

an die
 Finanzdelegation der eidgenössischen Räte
 Freitag, 23. September 1966.

Beamtenordnung III.

Finanz- und Zolldepartement. Antrag vom 7. September 1966.
 Politisches Departement. Mitbericht vom 13. September 1966
 (Einverstanden).

Der Bundesrat hat am 26. April 1966 das Finanz- und Zolldepartement mit der Ausarbeitung des Berichtes beauftragt, den die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte über die finanzielle Auswirkung des Vollzugsreglementes IV zur Beamtenordnung III gewünscht hat. Das Finanz- und Zolldepartement unterbreitet hiermit den oben erwähnten Bericht.

Der Bundesrat

b e s c h l i e s s t :

Vom Bericht sowie dem Entwurf eines Begleitbriefes an die Finanzdelegation wird zustimmend Kenntnis genommen (siehe Beilagen).

An die Finanzdelegation der eidg. Räte durch die Bundeskanzlei.

Protokollauszug an das Finanz- und Zolldepartement und an das Politische Departement.

Für getreuen Auszug,
 der Protokollführer:

Flecker



Würdigung aller Gesichtspunkte - insbesondere auch im Hinblick auf die bisherige Regelung - als gerechtfertigt erscheinen. Der von Finanz- und Zolldepartement vorgeschlagenen strukturellen Verlagerung der Zulage bei künftigen Besoldungsmassnahmen sowie der von Politischen Departement in Betracht gezogenen Überprüfung der Verwendung der diplomatischen und konsularischen Zulage pflichten wir bei. 3000 B e r n angesprochenen Uebertragung der Kompetenz für die Fest- 3000 B e r n -kraftausgleichs von Politischen Departement auf das Finanz- und Zolldepartement einverstanden; wir haben diese Departemente beauftragt, die entsprechenden Änderungen der Beamtenordnung III und des Vollzugsreglements IV einzuleiten.

201 Beamtenordnung III

Herr Präsident,
sehr geehrte Herren,

Gemäss Artikel 42 des Beamtengesetzes ordnet der Bundesrat den Anspruch der Beamten auf Auslandszulagen. Nachdem bis anhin diese Zulagen von Fall zu Fall festgesetzt worden waren, die Praxis aber zu Schwierigkeiten führte, haben wir am 29. November 1965 dem vom Politischen Departement erlassenen Vollzugsreglement IV zur Beamtenordnung III, das den Zulagenanspruch ordnet, zugestimmt. Wir legten jedoch Wert darauf, Ihrer Delegation vor dem Inkraftsetzen des Reglements Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Denn die Auslandszulagen enthalten einerseits gewisse, zur Besoldung hinzutretende Leistungen, namentlich auch für das höhere, diplomatisch-konsularische Personal, und andererseits sieht die mit Ihnen im Jahre 1951 getroffene Vereinbarung Ihre vorgängige Begrüssung zu solchen Massnahmen vor, wenigstens soweit sie sich auf höhere Beamte erstrecken.

Am 10. März 1966 haben Sie uns Ihre vorläufige Stellungnahme mitgeteilt und den Wunsch geäussert, der Bundesrat möge die zuständigen Aemter des Finanz- und Zolldepartements mit der Überprüfung der finanziellen Konsequenzen der Beamtenordnung III beauftragen. Wie wir Ihnen am 26. April 1966 antworteten, haben wir dem Finanz- und Zolldepartement diesen Auftrag erteilt. Wir haben heute die Ehre, Ihnen den gewünschten Bericht zu unterbreiten. Ihm können wir als wichtigste Schlussfolgerung entnehmen, dass die im Vollzugsreglement IV festgesetzten Auslandszulagen bei

Würdigung aller Gesichtspunkte - insbesondere auch im Hinblick auf die bisherige Regelung - als gerechtfertigt erscheinen. Der vom Finanz- und Zolldepartement vorgeschlagenen strukturellen Verlagerung der Zulage bei künftigen Besoldungsmassnahmen sowie der vom Politischen Departement in Betracht gezogenen Ueberprüfung der Verwendung der diplomatischen und konsularischen Zulage pflichten wir bei. Ebenso sind wir mit der bereits von Ihnen angeregten Uebertragung der Kompetenz für die Festsetzung des Kaufkraftausgleichs vom Politischen Departement auf das Finanz- und Zolldepartement einverstanden; wir haben diese Departemente beauftragt, die entsprechenden Aenderungen der Beamtenordnung III und des Vollzugsreglementes IV einzuleiten.

Die Untersuchung des Finanz- und Zolldepartementes über die finanzielle Auswirkung des Vollzugsreglements IV bestärkt uns im übrigen in der Ueberzeugung, die im Vollzugsreglement IV festgesetzten Auslandszulagen könnten der Erhaltung und Rekrutierung eines tüchtigen Mitarbeiterstabes unserer Missionen und Posten bestens dienen. Wir wären Ihnen zu Dank verpflichtet, wenn Sie sich diesem Standpunkt anschliessen wollten.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Herren, die Versicherung unserer ausgezeichneten Hochachtung.

Im Auftrag des Bundesrates,
der Bundeskanzler:

Ch. Oser

3003 Bern, 23. September 1966.

Beilage:

Vollzugsreglement IV zur Beamtenordnung
III in 3 Exemplaren.

Vollzugsreglement IV zur Beamtenordnung III

Bericht des Finanz- und Zolldepartementes an den Bundesrat
zuhanden der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte

(vom 7. September 1966)

Einleitung

Nach Artikel 42 des Beamtengesetzes kann dem Beamten schweizerischer Nationalität, der im Ausland wohnen muss, neben der Besoldung eine Auslandszulage ausgerichtet werden; den Anspruch auf diese Zulage ordnet der Bundesrat. Bis zum Erlass der Beamtenordnung III fehlte eine verbindliche Regelung über den Anspruch auf Auslandszulage und deren Höhe. Wohl bestanden gewisse interne Richtlinien; das Personal war jedoch nicht in deren Besitz und hatte keine Grundlage für die Ueberprüfung seiner Bezüge. Es bedarf wohl keiner Begründung, dass ein solcher Zustand weder die Verwaltung noch das Personal befriedigte; überdies besteht die Gefahr, dass die Festsetzung der Auslandszulage von Fall zu Fall den begünstigten Beamten begünstigt, den bescheidenen aber eher zu kurz kommen lässt.

Die Ausarbeitung eines Reglementes über die Höhe der Auslandszulage stiess wegen der von Ort zu Ort unterschiedlichen Umstände auf fast unüberwindliche Schwierigkeiten: Die hieraus resultierenden Verzögerungen vereinfachten die Aufgabe keineswegs, sondern erschwerten sie im Gegenteil. Denn die zunehmende Zahl der Missionen und Posten sowie die Vielfalt der Verhältnisse stellten zusätzliche Probleme. Insbesondere konnte die generelle Regelung der Auslandszulage den gegenwärtigen Stand der Auslandsbezüge nicht übersehen. Vielmehr musste danach getrachtet werden, dass die Bezüge nach neuem Recht in einem vertretbaren Verhältnis zu jenen nach alter "Ordnung" bleiben.

muss der Aussendienstbeamte an jedem neuen Dienstort ein gewisses "Lehrgeld" bezahlen, bis er und vor allem die Gattin die Lebensweise den örtlichen Vorteilen angepasst haben.

- Erhöhte Preise für "Diplomaten": Der Aussendienstbeamte - auch jener der untern Garde - wird infolge seiner offiziellen Stellung und der Herkunft aus einem "reichen" Land häufig überfordert; wir denken weniger an die Preise in Geschäften, wo im Gegenteil den Diplomaten einigerorts Rabatte oder Vergünstigungen gewährt werden, als an die Rechnungsstellung für Dienstleistungen aller Art.
- Erhöhte Ausgaben für Reisen usw. Jedermann muss wegen Familienereignissen sowie zur Regelung privater Angelegenheiten hie und da eine Reise unternehmen. Je weiter der Aussendienstbeamte von der Heimat entfernt ist, desto grössere Auslagen erwachsen ihm daraus. Zu erwähnen sind ebenfalls die Mehrkosten für die Korrespondenz mit den Angehörigen und Freunden in der Heimat, die vom Aussendienstbeamten schliesslich besondere Aufmerksamkeiten anlässlich des Besuches in der Schweiz erwarten. An Dienstorten mit schwierigen klimatischen Verhältnissen hat er Anspruch auf einen örtlichen Urlaub von 14 Tagen, die er aus Erholungsgründen ausserhalb des Dienstortes verbringen muss. Er ist daher gezwungen, sich in teuren Hotels (namentlich in unterentwickelten Ländern) aufzuhalten, was das Reisebudget beträchtlich belastet. Andererseits ist das Aussendienstpersonal gehalten, mindestens die Hälfte der Ferien in der Schweiz zu verbringen, was ebenfalls erhebliche Mehrauslagen mit sich bringt.
- Mehrausgaben in Grossstädten: In Grossstädten muss der Beamte für sich und seine Familie täglich wesentlich mehr für öffentliche Verkehrsmittel ausgeben als in der Schweiz, weil der Weg zum Arbeitsplatz, zu den Einkaufszentren und den Schulen meist nicht zu Fuss zurückgelegt werden kann. Ebenso kommt die Erholung, zum Beispiel der Besuch von Sport- und Badeplätzen, von Wäldern usw. in den Grossstädten teurer zu stehen als in Bern.
- Mehrausgaben an "schwierigen" Dienstorten: An zahlreichen Dienstorten, z.B. in Afrika und Asien, lebt der Aussendienstbeamte mit seiner Familie fast abgeschlossen von der Umwelt, sei es weil diese einem andern Kulturkreis angehört, sei es weil politische Verhältnisse die Abgrenzung bedingen. Hieraus resultieren Mehrkosten verschiedener Art: die Aussendienstbeamten der vergleichbaren Staaten leben unter sich in einem geschlossenen Gesellschaftskreis, in dem kostspielige Einladungen üblich sind, den Ausländern stehen lediglich sehr teure Erholungs- und Vergnügungsstätten offen; sie sind auf eigene Autos oder auf Taxis angewiesen, weil öffentliche Verkehrsmittel für sie praktisch nicht in Frage kommen. - Als "schwierig" zu bezeichnen sind endlich auch die Dienst-

orte mit ungünstigem Klima. Hier sind zusätzliche Ausgaben für Bekleidung und Körperpflege in Betracht zu ziehen.

Während die Grundzulage sämtlichen Aussendienstbeamten zusteht, haben lediglich die Beamten der höheren Grade Anspruch auf die diplomatische oder konsularische Zulage. Sie soll gemäss Artikel 56 der Beamtenordnung III den Beamten in die Lage versetzen, die für die Ausübung seines Amtes nützlichen Beziehungen zu unterhalten und die damit verbundenen Auslagen zu bestreiten. Die diplomatische oder konsularische Zulage gestattet also dem Beamten jenen besonderen Repräsentationsaufwand, den das Land von ihm erwartet; sie hat eigentlich keinen Besoldungscharakter, sondern stellt eine Art Spesenvergütung dar. Allerdings besteht eine sehr enge Beziehung zur Besoldung, weil ein Teil der durch die Zulage gedeckten Aufwendungen dem Bezüger und seiner Familie zugute kommt und sein ordentliches Budget entlastet.

Ebenso stellen die Repräsentationszulagen der Missions- und Postenchefs sowie die Vergütungen für nichtständige Geschäftsträger und Verweser Aufwandentschädigungen dar.

Nach Artikel 56, Absatz 1, der Beamtenordnung III kann vom Beamten verlangt werden, dass er sich über die Verwendung der diplomatischen und konsularischen Zulage ausweist. Das Vollzugsreglement IV enthält hiezu indessen keine weiteren Ausführungsbestimmungen, hingegen detaillierte Vorschriften über die Abrechnungspflicht der Missions- und Postenchefs. Wie das Politische Departement mitteilt, befriedigt diese Regelung nicht, und es besteht die Absicht, auch den Ausweis über die Verwendung der diplomatischen und konsularischen Zulagen, der Zulagen für die ersten Mitarbeiter und Wirtschaftsattachés sowie über die Vergütung für nichtständige Geschäftsträger oder Verweser zu verlangen. Das Finanz- und Zolldepartement begrüsst eine solche Regelung, weil damit einerseits die Auszahlung unnötiger oder ungerechtfertigter Zulagen und Vergütungen verhindert werden kann und andererseits der Beamte seine Repräsentationspflichten in dem von ihm erwarteten Umfang erfüllen muss.

Nach Artikel 57 der Beamtenordnung III unterliegen die Besoldungen und Zulagen einem Kaufkraftausgleich, sofern die Preise der Güter und Dienstleistungen am Dienstort höher oder geringer sind als in der Schweiz. Zu diesem Zweck wird auf Grund von Preiserhebungen ein Vergleichsindex ermittelt, der eine gewisse Aehnlichkeit mit dem Landesindex der Konsumentenpreise hat; an Stelle des zeitlichen tritt der örtliche Vergleich. Praktisch stösst allerdings die Ermittlung des Vergleichsindex wegen der oft ganz andern Lebensbedingungen an den ausländischen Dienstorten, vor allem in Asien und Afrika, sowie wegen der nur unter grossem Vorbehalt vergleichbaren Qualitäten mancher Artikel auf bedeutende Schwierigkeiten. Da jedoch eine Reihe von Organisationen und Firmen (z.B. die Swissair) in ihrem Besoldungssystem ebenfalls einen Vergleichsindex benützen, kann auch der Bund selbst einen solchen für die Verhältnisse im Aussendienst des Politischen Departements ermitteln.

Die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte nimmt in ihrem Bericht vom 10. März 1966 daran Anstoss, dass durch die Beamtenordnung III die Erhebung und Festsetzung des Kaufkraftausgleiches praktisch weitgehend dem Politischen Departement übertragen wird. Das Finanz- und Zolldepartement war beim Erlass dieser Regelung der Meinung, die vorliegende Fassung, die immerhin das Einvernehmen des Personalamtes verlangt, gewähre ihm eine hinreichende Kontrolle. Es ist indessen bereit, dem Wunsche der Finanzdelegation nachkommend, die heikle Aufgabe der Ermittlung des Vergleichsindex zu übernehmen. Dabei besteht die Meinung, dass das Finanz- und Zolldepartement in Zusammenarbeit mit dem Politischen Departement erstens die Grundlagen für die Berechnung des Index ausarbeitet, zweitens die Verantwortung für die Erhebung und Richtigkeit der zu berücksichtigenden Preise der Güter und Dienstleistungen übernimmt sowie drittens den Index berechnet und festsetzt. Das Finanz- und Zolldepartement entscheidet im Einzelfall darüber, ob die Preise an Ort und Stelle von ihm oder von Dritten erhoben werden oder ob die Preiserhebungen anderer Organe übernommen werden. Selbstver-

ständig sollen die Vertretungen im Aussendienst jeweils Gelegenheit erhalten, sich zu den Preiserhebungen zu äussern. Im übrigen hat das Personalamt entsprechend dem Wunsch der Finanzdelegation mit der Swissair Föhlung aufgenommen; diese ist bereit, dem Bund die Ergebnisse ihrer Preiserhebungen und Indexberechnungen zur Verfügung zu stellen.

II. Höhe der Auslandszulagen

1. Grundzulage

Die Grundzulage hängt von der Besoldungsklasse des Beamten, dem Zivilstand, der Kinderzahl sowie vom Dienstort ab. Die Grundlage zu ihrer Berechnung für den verheirateten Beamten ohne Kinder bildet die folgende einfache Formel:

$$\text{Grundzulage} = \frac{0,85}{0,825} (1+p) (\text{Besoldung} + \text{Ortszuschlag}) - \text{Steuern in Bern} - \text{Besoldung}$$

Hierin trägt der Koeffizient $\frac{0,85}{0,825}$ dem Umstand Rechnung, dass der Beamte in Bern gemäss Personalerhebung 15 Prozent, jener im Aussendienst aber 17,5 Prozent der Bezüge für die Wohnungsmiete ausgibt. Der Koeffizient $(1+p)$ ist der sogenannte Expatriationszuschlag; p gibt an, mit welchem Prozentsatz den mit dem Aufenthalt im Ausland verbundenen Mehrkosten Rechnung getragen werden soll. Damit erhält also der Beamte im Ausland eine um eine bestimmte Prozentzahl höhere Besoldung, als er in Bern erhielte; davon wird das Steuerbetreffnis für Bern (Staats- und Gemeindesteuer) abgezogen. Die Frage ist berechtigt, ob es richtig ist, den Expatriationszuschlag proportional und auf der ganzen Besoldung festzusetzen. Da aber jede andere Berechnungsweise ebenso empirisch bliebe und auch die Swissair eine analoge Formel benützt, glauben wir auf eine solche Untersuchung verzichten zu dürfen.

Es bestand zunächst die Absicht, den Expatriationszuschlag unabhängig von der Besoldungsklasse festzusetzen, wobei ein Ansatz von 15 bis 20 Prozent für die grenznahen Orte und für die übrigen Orte ein entsprechend Entfernung und Erschwernis der Verhältnisse erhöhter Ansatz in Betracht gezogen wurde. Dabei hätten sich zwar in den mittleren und oberen Klassen durchschnittlich etwa gleiche Bezüge wie bisher, in den unteren Klassen aber allgemein geringere Beträge ergeben als bisher. Da eine solche Neuordnung der Auslandsbezüge aus personalpolitischen Erwägungen nicht realisierbar ist, musste in der obigen Formel ein nicht nur von der Lage des Dienstortes, sondern auch von der Besoldungsklasse abhängiger Expatriationsfaktor verwendet werden. Diese Abhängigkeit lässt sich übrigens damit begründen, dass ein Teil der durch den Aufenthalt im Ausland verursachten Mehrkosten die Bezüger geringer Besoldungen stärker betrifft als die mittleren und oberen Beamten. Der schliesslich verwendete Expatriationszuschlag beträgt für die grenznahen Orte 20 bis 27 Prozent und für die Orte der obersten Zone 45 bis 61 Prozent; er ist zwischen diesen Extremwerten entsprechend der Besoldungsklasse und der Zone linear abgestuft.

Die Dienstorte wurden im übrigen - ähnlich der deutschen Regelung - in acht Zonen eingeteilt, wobei folgende Kriterien massgebend waren:

A. Klassierung auf Grund der Distanz von der Schweizergrenze an

- I. Zone: Dienstorte in einer Entfernung von weniger als 150 km von der Schweizergrenze
- II. Zone: Dienstorte in einer Entfernung von 150 - 800 km von der Schweizergrenze
- III. Zone: Dienstorte in einer Entfernung von 800 - 2000 km von der Schweizergrenze
- IV. Zone: Dienstorte in einer Entfernung von mehr als 2000 km von der Schweizergrenze

Politischen Departements die folgenden Unterschiede:

B. Korrektur der Einteilung auf Grund folgender Kriterien:

- a. Klima: eine, zwei oder drei Zonen, je nach Härte des Klimas.
- b. Grossstädte:
 - aa. in Europa: eine Zone, wenn sie mehr als 3 Millionen Einwohner aufweisen oder wenn es besondere örtliche Bedingungen rechtfertigen (Luftverschmutzung usw.)
 - bb. in Uebersee: eine Zone, wenn sie mehr als 8 Millionen Einwohner aufweisen.
- c. Isolierung aus geographischen, politischen oder kulturellen Gründen: eine oder zwei Zonen.
- d. Höhe über 2000 m: eine Zone.
- e. Entfernung von über 15 Flugstunden für eine Reise in die Schweiz: eine Zone.

Die auf Grund der hier beschriebenen Formel und Kriterien ermittelten Grundzulagen und Zoneneinteilungen sind Gegenstand der in den Artikeln 3 und 6 des Vollzugsreglementes IV enthaltenen Tabellen, wobei die Werte der Grundzulage so gerundet sind, dass sich innerhalb der Zone sowie von Zone zu Zone gleiche Schritte ergeben. Die Grundzulagen für Ledige betragen drei Viertel jener der Verheirateten, abzüglich 1000 Franken in der obersten und 800 Franken in der untersten Klasse. Der Kinderzahl wird in der Auslandszulage durch einen besondern Zuschlag Rechnung getragen, der nach dem Dienstort und wie in der Schweiz nach dem Alter des Kindes abgestuft ist (Artikel 5, VR IV).

Bei der Swissair beträgt der Expatriationszuschlag für Europa 10 Prozent, für überseeische Gebiete 30 Prozent und für tropische Gebiete 40 Prozent der Bezüge in Zürich. Die Swissair bezahlt ferner für ihr Auslandspersonal die örtlichen Steuern und kürzt deswegen das Gehalt einheitlich um 7 Prozent des Zürcherbetreffnisses. Die Bezüge unterliegen im übrigen einem Kaufkraftausgleich. Somit bestehen gegenüber der Grundzulage des Politischen Departements die folgenden Unterschiede:

		<u>Expatriationszuschlag in Prozent</u>		
		Politisches Departement 1)		Swissair
Zone	I	23,6	bis 30,5	10
"	II	27,3	bis 35,5	10
"	III	30,9	bis 40,6	10
"	IV	34,6	bis 45,6	10 ²⁾ oder 30
"	V	38,3	bis 50,7	30
"	VI	42,0	bis 55,7	30 oder 40
"	VII	45,6	bis 60,8	40
"	VIII	49,3	bis 65,8	40

Bei der Beurteilung der Grundzulagen sind drei Punkte wesentlich:

1. Die Grundgehälter der Swissair beziehen sich auf das Besoldungsniveau Zürich; jene des Bundes auf ein schweizerisches Mittel. Der Unterschied drückt sich im Ortszuschlag für Zürich aus, der gegenwärtig für Verheiratete 1000 Franken oder etwa 3 bis 5 Prozent der Besoldung beträgt.
2. Das Personal der Swissair steht im Genuss beträchtlicher Flugreisevergünstigungen.
3. Das Aussendienstpersonal des Politischen Departements wird im allgemeinen wegen der diesem Dienst eigenen Versetzungspraxis häufiger versetzt. Es hat also weniger Gelegenheit, sich irgendwo einzuleben; z.B. leidet sein Mobiliar stärker unter der Abnutzung durch Umzüge; dazu kommen auch andere Verluste (Autoverkäufe etc.).

Es ist wohl unmöglich abzuschätzen, welchen zahlenmässigen Unterschied in der Auslandszulage diese drei Argumente - die Aufzählung ist nicht abschliessend - rechtfertigen. Auch wollen wir nicht behaupten, die teils sehr bemerkenswerten Differenzen zwischen Swissair und Politischem Departement liessen sich vollständig begründen. Vielmehr möchten wir hier lediglich festhalten, dass einige triftige Gründe für die höhere Auslandszulage beim Politischen Departement geltend gemacht werden können; das Ausmass des Unterschiedes lässt sich kaum objektiv bewerten.

1) Unter Berücksichtigung des Faktors $\frac{0,85}{0,825}$

2) Bukarest, Warschau

Die Schweizerische Verkehrszentrale setzt die Auslandszulage ihrer Mitarbeiter einheitlich auf 15 Prozent der Bezüge in der Schweiz, einschliesslich Ortszuschlag von Bern und abzüglich die Steuern, fest. Der Vergleich mit der Auslandszulage des Politischen Departements ist problematisch, weil die Verkehrszentrale eine Auslandszulage nur für mittlere und höhere Angestellte vorsieht, das untere Personal hingegen nach ortsüblichen Ansätzen entlohnt. Ueberdies werden verheiratete Angestellte nur ausnahmsweise versetzt; in der Regel bleiben sie der gleichen Agentur zugeteilt und haben also Gelegenheit, im Ausland sich einzuleben.

2. Diplomatische und konsularische Zulage

Zur Bemessung der Höhe der diplomatischen oder konsularischen Zulage stellte das Politische Departement für die verschiedenen Grade ein "Pflichtenheft" der Repräsentationsverpflichtungen auf, woraus sich die Repräsentationsauslagen ergeben. Dieses Verzeichnis enthält die Kosten für Hauspersonal, Wagen, zusätzlichen Hausrat und Kleider sowie Einladungen; hiebei ist dem Umstand Rechnung getragen, dass ein Teil der Kosten bereits durch Besoldung und Grundzulage als gedeckt zu betrachten ist.

Das Politische Departement hat die Aussendienstbeamten angewiesen, über die Höhe ihrer Repräsentationsausgaben Buch zu führen und wird für die Periode vom 1. Januar bis zum 31. August 1966 testweise die Angemessenheit der ausbezahlten Repräsentationszulagen prüfen. Es muss sich dabei auf Beamte beschränken, deren Bezüge sich gegenüber der bisherigen Ordnung nur wenig verändert haben; denn die Beamten, deren Zulagen verbessert werden, erhalten vorläufig erst die Hälfte des Mehranspruches ausbezahlt und haben somit noch gar nicht Gelegenheit, ihre Repräsentationspflicht im vorgesehenen Masse zu erfüllen. Weder die Swissair noch die Verkehrszentrale sehen für ihr Personal im Aussendienst vergleichbare Repräsentationszulagen¹⁾ vor, weshalb sich ein Vergleich erübrigt.

1) Der Agenturchef der Swissair verfügt über einen Rahmenkredit für Repräsentationsausgaben; für ausserordentliche Anlässe erhält er Sonderkredite.

3. Vergütungen für nichtständige Geschäftsträger und Verweser sowie für andere Beamte

Die in Artikel 10 bis 13 des Vollzugsreglementes IV beschriebenen Vergütungen ergänzen die diplomatische oder konsularische Zulage der Beamten, denen zusätzliche Aufgaben (Vertretung des Chefs bzw. Kumulierung von Funktionen) übertragen werden. Wie das Politische Departement auf Grund der ersten Erfahrungen mitteilt, besteht dabei die Möglichkeit gewisser Ueberschneidungen; es wird die daraus sich ergebenden Konsequenzen ziehen und entsprechende Korrekturen vorschlagen.

4. Beitrag an Wohnungskosten

Da die unterschiedlichen Wohnungskosten bei der Bemessung des Kaufkraftausgleiches unberücksichtigt bleiben, muss den Beamten mit überdurchschnittlich teuren Wohnungen ein Beitrag an die Wohnungskosten gewährt werden. Der vorgesehene Grenzwert von 20 Prozent der Bezüge trägt dem Umstand Rechnung, dass in der Grundzulage eine durchschnittliche Wohnungsmiete von 17,5 Prozent in Rechnung gestellt wird. Die Verwaltung wird im übrigen streng über die konsequente Anwendung der in Artikel 14, Absatz 2, des Vollzugsreglementes IV enthaltenen einschränkenden Vorschriften zu wachen haben.

III. Beurteilung der Auslandszulage

Eine Beurteilung der Auslandszulage ist schwierig, weil objektive Kriterien für das Ausmass der durch den Aufenthalt im Ausland verursachten Mehrkosten fehlen und überdies sich ein Teil der Mehrkosten auf die Zeit erstreckt, welche der Aussendienstbeamte an der Zentrale verbringt: er muss sich in Bern wieder einleben und meist eine teure Neuwohnung beziehen; sein Mobiliar leidet auch unter dem Umzug nach Bern. Wir sind deshalb auf Vergleiche mit den Auslandszulagen anderer schweizerischer Arbeitgeber mit Personal im Ausland sowie mit den Zulagen anderer Staaten für ihr Aussendienstpersonal angewiesen. Hiebei ist na-

türlich grösste Vorsicht am Platze. Denn erstens sind nicht die Auslandszulagen, sondern die Gesamtbezüge vergleichbar und zweitens spielen die übrigen Leistungen der Arbeitgeber wie betriebliche Vergünstigungen und Wohnungsbeiträge eine wesentliche Rolle.

1. Vergleich mit der Swissair

Die Swissair unterhält rund 110 Vertretungen im Ausland mit 2500 Mitarbeitern, wovon rund 500 aus der Schweiz versetzt werden, also für den Vergleich mit den Aussendienstbeamten in Frage kommen. Die Angaben der Swissair über die Gehaltsmaxima der verschiedenen Grade erwecken den Eindruck, dass diese höher sind als die entsprechenden Besoldungsansätze nach Beamtengesetz; dies wäre denn auch eine plausible Erklärung für die geringen Auslandszulagen der Swissair. Trotzdem ergeben sich in fast allen Fällen, in denen Vergleiche möglich sind, für die Swissair-Angestellten geringere Gesamtbezüge als für entsprechende Aussendienstbeamte. Einige wahllos heraus gegriffene Beispiele effektiver Swissairbezüge mit den Ansätzen, die sich nach dem Vollzugsreglement IV ergäben, belegen dies:

	Grad, Alter	<u>Monatsbezüge</u>	
		Posten bei der Swissair Fr.	Vergleichbarer Posten des EPD Klasse Fr.
<u>Zone II</u>			
Barcelona	Bürochef (27)	1454	13 2198
Brüssel	Verkaufsangestellter (48)	2338	11 2780
	Buchhalter (27)	1630	13 2043
Rom	Daktylo (30)	1688	20 1884
<u>Zone III</u>			
London	Kanzleiangestellter (23)	1447	15 1826
	Sachbearbeiter (26)	1930	15 - 13 1986 - 2188
	Daktylo (22)	1363	22 1518
Madrid	Sekretärin (24)	1598	22 - 20 1600 - 1475

		<u>Monatsbezüge</u>		
		Posten bei der Swissair	Vergleichbarer Posten des EPD	
	Grad	Fr.	Klasse	Fr.
<u>Zone IV</u>				
Algier	Sekretärin (28)	1401	22 - 20	1796 - 1926
Casablanca	Daktylographin (22)	1362	22	1575
Johannesburg	Sekretärin (29)	1574	20	1648
<u>Zone V</u>				
New York	Das Swissair-Personal wird nach örtlichen Normen entlohnt.			
<u>Zone VI</u>				
Tokio	Höherer Angestellter (26)	2948 ¹⁾	13	2850 ²⁾

Diese Gegenüberstellung einiger tatsächlicher Auslandsbezüge von Swissair-Angestellten mit den Bezügen, welche das Politische Departement an nämlichen Orten für eine vergleichbare Funktion gemäss Vollzugsreglement IV ausrichten würde, belegt, dass das Aussendienstpersonal insbesondere in den europäischen Zonen sowie in den untern Graden wesentlich besser entschädigt wird als jenes der Swissair.

Wie bereits erwähnt, wird das Personal der Verkehrszentrale unter andern Voraussetzungen ins Ausland versetzt als jenes des Politischen Departements, so dass Vergleiche der Auslandsbezüge ohne Aussagewert sind. Es mag die Feststellung genügen, dass die Auslandszulagen der Verkehrszentrale wesentlich kleiner sind als jene des Politischen Departements, aber im allgemeinen vergleichbar mit jenen der Swissair. Bemerkenswert ist lediglich, dass die Verkehrszentrale z.B. für New York mit einem Vergleichsindex von 97 Prozent, das Politische Departement aber mit einem solchen von 65 Prozent rechnet.

1) Dienstwohnung; Dienstwagen, Unterhalt zu Lasten Swissair

2) Ohne Miete

2. Vergleich mit andern Staaten

Die Aussendienstbeamten werden ihre Bezüge in erster Linie mit jenen ihrer Kollegen aus andern Staaten vergleichen. Erhalten sie mehr als diese, so fühlen sie sich gut situiert; andernfalls glauben sie sich benachteiligt. Wir haben viel Verständnis für diese naheliegende Betrachtungsweise und möchten lediglich den Vorbehalt anbringen, dass hiebei die allgemeine Haltung eines Staates gegenüber seinem Personal nicht übersehen werden darf. Im folgenden vergleichen wir die Bezüge der deutschen, belgischen, niederländischen, dänischen und schwedischen Beamten, wobei wir die Grade eines verheirateten Kanzleivorstehers der Botschaft, eines verheirateten mittleren Kanzleibeamten sowie einer jungen ledigen Sekretärin auswählen.

An der jeweiligen Zentrale beträgt die Monatsbesoldung in Franken

	Schweiz	BRD	BEL	NL	DK	SW
Kanzleivorsteher	2432-2000 ¹⁾	1944	2151	2209	1730	1381 ²⁾
Kanzleibeamter	1612	1213	901	1292	1467	1175 ²⁾
Sekretärin	1070	782	889	805	1100	740 ²⁾

Im Ausland erhalten diese Beamten

	Schweiz	BRD	BEL	NL ³⁾	DK ⁴⁾	SW ⁴⁾
<u>London</u>						
Kanzleivorsteher	4587	3782	4281	2965	2202	2112
Kanzleibeamter	2589	2224	2253	2198	1835	1688
Sekretärin	1635	1368	1728	1116	1394	1054
<u>Athen</u>						
Kanzleivorsteher	3246	3975	3532	2527	2359	2006
Kanzleibeamter	2290	2499	2209	2168	1992	1608
Sekretärin	1447	1563	1702	1145	1578	974
<u>Washington</u>						
Kanzleivorsteher	5563	5182	5330	3491	2831	2490
Kanzleibeamter	3307	3140	2923	2566	2464	1953
Sekretärin	2083	1974	2143	1447	1887	1248

1) Je nach Grösse der Botschaft

2) Netto Steuern

3) Der Staat übernimmt die Wohnungsmiete sowie die Beiträge für die Sozialversicherung

4) Der Staat übernimmt die Wohnungsmiete

Der Vergleich zeigt, dass trotz der teils starken Besoldungsunterschiede an den Zentralen der hier ausgewählten Staaten, die Beamten im Aussendienst im wesentlichen ähnliche Gesamtbezüge erreichen. Die grösste Uebereinstimmung besteht wohl zwischen der Schweiz - d.h. den im Vollzugsreglement IV vorgeschlagenen Ansätzen - und Deutschland oder Belgien. Der Vergleich mit den Niederlanden und den skandinavischen Staaten ist problematischer, weil dort der Staat dem Aussendienstbeamten die Wohnungsmiete bezahlt. Nimmt man an, sie betrage 15 bis 20 Prozent der Bezüge, so ergeben sich für die Niederländer etwa gleiche Auslandszulagen wie für die Schweizer; die Skandinavier - abgesehen vom höhern Gehalt der dänischen Sekretärinnen - beziehen hingegen weniger.

3. Vergleich mit den Bezügen nach alter Ordnung

Um zu erklären, warum die Auslandszulage gemäss Vollzugsreglement IV für die untern Klassen sowie für die grenznahen Zonen zu Ergebnissen führt, welche z.B. im Vergleich mit der Swissair nicht ohne weiteres belegt werden können, müssen wir die neuen Bezüge jenen nach alter Ordnung gegenüberstellen. Für Lyon, dem personalreichsten Posten der Zone I, ergibt sich:

Klasse, Zivilstand	B e z ü g e		U n t e r s c h i e d	
	alte Ordnung	nach VR IV	+	-
1 v.	85'248.-	85'144.-		104.-
4 v.	56'229.-	51'351.-		4'878.-
7 v.	41'593.-	42'173.-	1'159.-	
9 v.	42'233.-	38'401.-		3'832.-
13 v.	31'876.-	29'788.-		2'088.-
17 l.	20'041.-	17'894.-		2'147.-
18 l.	22'577.-	21'206.-		1'371.-
20 l.	20'715.-	19'356.-		1'359.-
22 l.	18'543.-	17'069.-		1'474.-

Aehnlich wirkt sich die Neuordnung für die übrigen Posten der Zone I aus: die Regel ist eine Verminderung der Bezüge; all-

fällige Verbesserungen sind meist die Folge der Einführung einer konsularischen Zulage für den als Kanzleivorsteher oder Kanzler bezeichneten Beamten ohne konsularischen Titel (Art. 7, Abs. 1, letzter Satz des Vollzugsreglementes IV).

Das am obigen Beispiel dargestellte Verhältnis zwischen bisheriger Ordnung und Vollzugsreglement IV wird durch die beige-fügte Tabelle belegt, welche zonenweise die Stellen angibt, für welche die Auslandszulage erhöht (+) bzw. herabgesetzt (-) wird.

Die Neuordnung bewirkt mehrheitlich eine Herabsetzung der Auslandszulage in den grenznahen Zonen; in den folgenden Zonen vermindert sie sich für das untere Personal, während die Bezüge des mittleren und oberen Personals verbessert werden. Nicht einmal die Aussendienstbeamten der "entfernten" und "schwierigen" Zonen gelangen allgemein in den Genuss grösserer Auslandszulagen als bisher. Es sei allerdings nicht verschwiegen, dass die Verbesserungen finanziell gewichtiger sind als die Verminderungen; die Summe der Reduktionen von 288'000 ist wesentlich geringer als jene der Verbesserungen von 3,2 Millionen Franken. Die Aufteilung dieser Verbesserungen auf die Besoldungsklassen ergibt ferner, dass weniger als 0,2 Millionen des Gesamtbetrages auf die Besoldungsklassen 17 bis 22 und 0,4 Millionen auf die Klassen 9 bis 15 entfallen. Der Hauptanteil, nämlich 2,6 Millionen¹⁾ oder mehr als vier Fünftel, betrifft die in den oberen Klassen eingereichten Träger diplomatischer und konsularischer Aemter. Dies ist eine Folge davon, dass der Bundesrat besonderen Wert auf eine generelle Besserstellung dieser Beamten legte, um namentlich die diplomatische Laufbahn von wirtschaftlichen Voraussetzungen unabhängig zu machen und attraktiver zu gestalten. Unter der alten Ordnung hat sich nämlich gezeigt, dass von den 77 seit 1955 neu eingetretenen Diplomaten nicht weniger als 10, wovon allein 3 im laufenden Jahr, demissioniert haben. Auch bei den Beamtinnen des Sekretariatsdienstes war übrigens

1) Hievon entfallen über 0,6 Millionen Franken auf die 59 Missionschefs

Zonen	Zivil- stand	B e s o l d u n g s k l a s s e n						T o t a l	
		1 bis 7		8 bis 15		unter 15		+	-
		+	-	+	-	+	-		
I	verh.	11	7	7	13	-	-	18	20
	ledig	-	-	1	5	4	13	5	18
	Total	11	7	8	18	4	13	23	38
II	verh.	53	5	28	3	3	3	84	11
	ledig	7	-	25	8	33	15	65	23
	Total	60	5	53	11	36	18	149	34
III	verh.	47	2	18	8	2	3	67	13
	ledig	11	-	17	10	26	30	54	40
	Total	58	2	35	18	28	33	121	53
IV	verh.	55	-	26	3	3	4	84	7
	ledig	3	-	14	3	42	7	59	10
	Total	58	-	40	6	45	11	143	17
V	verh.	40	-	25	-	-	-	65	-
	ledig	3	-	10	-	21	5	34	5
	Total	43	-	35	-	21	5	99	5
VI	verh.	30	4	7	3	2	-	39	7
	ledig	3	1	4	7	6	24	13	32
	Total	33	5	11	10	8	24	52	39
VII	verh.	17	-	4	1	-	-	21	1
	ledig	2	-	5	1	5	8	12	9
	Total	19	-	9	2	5	8	33	10
VIII	verh.	3	-	-	-	-	-	3	-
	ledig	-	-	-	-	-	1	-	1
	Total	3	-	-	-	-	1	3	1
<u>Alle Zonen</u>	<u>Total</u>	<u>285</u>	<u>19</u>	<u>191</u>	<u>65</u>	<u>147</u>	<u>113</u>	<u>623</u>	<u>197</u>

im Jahr 1965 eine verhältnismässig grosse Anzahl von Demissionen festzustellen. So habe von den 63 Beamtinnen, deren Dienstverhältnis aufgelöst wurde, mehr als ein Drittel ihre Demission eingereicht, die meisten davon mit der Begründung, dass sie an anderen Stellen besser besoldet werden.

Wenn wir in diesem Bericht wiederholt die Frage nach der Berechtigung der im Vollzugsreglement IV insbesondere in den untern Klassen und den europäischen Zonen hohen Auslandszulage stellten, so hat uns dieser Vergleich die Hauptantwort gegeben: die Zulagen mussten das beantragte Ausmass erhalten, um eine zu einseitige Auswirkung der Neuordnung zu verhindern. Wenn die Grundzulage nur wenig höher als bei der Swissair - ein gewisser Unterschied lässt sich ja objektiv begründen - festgelegt worden wäre, hätte die Beamtenordnung III für fast das ganze untere Personal und für grosse Teile des mittleren Personals eine Schlechterstellung bewirkt; nur die Träger diplomatischer oder konsularischer Aemter wären wegen des Ausbaus ihrer Funktionszulagen besser gefahren. Eine derartige Neuregelung hätte sich personalpolitisch nicht verantworten lassen, weil dadurch das gute Verhältnis zwischen den Personalschichten gestört worden wäre. Dem Bundesrat wäre eine einseitige Bevorzugung der Träger diplomatischer und konsularischer Aemter vorgeworfen worden.

Es drängt sich allerdings sofort die Frage auf, warum bisher dem untern Personal in den grenznahen Zonen derart hohe Zulagen zugestanden wurden. Dies lässt sich erstens aus der individuellen Berechnungsweise erklären, die den zusätzlichen Bedarf im Ausland zu hoch bewertete und zuwenig dem Umstand Rechnung trug, dass der Lohnempfänger seinen Lebensaufwand dem Einkommen anpassen muss und nicht umgekehrt. Zweitens verglich man mit den Bezügen im Aussendienst anderer Staaten, wobei sich der Vertreter der "reichen" Schweiz ins gleiche Glied stellte wie ebenfalls wohl entlohnte Aussendienstbeamte anderer Staaten. Sodann wurde die Auslandszulage gerade an den grenznahen Orten weniger in Anlehnung an die Bezüge in der nahen Schweiz als an jene in der teuren Hauptstadt des betreffenden Landes berechnet, und schliesslich

befürchtete man bei zu grossen Unterschieden in der Auslandszulage zwischen den einzelnen Posten, es bereite Schwierigkeiten, Posten mit kleiner Auslandszulage zu besetzen.

IV. Ergebnis

1. Grundzulage

Die im Vollzugsreglement IV enthaltenen Grundzulagen führen insbesondere für das untere Personal einerseits sowie für die europäischen Zonen andererseits zu Auslandsbezügen, die jene der Swissair übersteigen. Dies lässt sich zu einem grösseren Teil durch die unterschiedlichen Dienstverhältnisse beim Politischen Departement und bei der Swissair begründen; es bleibt jedoch ein Rest, der nicht durch objektive Argumente belegbar ist, sondern eher eine Frage des Ermessens ist. Der Vergleich mit den Auslandsbezügen bei der Verkehrszentrale scheitert wegen den ungleichen Anstellungsbedingungen: entweder wird das Auslandspersonal langfristig am nämlichen Dienstort verwendet oder an Ort und Stelle engagiert und nach örtlichen Bedingungen entlohnt. Ebensowenig führt die Gegenüberstellung mit dem Aussendienstpersonal anderer Staaten zu schlüssigen Ergebnissen, nicht zuletzt, weil die personalpolitische und aussenpolitische Haltung der jeweiligen Staaten beim Vergleich nicht berücksichtigt werden kann.

Erst der Vergleich mit den Bezügen nach alter Ordnung gibt hingegen eine vollständige Erklärung der im Vollzugsreglement IV vorgesehenen Ansätze: sie mussten in diesem Ausmass angesetzt werden, um eine Schlechterstellung eines Teils der Beamten im Aussendienst, insbesondere der unteren und mittleren Kategorien, zu vermeiden. Aus personalpolitischen Erwägungen kann daher das Finanz- und Zolldepartement eine Verminderung der vorgeschlagenen Ansätze nicht befürworten. Bei künftigen nicht teuerungsbedingten Änderungen der Besoldungsskala ist jedoch auf eine generelle Erhöhung der Grundzulagen zu verzichten und damit eine Herabsetzung der prozentualen Expatriationszuschläge anzustreben.

2. Diplomatische und konsularische Zulagen

Die Einführung der diplomatischen und konsularischen Zulagen bewirkt eine bewusste Verbesserung der Bezüge der obern Personalkategorien. Dies entspricht dem Bestreben des Bundesrates, die diplomatische Laufbahn jedermann offen zu halten. Das Finanz- und Zolldepartement begrüsst es, dass das Politische Departement den in der Beamtenordnung III vorgesehenen Nachweis über die Verwendung der Zulage tatsächlich zu verlangen gedenkt.

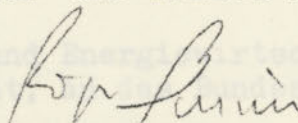
3. Uebrige Zulagen

Bei den Zulagen für nichtständige Geschäftsträger und Verweser sowie für Diplomaten, die zusätzlich mit weiteren Aufgaben betraut werden, besteht die Möglichkeit gewisser Ueberschneidungen. Auch hier empfiehlt es sich, vom Empfänger den Nachweis über die Verwendung der Zulage zu verlangen. Gegebenenfalls sind die in der Beamtenordnung III (Art. 59) sowie im Vollzugsreglement IV (Art. 10) vorgesehenen Ansätze anzupassen.

4. Kaufkraftausgleich

Das Finanz- und Zolldepartement ist bereit, dem Wunsch der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte zu entsprechen und die Verantwortung für die Festsetzung des Kaufkraftausgleichs zu übernehmen. Dabei wird es noch abzuklären sein, wie weit eigene Preiserhebungen durchgeführt oder die von Dritten erhobenen Preise verwendet werden können. Wir schlagen daher vor, Artikel 57, Absatz 3, der Beamtenordnung III sowie Artikel 8, Absatz 2 und 3, des Vollzugsreglementes IV entsprechend abzuändern.

EIDG. FINANZ- UND ZOLLDEPARTEMENT


Roger Bonvin