseil des Etats. En fait, votre commission vous recommande également de ne pas entrer en matière sur l'arrêté C, et la parenthèse est l'énoncé du motif pour ne pas entrer en matière. Nous avons déjà réglé la question par un autre arrêté qui a été approuvé en votation finale le 15 décembre 1994. Donc, la parenthèse vaut comme explication de la proposition de la commission, c'est-à-dire ne pas entrer en matière.

Art. 1 Abs. 1bis

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag Nebiker

Festhalten

Art. 1 al. 1bis

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition Nebiker

Maintenir

Nebiker Hans-Rudolf (V, BL): Mit meinem Antrag schlage ich Ihnen vor, am Beschluss unseres Rates festzuhalten, und zwar nicht nur in bezug auf Artikel 1, sondern auch in bezug auf den III. Abschnitt und auf die Übergangsbestimmungen.

Bei allen Anträgen geht es um das gleiche. Es geht um die besonderen Dienstverhältnisse für höhere Kaderbeamte, die der Bundesrat mit seiner Botschaft aufgrund eines entsprechenden parlamentarischen Vorstosses einführen wollte und dem unser Rat ohne Gegenstimme stillschweigend zugestimmt hat.

Der Ständerat hat auf Antrag seiner Kommission eine Flexibilisierung der Dienstverhältnisse für höhere Beamte abgelehnt. Herr Bundesrat Stich hat sich der Meinung des Ständerates angeschlossen. Er hat sich eigentlich im Ständerat nicht besonders für den bundesrätlichen Antrag gewehrt. Er hat eine Pirouette gemacht und gesagt, das sei ihm auch so recht. Das ist ihm von seiner Parteiherkunft her gesehen nicht zu verargen.

Die SVP-Fraktion ist aber damit nicht einverstanden. Deshalb beantrage ich Ihnen, an unserem seinerzeitigen ebenso eindeutigen Beschluss festzuhalten. Wir erachten die Gründe, die im Ständerat gegen die Lockerung des Dienstverhältnisses für höhere Kader vorgebracht worden sind, als nicht stichhaltig genug, um auf die Neuerung zu verzichten.

Wir alle wollen eine leistungsfähige Administration. Wir wollen ganz besonders sehr gute höhere Kaderbeamte bei der Bundesverwaltung; wir sind darauf angewiesen. Wir wollen das besonders auch bei den Betrieben des Bundes, hier geht es um das Management von Grossunternehmen. Es ist durchaus am Platze, dass in diesem Bereich Dienstverhältnisse geschaffen werden, die sich der Privatwirtschaft annähern. Es ist selbstverständlich, dass es bei höheren Kaderbeamten möglich sein sollte, bei ungenügenden Leistungen – nur in diesem Falle – Dienstverhältnisse auf anständige Art und Weise aufzulösen. Stellung, Pflichten und Rechte der höheren Kaderbeamten bleiben unangetastet wie bisher bestehen, also auch in bezug auf die hoheitlichen Funktionen, welche diese Leute innehaben. Das wird nicht angetastet.

Mit dem seinerzeitigen Antrag auf Flexibilisierung geht es einzig und allein um die Anstellungsdauer und die Möglichkeit, solche Dienstverhältnisse mit angemessenen Kündigungsfristen auch auflösen zu können, und zwar auf eine grosszügige Art. Nach dem jetzigen Beamtenrecht ist es bekanntlich sehr schwierig, einen Beamten, der seine Pflichten nicht erfüllt, zu entlassen. In der Regel folgt einer Entlassung ein schwerwiegendes Bundesgerichtsverfahren, so dass man sich davor

scheut, überhaupt ein solches Verfahren einzuleiten, auch wenn es notwendig wäre. Die Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkommission kennen solche Fälle – ich möchte hier nicht Namen nennen – und wissen, wie schwierig das ist.

Ein modernes Dienstverhältnis im Rahmen einer entsprechenden Kaderverordnung stellt ein Element des New Public Management, der modernen Verwaltungsführung, dar, etwas, was auch von Fachleuten durchaus anerkannt wird.

Im Ständerat wurde kritisiert, dass man nicht oben bei den Kaderbeamten, sondern unten oder in den mittleren Bereichen, bei der Sachbearbeitung, mit der Flexibilisierung beginnen und dass man das Thema erst mit einer umfassenden Totalrevision des Beamtengesetzes angehen sollte. Wann kommt diese Totalrevision?

Herr Bundesrat Stich hat im Nationalrat auf die entsprechende Frage sehr ausweichend geantwortet. Er hat sogar gepasst. Seine Äusserungen gingen dahin, dass man zuerst mit der Teilrevision Erfahrungen sammeln müsse; dann, vielleicht in einigen Jahren, könne man an die Totalrevision denken. Also könnte man dann mit dem Denken beginnen. Keine Rede ist vom Handeln. Im Klartext heisst das: im nächsten Jahrtausend oder sogar nie. So lange können wir mit der Flexibilisierung der Dienstverhältnisse von höheren Kaderbeamten nicht warten. Gerade bei diesen ist höchstes Leistungsvermögen unabdinglich. Starre Amtsdauer, Anstellungsbedingungen, die vor Erreichen der Altersgrenze praktisch nicht aufgelöst werden können, passen nicht zu einem modernen Staat.

Natürlich geht es hier nur um einen ersten Schritt. Grundsätzlich sollte man eigentlich die Dienstverhältnisse in der ganzen Verwaltung flexibler machen. Soweit können wir aber nicht gehen; das steht auch nicht zur Diskussion.

Im Ständerat wurde auch eingewendet, die Flexibilisierung bedeute Schleudersitze für hohe Beamte, und das würde sie benachteiligen und politisiere das höhere Beamtenkader; zudem gefährde sie die Stabilität. Auch das ist nicht richtig, das sind vielmehr rhetorische Übertreibungen. Kein vernünftiger Bundesrat – und wir haben ja nur solche – wird unter dem neuen Statut hervorragende, leistungsfähige Beamte mutwillig entlassen. Im übrigen ist die Auflösung des Dienstverhältnisses auch nach dem entsprechenden Vorschlag nicht Sache des einzelnen Departementschefs, sondern der gesamten Wahlbehörde, also des Bundesrates. Es braucht also auch nach der neuen Regelung einiges, bis ein Beamter entlassen werden kann.

Der Bundesrat wird schon aus eigener Überlebensstrategie heraus tüchtige Beamte nicht in die Wüste schicken. Jeder Bundesrat ist auf die Mitarbeit von fähigen Mitarbeitern angewiesen, auch wenn sie eine andere Parteicouleur haben als er. Von ungenügenden Kaderbeamten sollte er sich aber in unser aller Interessen mit Anstand, ohne Bundesgericht, trennen können. Ich bin überzeugt, dass bei einer flexibleren Lösung das Parteibuch – wie in der Privatwirtschaft – eine kleinere Rolle spielen wird als heute mit der starren Regel, bei der parteipolitische und proportionale Besitzstandswahrungen durchaus üblich, aber eben falsch sind.

Stabilität ist richtig, namentlich in bezug auf die Rechtssicherheit. Die wird nicht angetastet. Aber bekanntlich hat die Verwaltung in der Regel zuviel Stabilität. Man spricht dann von Verkrustung, Erstarrung, Verharren bei dem, was schon immer gewesen ist: «Das isch immer so gsy, das hämmer immer so gmacht!» Dieser Ton existiert in der Verwaltung, und da schadet es nichts, wenn frischer Wind hereinkommt, wenn Möglichkeiten für Innovation, für mehr Beweglichkeit gegeben werden.

Ich bin überzeugt, wir sollten an unserem seinerzeit gut überlegten Entscheid festhalten und die Möglichkeit der Flexibilisierung der Dienstverhältnisse von höheren Beamten beibehalten. Wir sollten insbesondere das Problem nicht aufschieben. Was man heute macht und einleitet, wirkt fort. Man kann nicht einfach sagen: In ein paar Jahren, bei einer Totalrevision der Bundesverfassung oder des Beamtenrechtes Das ist keine politische Lösung.

Ich empfehle Ihnen, an unserem Beschluss festzuhalten. Vielleicht besinnt sich dann der Ständerat auch eines Besseren!

Eggenberger Georges (S, BE): Die sozialdemokratische Fraktion stimmt dem Antrag der Kommission und dem Beschluss des Ständerates zu, Artikel 1 Absatz 1bis, die Artikel 62b bis 62f, d. h. den Abschnitt «Höhere Kaderbeamte», und Ziffer 2 der Übergangsbestimmungen zu streichen. Die Personalverbände haben bereits bei den Verhandlungen mit dem Bundesrat die generelle Unterstellung der Chefbeamten unter die neuen Bestimmungen abgelehnt, und auch der Bundesrat hatte Mühe mit der neuen Regelung, was zu monatelangen Verzögerungen führte.

Unsere Fraktion hat bereits letztes Jahr in der Kommission beantragt, nur einen Teil der Chefbeamten auf den Schleudersitz zu setzen. Leider wurde der Antrag mit 11 zu 6 Stimmen abgelehnt. Aber auch in der Sommersession 1994 habe ich, im Auftrag meiner Fraktion, die vorgeschlagene Lösung als ungeeignet kritisiert.

Wenn ich das Protokoll der Debatte im Ständerat lese, sind es die gleichen Gründe, die zur Streichung führten, welche auch uns bei der vorgeschlagenen Lösung Unbehagen bereiteten. Ich könnte fast jedes Wort unterschreiben, das zu diesen Artikeln im Ständerat gesagt wurde, ausser die Feststellung, dass man mit der Flexibilisierung unten und in der Mitte anfangen könnte. Es gibt jedoch genügend Gründe, dies im unteren und mittleren Bereich nicht zu tun, z. B. die Amtsdauer nicht aufzuheben.

Die Folgen einer Aufhebung dürfen nicht aus der Sicht der heutigen Rezession beurteilt werden. Ohne Amtsdauer wären die Austritte und damit der Personalmangel in der Hochkonjunktur viel gravierender gewesen. Bereits damals spielte die relative Sicherheit des Arbeitsplatzes eine grosse Rolle, obwohl viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bundes und seiner Betriebe von der Privatwirtschaft finanziell bessere Angebote erhielten. Eine kürzlich durchgeführte Umfrage eines privaten Instituts beim PTT-Personal bestätigt, dass die Arbeitsplatzsicherheit an erster Stelle steht.

In der Eintretensdebatte habe ich letztes Jahr im Zusammenhang mit der Flexibilisierung der Dienstverhältnisse der obersten Kader im Auftrag der sozialdemokratischen Fraktion folgendes gesagt: «All die obersten Kader auf einen Schleudersitz mit reduzierter Schubkraft zu setzen, kann für unser Land eine teure und schädliche Lösung werden. Die öffentlichen Verwaltungen in der Schweiz und die Bundesverwaltung im besonderen geniessen allen Unkenrufen zum Trotz einen guten und im internationalen Vergleich ausgezeichneten Ruf.

Die Beamtinnen und Beamten gelten als unabhängig, und sie sind unbestechlich. Diese Unabhängigkeit, insbesondere auch der Chefbeamten, von starken Pressure-groups, von Einzeleinflüssen, ist nicht zuletzt Ausfluss unseres Beamtenrechts, das ihnen eine gewisse Sicherheit gibt.

Es ist dem klaren Blick und dem geraden Weg sehr abwegig, wenn Chefbeamte ständig mit dem einen Auge auf die politische und wirtschaftliche Macht und mit dem anderen Auge auf eine Abgangsposition in der Privatwirtschaft schieben müssen.» Am Schluss habe ich zu diesem Problemkomplex wörtlich erklärt: «Es ist zu hoffen, dass der Ständerat, welcher die staatspolitischen Auswirkungen gründlich analysieren wird, allenfalls Korrekturen in unserem Sinne oder sogar Nichteintreten beschliessen wird.» (AB 1994 N 806) Diese Hoffnung hat sich nun mit der Streichung der Artikel 62b bis 62f durch den Ständerat und in der Folge auch durch den Antrag der Staatspolitischen Kommission unseres Rates erfüllt.

Nachdem nun Herr Nebiker den Antrag auf Festhalten stellt, muss ich auf die Diskussion und den klaren Entscheid des Ständerates kurz eingehen. Ich gestatte mir deshalb, einige Sätze aus dem Votum des ständerätlichen Berichterstatters zu zitieren: «Die Staatspolitische Kommission will dies einstimmig streichen (Art. 62b–62f Beamtenengesetz-Entwurf). Warum? Ich kann das mit einem einfachen Bild erklären. Aus der Sicht der Kommission bedeutet die Vorlage einen Schleudersitz für verpolitisierte Chefbeamte. Den Knopf für den Schleudersitz drückt der jeweilige Departementschef. Damit der Beamte nicht abstürzt, gibt man ihm einen 'Fallschirm' mit (in der Höhe von zwei Jahreslöhnen). Aber Schaden nimmt die Maschine – das ist bei jedem Schleudersitz so –, das ist der ganze Bund, das ist die ganze Bundesverwaltung, wir selber.»

Er fährt dann mit entscheidenden, wichtigen Sätzen weiter: «Es ist für uns sachlich falsch und willkürlich, nur die Anstellung der Chefbeamten zu flexibilisieren. Gerade für diese 485 höchsten Kaderbeamten hat die Amtsdauer eine besondere Bedeutung. Sie führen nämlich auf oberster Stufe hoheitliche Aufgaben aus. Die Amtsdauer schützt – und das ist die Hauptbegründung – vor nicht sachgerechten Druckversuchen seitens Privater, seitens auch des Parlamentes, aber auch vor Pressionen eines Departementschefs. Kurz, die Amtsdauer dient dazu, dass die Pflicht unabhängig erfüllt wird.» (AB 1995 S 67)

Der Ständerat will also ganz klar keine Sonderlösung für Chefbeamte, er will den ganzen Fragenkomplex im Zusammenhang mit der Totalrevision des Beamtengesetzes diskutieren. Ich bitte Sie deshalb, dem Antrag der Kommission und des Ständerates zuzustimmen und den Antrag Nebiker abzulehnen.

Fritschi Oscar (R, ZH): Der Not oder doch zumindest der Macht des Faktischen gehorchend und nicht dem eigenen Triebe – und schon gar nicht der besseren Einsicht des Ständerates –, wehren wir uns nicht dagegen, die materielle Differenz bei der Teilrevision des Beamtengesetzes aus dem Weg zu schaffen, indem wir uns wohl oder übel dem Ständerat anschliessen.

Der Macht des Faktischen beugen wir uns, weil angesichts der eindeutigen Stellungnahme des Ständerates eine Flexibilisierung der Dienstverhältnisse der sogenannten höheren Kaderbeamten zumindest in diesem Teilrevisionsschritt als kaum mehr realisierbar erscheint. Entsprechend war die vorbereitende Kommission einstimmig.

Nun hat Herr Nebiker einen Einzelantrag auf Festhalten gestellt. Ich persönlich habe nach wie vor Sympathie für diesen Antrag und begrüsse ihn als Demonstration; es werden ihm sicher auch einige Fraktionskollegen zustimmen. Ich bin aber heute nicht mehr völlig sicher, ob er angesichts des Entscheids des Ständerates noch ein erfolgversprechender Weg ist, die Flexibilisierung voranzutreiben.

Was umgekehrt die bessere Einsicht anbelangt, haben wir zwar bei der ersten Beratung im Nationalrat ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Flexibilisierung bei den unteren Beamtenkategorien, wo keine hoheitlichen Aufgaben zur Diskussion stehen, leichter zu bewerkstelligen sein würde als bei den höheren Kaderbeamten. Insofern stimmen wir also mit dem Ständerat überein. Dennoch bedauern wir, dass der Ständerat nun mit dieser Begründung vom vorgeschlagenen und in der parlamentarischen Initiative Allenspach geforderten Flexibilisierungsschritt bei den höheren Kaderbeamten Abstand nehmen will und auf die Totalrevision verweist. Auch wenn dieser Schritt wohl nicht bei jener Kategorie vorgenommen worden wäre, wo er am problemlosesten zu vollziehen gewesen wäre, so hätte er doch vor einer Totalrevision des Beamtengesetzes die Möglichkeit gegeben, erste Erfahrungen mit der Flexibilisierung von Dienstverhältnissen zu machen.

So stehen wir nun vor einer unbefriedigenden Situation: Verbal besteht volle Einigkeit darüber, dass das siebzigjährige Beamtenrecht nicht mehr genügt, dass es insbesondere zu starr und unbeweglich ist. Dieser verbalen Einsicht folgen aber keine Taten. Was an schüchternen Versuchen Richtung Flexibilisierung – vor allem im Besoldungsbereich – in dieser Teilrevision noch an Substanz übrigbleibt, vermag am Eindruck nichts zu ändern, dass der Berg allerhöchstens ein Mäuschen geboren hat, und zwar ein an Auszehrung leidendes.

Wenn wir dem vorliegenden «Revisiönchen» die Zustimmung nicht entziehen wollen, so verbindet sich diese Haltung mit der Erwartung, dass die Totalrevision des Beamtengesetzes, welche vorzubereiten der Bundesrat durch eine Motion beauftragt ist und welche bis 1997 realisiert sein soll, nun eben um so energischer und nachdrücklicher vorangetrieben wird und dass dabei – durchaus im Einklang mit den Vorstellungen des Ständerates – der Grundsatz der Flexibilisierung der Dienstverhältnisse nicht auf bestimmte Kategorien beschränkt wird, sondern auf breiter Front zur Einführung gelangt. Das, glaube ich, ist vielleicht fast der erfolgversprechendere Weg.

Wir legen um so mehr Wert darauf, diese Erwartung hier sehr deutlich auszusprechen, als wir – um es zurückhaltend zu formulieren – einigermassen verunsichert sind, wie ausgeprägt es in dieser Hinsicht mit dem Handlungswillen des Bundesrates bestellt ist. Er hat jedenfalls zwischen den beiden Beratungsrunden in dieser Kammer eine perfekte Pirouette hingelegt und marschiert nun in genau entgegengesetzter Richtung als zu Beginn: In seiner Botschaft vertritt der Bundesrat noch die Meinung, die Anpassung der Kaderdienstverhältnisse – immer im Sinne einer Flexibilisierung – an die gewandelten Verhältnisse könne nicht mehr länger aufgeschoben werden. Jetzt plädiert er für das haargenaue Gegenteil und macht eine Teilrevision beliebt, welche an der Inflexibilität der Dienstverhältnisse kein Jota ändert.

Abschliessend möchten wir noch darauf hinweisen, dass sich beim gewissermassen als Anhang zu behandelnden Geschäft, der parlamentarischen Initiative Allenspach zum Dienstrecht der Beamten der Überklasse, die Ausgangslage geändert hat. Wenn wir der Teilrevision in der Fassung des Ständerates zustimmen, ist die parlamentarische Initiative Allenspach nämlich keineswegs erfüllt. Wir sollten sie im Hinblick auf die Totalrevision zumindest im Hinterkopf behalten. Denn wie auch immer: Die Forderung nach Flexibilisierung darf heute nach unserer Auffassung – zumindest als Gedanke – nicht abgeschrieben werden.

Ruckstuhl Hans (C, SG): Die CVP-Fraktion hat sich nach dem Ständerat nochmals mit dem Beamtenengesetz befasst. Dabei haben wir uns gefragt, was von der Revision übrigbleibt, nachdem der Ständerat einige Veränderungen vorgenommen hat. Von den drei Zielen – Flexibilisierung der Löhne, Flexibilisierung der Angestelltenverhältnisse, organisatorische Vereinfachungen – hat der Ständerat das wohl auffälligste Paket der Flexibilisierung der Kaderanstellungsverhältnisse herausgebrochen. Die Begründungen haben aber etwas für sich. Die Veränderungen im Kaderbereich sind mit Bezug auf die Auswirkungen im Umfeld der betroffenen Personen zu wenig abgeklärt. Nebst positiven Aspekten sind vor allem die Folgen für die unter diesen Betroffenen liegenden Entscheidungsträger zu wenig mitberücksichtigt worden. Die ganze Entscheidungsfindung oder Zuständigkeit würde schwerfälliger; ein Spareffekt, wie er ebenfalls vorgesehen war, kann nicht ausgemacht werden.

Wir begreifen, dass der Bundesrat trotzdem mit den übrigen Beschlüssen, die hier vorliegen, die Revision durchziehen will, dass er die Flexibilisierung der Löhne und die Einführung einer Leistungskomponente sowie die organisatorischen Vereinfachungen durchführen und damit Erfahrung für die Totalrevision des Beamtenrechts sammeln will.

Etwas seltsam aufgefallen ist mir persönlich die Reaktion verschiedener Beamten- und Gewerkschaftszeitungen. Obwohl mir als Fraktionssprecher Begriffe untergejubelt wurden, die ich nie gebraucht habe, erhielt ich von den verantwortlichen Redaktionen nicht einmal Antwort auf meine Intervention. Wenn wir als Parlamentarier aufgefordert werden, uns nicht mehr zu beamtenrechtlichen Angelegenheiten zu äussern, weil wir – ich zitiere die Beamtenzeitung – «als Parlamentarier ebenfalls von der Futterkrippe des Staates profitieren», so frage ich mich, was wir hier in diesem Zusammenhang noch tun sollen. Es liegt der CVP und mir fern, die unbestrittene Qualität breiter Kreise der Schweizer Beamenschaft anzuzweifeln oder gar herabsetzen zu wollen. Hingegen kann ich mir schlecht vorstellen, dass es den Beamtenorganisationen daran liegen kann, Missbräuche – und die gibt es nachweisbar da und dort – in Abrede zu stellen und zu verteidigen. Dies wäre nur zum Schaden der verantwortungsvollen Diener unseres Staates. Wenn die CVP-Fraktion dem reduzierten Entwurf des Ständerates heute zustimmt, so vor allem im Hinblick auf die Totalrevision des Beamtengesetzes.

Ich bitte Sie, dies ebenfalls zu tun.

Seiler Hanspeter (V, BE), Berichterstatter: Herrn Nebiker kommt das Verdienst zu, dass diese Frage im Plenum noch einmal diskutiert wird. Es war auch die Hauptfrage bei dieser ganzen Revision.

Als Kommissionsmitglied kann man schon etwas frustriert sein, wenn man bedenkt, dass die ganzen Kosten der Beratung in den Kommissionen und in den beiden Kammern mit allem Drum und Dran in etwa die 50 000-Franken-Grenze erreicht haben, und am Schluss stehen wir wieder ohne etwas da. Das geht an die Glaubwürdigkeit unserer Arbeit.

Aus diesem Grunde ist es zu verantworten, dass wir die Frage noch einmal diskutieren. In der Kommission nahm man vom Beschluss des Ständerates Kenntnis, d. h., man hat im Bewusstsein des Beschlusses des Ständerates nicht mehr im Detail Stellung genommen. Der seinerzeitige Antrag und Beschluss wurden nicht wiederaufgenommen.

Der Antragsteller hat in seinen grundsätzlichen Überlegungen bestimmte Probleme aufgezeigt, die nach wie vor ungelöst sind und deren Behandlung absolut berechtigt ist. Es geht beim Entscheid des Parlamentes um die Grundsatzfrage: Wollen wir die Teilflexibilisierung jetzt – im Sinne unseres seinerzeitigen Beschlusses – durchziehen, oder wollen wir, gemäss Entscheid des Ständerates, die Problematik verschieben, bis man eine Gesamtrevision des Beamtengesetzes vornimmt? Ein entsprechender Vorstoss steht bereits im Raum. Sie müssen selber entscheiden, ob Sie jetzt teilrevidieren oder ob Sie das Ganze verschieben wollen.

Die Kommission hat sich dem Ständerat angeschlossen und beantragt aus diesem Grunde, dass der Antrag Nebiker abzulehnen sei.

Borel François (S, NE), rapporteur: M. Nebiker n'a pas présenté cette proposition en séance de commission, ce qui fait qu'il n'y a pas eu de débat sur cette question. Je traduis le procès-verbal: «La présidente: Je constate que vous vous ralliez à la décision du Conseil des Etats. Ainsi sont supprimés toutes les divergences concernant l'article 1er alinéa 1bis, la section III et l'article 2 des dispositions transitoires.»

La conclusion de votre commission est donc: se rallier à la décision du Conseil des Etats.

Stich Otto, Bundesrat: Ich bitte Sie, der Kommissionsmehrheit und dem Ständerat zuzustimmen und den Antrag Nebiker abzulehnen. Wenn der Antrag Nebiker Erfolg haben sollte, müsste auch Artikel 36 Absatz 2 wieder korrigiert werden. Das hat Herr Nebiker offensichtlich vergessen.

Ich hoffe natürlich, dass der Antrag Nebiker abgelehnt wird. Er hat gesagt, der Berg habe ein Mäuslein geboren und der Bundesrat habe eine Pirouette gemacht. Der Bundesrat kann es grundsätzlich machen, wie er will: Entweder ist er stur, oder er macht Pirouetten, auf jeden Fall macht er es nicht richtig. Aber hier muss man sagen, mit dieser Teilrevision machen wir einen sehr entscheidenden Schritt in Richtung Flexibilisierung: Wir flexibilisieren die Anfangslöhne. Wir bekommen dort etwas mehr Freiheit. Wir führen eine Entlohnung ein, die nicht mehr stur nach Gesetz fortschreitet, sondern die Leistung berücksichtigt.

Das wird für die Bundesverwaltung und die Chefs in der Verwaltung nicht einfach sein. Es ist viel einfacher, wenn man sagen kann, jemand hätte viel mehr Lohn verdient, aber das System beim Bund sei so stur, darum sei eine Erhöhung nicht möglich. Wenn man aber sagen muss, jemand müsse zuerst mehr leisten, bevor er mehr bekomme, wird es viel schwieriger. Man sollte das nicht unterschätzen. Mit dieser Änderung machen wir auch gewisse Einsparungen, indem wir von einer unechten Familienzulage zu einer echten Familienzulage kommen. Es ist nicht einfach nichts, sondern es ist ein sinnvoller Schritt.

Der Ständerat stand vor der Wahl, entweder alles zurückzuziehen oder das herauszustreichen. Es ist sinnvoll, die Flexibilisierung herauszustreichen und die ganze Geschichte noch einmal gründlich zu überlegen. Es ist wohl möglich, dass am Schluss die Geschichte viel teurer käme, als man sich das vorgestellt hat. Aber deshalb sollte man heute tun, was man heute tun kann.

Wenn Sie dem Antrag Nebiker zustimmen, kann man davon ausgehen, dass diese Teilrevision auf den 1. Januar 1996 nicht mehr fertig wird, dass wir so weiterwursteln müssen und nicht vom Fleck kommen. Im Ständerat war die Meinung klar:

entweder streichen oder zurückweisen. Mit einer Zurückweisung müssten wir die ganze Flexibilisierung bearbeiten, wir müssten eine Zusatzbotschaft machen. Das geht nicht so kurzfristig, das muss ich Ihnen sagen. Auch stammt diese Vorlage von 1993, das muss man sehen. So einfach ist es nicht. Ich wäre Ihnen dankbar, wenn Sie die Differenzen bereinigen würden, wenn Sie der Kommissionsmehrheit und dem Ständerat zustimmen würden. Wir haben den Auftrag, die Totalrevision in Angriff zu nehmen. Lassen Sie uns noch einige Zeit, um Erfahrungen zu sammeln, dann können Sie später die Totalrevision neu diskutieren.

Nebiker Hans-Rudolf (V, BL): Nur ganz kurz, Herr Bundesrat Stich: Auch in diesem Rat war die Meinung klar, und es besteht gar kein Grund, weshalb wir unsere Meinung aufgrund der Meinung des Ständerates plötzlich ändern sollten. Hier haben sogar die Sozialdemokraten und offenbar auch die Gewerkschaften zugestimmt. Ich bitte Sie also nochmals, an unserem seinerzeitigen Entschluss festzuhalten.

Le président: Je précise que le vote qui intervient ici à l'article 1er alinéa 1bis est valable pour l'article 36 alinéa 2, pour la section III et pour l'article 2 des dispositions transitoires.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	78 Stimmen
Für den Antrag Nebiker	58 Stimmen

Art. 36 Abs. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 36 al. 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 48 Abs. 1, 1bis, 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 48 al. 1, 1bis, 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Enggenberger Georges (S, BE): Im Namen der sozialdemokratischen Fraktion beantrage ich Ihnen, bei Artikel 48 der Fassung des Ständerates und der Kommission zuzustimmen.

Der in der Junisession knapp angenommene Antrag Bühler Gerold war ja nicht «das Gelbe vom Ei», da sich das Parlament viermal mit der Pensionskasse hätte befassen müssen: einmal mit dem Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, das auch die Grundlage der Statuten der PKB und der PHK bildet, dann mit Artikel 48 des Beamtengesetzes und zweimal mit einem nicht allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss. Das staatspolitische Gewissen des Parlamentes, das eben der Ständerat vielfach ist, kommt mit drei Phasen parlamentarischer Beratungen aus. Richtigerweise werden Detailfragen und Ausführungsbestimmungen in die Kompetenz des Bundesrates verwiesen, der zudem Nebenfragen an das Finanzdepartement delegieren kann.

Allerdings hat auch die Lösung des Ständerates den Nachteil, dass das Mitspracherecht der Versicherten bzw. ihrer Vertreter nicht geregelt ist. Deshalb wäre die bisherige Lösung mit der Genehmigung der Statuten durch das Parlament nach wie vor der richtige Weg gewesen. Sie mag zwar aus der Sicht des Parlamentes nicht ganz zu befriedigen. Das Parlament hat sich aber schon bisher, wenn es eine Änderung der Statuten wollte oder mit einer Änderung nicht einverstanden war, durchgesetzt. Dabei war jedoch die Mitsprache der Versicherten immer gewährleistet. Da jedoch mit dem neuen Artikel 48 das Anhörungs- und Vorschlagsrecht nicht mehr ohne wei-

teres gewährleistet ist, habe ich in der Kommission beantragt, dass die paritätisch besetzten Kommissionen der PKB und der PHK bzw. eine Delegation vor dem Erlass oder der Änderung des Pensionskassenbeschlusses durch die vorbereitenden parlamentarischen Kommissionen anzuhören sind und ein Vorschlagsrecht haben.

Die Diskussion in der Kommission war sehr interessant. Es gab bürgerliche Parlamentarier, die es als selbstverständlich erachteten, dass eine Anhörung durchgeführt werde, da hier Konsensfindung im Vordergrund stehe. Andere fanden es eine Zumutung und eine Bevorzugung: Da könnten ja dann alle kommen – z. B. die Hausbesitzer, wenn das Raumplanungsgesetz zur Diskussion stehe. Der Antrag wurde leider mit 13 zu 8 Stimmen abgelehnt.

Wir haben ihn nicht als Minderheitsantrag gestellt. Wenn schon die Staatspolitische Kommission, die eigentlich das staatspolitische Gewissen unseres Rates sein sollte, den Unterschied zwischen Subventionsempfängern – um nur ein Beispiel zu nennen – und der Behandlung von Personalfragen, wo das Parlament die Rolle des Arbeitgebers zu spielen hat, nicht sieht, wäre es im Plenum hoffnungslos gewesen. Wir sind aber der Meinung, dass die parlamentarischen Kommissionen auch ohne meinen Antrag verpflichtet sind, die Versichertervertreter anzuhören; dies nicht nur, weil die Versicherten etwa 50 Prozent an das vorhandene Deckungskapital beigetragen haben und mehr als ein Drittel der Beiträge leisten, sondern weil der Gesetzgeber – das sind Sie – dies zwingend vorschreibt.

In Artikel 51 Absatz 5 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge heisst es nämlich: «Erlässt nach Artikel 50 Absatz 2 der Bund, der Kanton oder die Gemeinde die Bestimmungen der Vorsorgeeinrichtung, so ist das paritätisch besetzte Organ anzuhören.» Aber auch in der von Ihnen am 15. Dezember 1994 genehmigten Verordnung über die Pensionskasse des Bundes wird in Artikel 64 Absatz 1 klar festgeschrieben: «Es wird eine paritätische Kommission der PKB (Kassenkommission) bestellt. Bei Fragen der Finanzierung, Vermögensverwaltung und vor Änderungen der Statuten und Ausführungsbestimmungen ist die Kommission anzuhören. Sie hat ein Vorschlagsrecht.»

Auch wenn mein Antrag in der Kommission abgelehnt worden ist, werden sich die eidgenössischen Räte wenigstens an das von Ihnen erlassene Gesetz bzw. an die von Ihnen genehmigte Verordnung halten und das von den Versicherten zu Recht beanspruchte Anhörungs- bzw. Vorschlagsrecht respektieren.

Mit diesem Vorbehalt kann die sozialdemokratische Fraktion dem Antrag des Ständerates und der Kommission zustimmen, der gegenüber der vom Nationalrat mit einer knappen Mehrheit angenommenen Formulierung klar vorzuziehen ist.

Angenommen – Adopté

Art. 62b–62f; Ziff. II Ziff. 2 Art. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag Nebiker

Festhalten

Art. 62b–62f; ch. II ch. 2 art. 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition Nebiker

Maintenir

Angenommen gemäss Antrag der Kommission

Adopté selon la proposition de la commission

C. Bundesbeschluss «über die Genehmigung der Änderung der EVK-Statuten
C. Arrêté fédéral approuvant la modification des statuts de la CFA

Antrag der Kommission

Nichteintreten

(Ersetzt durch Vorlage 94.070, angenommen durch Bundesbeschluss vom 15. Dezember 1994)

Proposition de la commission

Ne pas entrer en matière

(Remplacé par le projet 94.070, adopté par arrêté fédéral du 15 décembre 1994)

Angenommen – Adopté

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

90.271

Parlamentarische Initiative
(Allenspach)
Dienstrecht der Beamten der Überklasse
Initiative parlementaire
(Allenspach)
Statut des fonctionnaires hors-classe

Abschreibung – Classement

Siehe Jahrgang 1991, Seite 1489 – Voir année 1991, page 1489
 Kategorie V, Art. 68 GRN – Catégorie V, art. 68 RCN

Zölich Elisabeth (V, BE) unterbreitet im Namen der Staatspolitischen Kommission (SPK) den folgenden schriftlichen Bericht:

Mit seiner am 13. Dezember 1990 eingereichten parlamentarischen Initiative fordert Nationalrat Allenspach eine Änderung des Beamtengesetzes, welche dem Bundesrat ein flexibleres Handeln gegenüber Beamten der Überklasse erlauben würde. Beamte der Überklasse sollten auch obligationenrechtlich angestellt werden können. Der Bundesrat sollte das Dienstverhältnis von Beamten der Überklasse jederzeit auflösen können, ohne vorgängig ein Disziplinarverfahren durchführen oder die Dienstuntauglichkeit nachweisen zu müssen.

Erwägungen der Kommission

Behandlung im Parlament

Auf Antrag der vorprüfenden Kommission vom 24. Juni 1991 beschloss der Nationalrat am 18. September 1991 mit 75 zu 28 Stimmen, der Initiative Folge zu geben. In der Wintersession 1991 wurde die Initiative zur Ausarbeitung einer Vorlage der Staatspolitischen Kommission zugewiesen. Die gemäss Artikel 21quater Absatz 5 des Geschäftsverkehrsgesetzes gesetzte Frist zur Berichterstattung an den Rat lief in der Wintersession 1993 ab.

Die Kommission nahm am 25. Februar 1992 Kenntnis von der Absicht des Bundesrates, dem Parlament in naher Zukunft eine Teilrevision des Beamtengesetzes vorzuschlagen, welche das Anliegen der Initiative erfüllen würde. Bei diesem Stand der Dinge beschloss die Kommission, die selbständige Behandlung dieser Initiative vorläufig auszusetzen und die Vorlage des Bundesrates abzuwarten.

Vorlage des Bundesrates

Mit seiner Botschaft vom 20. Oktober 1993 unterbreitete der Bundesrat dem Parlament einen Entwurf für eine Änderung des Beamtengesetzes. Darin wird unter anderem auch eine

Flexibilisierung des Dienstverhältnisses der Beamten der Überklasse vorgeschlagen. Die generelle Zielsetzung der Initiative ist damit erfüllt. Im Rahmen der parlamentarischen Behandlung der Vorlage des Bundesrates, welche im Nationalrat in der Frühjahrsession 1994 stattfindet, bietet sich die Gelegenheit, zu den Vorschlägen des Bundesrates im Detail Stellung zu nehmen und diese allenfalls im Sinne der Initiative zu modifizieren. Eine selbständige Behandlung der Initiative ist daher nicht mehr nötig.

Zölich Elisabeth (V, BE) présente au nom de la Commission des institutions politiques (CIP) le rapport écrit suivant:

L'initiative parlementaire Allenspach, déposée le 13 décembre 1990, demande une modification du Statut des fonctionnaires donnant au Conseil fédéral une plus grande marge de manœuvre à l'égard de la situation juridique des fonctionnaires hors-classe. Le gouvernement devrait pouvoir engager des fonctionnaires hors-classe selon le droit des obligations et résilier à n'importe quel moment leurs rapports de service sans devoir engager au préalable de procédure disciplinaire ni prouver que le fonctionnaire en question est inapte à servir.

Considérations de la commission

Traitement au sein du Parlement

Sur proposition de la commission chargée de l'examen préalable de l'objet (24 juin 1991), le Conseil national a décidé, le 18 septembre 1991, par 75 voix contre 28, de donner suite à l'initiative. Au cours de la session d'hiver 1991, la Commission des institutions politiques a été chargée de l'élaboration d'un projet de loi. Le délai de présentation d'un rapport au Conseil, fixé conformément à l'article 21quater alinéa 5 de la loi sur les rapports entre les Conseils, est arrivé à échéance lors de la session d'hiver 1993.

Le 25 février 1992, la commission a pris connaissance des intentions du Conseil fédéral de proposer, dans un avenir proche, une révision partielle du Statut des fonctionnaires susceptible de satisfaire aux exigences de l'initiative. Au vu de cette situation, la commission a décidé de différer le traitement de l'initiative et d'attendre le projet de loi du Conseil fédéral.

Projet de loi du Conseil fédéral

Par le biais du message du 20 octobre 1993, le Conseil fédéral a soumis au Parlement un projet de modification du Statut des fonctionnaires, lequel propose notamment une flexibilisation des rapports de service des fonctionnaires hors-classe. Le mandat général de l'initiative est ainsi réalisé. Dans le cadre du traitement parlementaire du projet du Conseil fédéral, qui a lieu lors de la session de printemps 1994, le Conseil national est en mesure de se prononcer dans le détail sur les propositions du Conseil fédéral et de les modifier, le cas échéant, dans le sens de l'initiative. En conséquence, un traitement de l'initiative par la commission est devenu superflu.

Antrag der Kommission

Die Initiative als erfüllt abschreiben.

Proposition de la commission

Classer l'initiative, son but étant réalisé.

Allenspach Heinz (R, ZH): Ich hatte 1990 eine parlamentarische Initiative betreffend Flexibilisierung des Dienstverhältnisses der Beamten der Überklasse eingereicht. Der Nationalrat hat dieser Initiative in der ersten Phase zugestimmt. Mit den Anträgen des Bundesrates und den früheren Beschlüssen des Nationalrates wäre dem Anliegen dieser Initiative materiell entsprochen worden, sie hätte als materiell erfüllt abgeschrieben werden können.

Heute stelle ich fest, dass diese Initiative materiell nicht erfüllt und den Anliegen nicht Rechnung getragen worden ist. Formell hat es aber wenig Sinn, diese Initiative aufrechtzuerhalten und darauf zu beharren. Das Parlament hat mindestens vorläufig die Flexibilisierung des Dienstverhältnisses der Bundesbeamten abgelehnt.

Weil das starre Beamtenrecht den Anforderungen der heutigen Zeit nicht mehr entspricht, müssen meines Erachtens nun

Beamtengesetz. Teilrevision

Statut des fonctionnaires. Révision partielle

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	07
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	93.077
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	14.03.1995 - 08:00
Date	
Data	
Seite	594-599
Page	
Pagina	
Ref. No	20 025 412

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.