

Fünfte Sitzung – Cinquième séance

Dienstag, 14. März 2000
Mardi, 14 mars 2000

17.15 h

00.9001

**Mitteilungen
des Präsidenten**
**Communications
du président**

Präsident (Schmid Carlo, Präsident): Die Vizepräsidentin, Frau Saudan, und Herr Cottier befinden sich – in Begleitung von Herrn Lanz – an einer Tagung der europäischen Parlamentspräsidenten in Paris.

Plattner Gian-Reto (S, BS): Unser Präsident, Carlo Schmid, hat letzte Woche zwei einschneidende Erlebnisse gehabt. Das eine Erlebnis ist ein sehr trauriges, das andere ist ein freudiges. Ich möchte nur dieses erwähnen und erlaube mir, ihm in Ihrem und auch in meinem Namen zu seinem 50. Geburtstag zu gratulieren, den er letzten Samstag gefeiert hat. (Beifall)

98.076

Bundespersonalgesetz
Loi sur le personnel
de la Confédération

Differenzen – Divergences

Botschaft des Bundesrates 14.12.98 (BBI 1999 1597)
Message du Conseil fédéral 14.12.98 (FF 1999 1421)

Nationalrat/Conseil national 05.10.99
Nationalrat/Conseil national 06.10.99
Nationalrat/Conseil national 06.10.99
Nationalrat/Conseil national 06.10.99
Ständerat/Conseil des Etats 13.12.99
Nationalrat/Conseil national 06.03.00
Ständerat/Conseil des Etats 14.03.00
Nationalrat/Conseil national 16.03.00
Ständerat/Conseil des Etats 22.03.00
Nationalrat/Conseil national 24.03.00
Ständerat/Conseil des Etats 24.03.00

1. Bundespersonalgesetz

1. Loi sur le personnel de la Confédération

Reimann Maximilian (V, AG), für die Kommission: Nach der ersten Beratung dieses Gesetzes in beiden Räten – der Ständerat war Zweitepat – bestanden nicht weniger als 21 Differenzen. Davon hat der Nationalrat inzwischen 16 in unserem Sinn bereinigt, darunter erfreulicherweise alle, von denen man sagen könnte, es seien die wichtigsten gewesen. Verblieben sind unserer vorberatenden Kommission also noch fünf alte Differenzen. Dazu kommen zwei neue; wir haben in der SPK den Nationalrat geschäftsreglementskonform ermächtigt, sie zu schaffen.

Bei diesen neuen Differenzen geht es, darauf möchte ich jetzt schon hinweisen, erstens um Artikel 19 Absatz 4, wo das Verbot der Annahme von ausländischen Orden und Titeln eingefügt werden soll. Dies ist eine Folge der Totalrevision der Bundesverfassung, wo diese Bestimmung mangels verfassungsmässigem Gewicht gestrichen und auf Gesetzesebene herabgestuft wurde.

Bei der zweiten Differenz geht es um die zusätzliche Vorlage 2, die erforderlich geworden ist, damit der Bundesrat, vor allem bei einer verzögerten Inkraftsetzung des neuen Gesetzes infolge Referendums, die Beamten nicht nach altem Recht auf weitere vier Jahre wählen muss, sondern nur noch bis zur Inkraftsetzung des neuen Gesetzes.

Über diese beiden neuen Differenzen werden wir gleich entscheiden können; in der Kommission waren sie total unbestritten.

Dazu besteht aus der alten Vorlage noch eine einzige materielle Differenz, bei Artikel 7 in Bezug auf das Schweizer Bürgerrecht als Erfordernis für die Ausübung hoheitlicher Funktionen; darauf komme ich gleich zurück.

In der Differenzbereinigungssitzung unserer Kommission betraf die Hauptdiskussion jedoch Artikel 6 Absatz 5. Der Fahne können Sie zwar entnehmen, dass es hier keine Differenz zum Nationalrat mehr gibt. Sowohl ich als Kommissionspräsident wie möglicherweise auch Mitglieder der Kommission behalten sich jedoch vor, den Antrag auf Festhalten doch noch zu stellen, sollte sich zeigen, dass die von Herrn Bundesrat Villiger zuhanden der Materialien abzugebende Erklärung aus unserer Sicht ungenügend ist.

Im Übrigen verweise ich darauf, dass der französische Text dieses Absatzes 5 schlecht formuliert ist. Wir werden die Redaktionskommission beauftragen, da Hand anzulegen – es sei denn, der Urheber des Einwandes in der Kommission, Herr Kollege Cornu, könne uns gleich selber eine bessere französische Version vorlegen.

Jetzt aber zum Kernpunkt: Worum geht es grundsätzlich? Es geht um einen der Schlüsselartikel des neuen Gesetzes. Er legt fest, welches Recht künftig für welche Personalkategorien zur Anwendung kommt: das Bundespersonalgesetz oder das Obligationenrecht. Grundsätzlich ist es natürlich das neue Bundespersonalgesetz. Dazu soll der Bundesrat die Kompetenz erhalten, bestimmte Personalkategorien, von denen die wichtigsten in Absatz 5 erwähnt sind, dem OR zu unterstellen.

Wir wollten und wollen – schon seinerzeit im Ständerat und jetzt wieder in der Kommission – dabei einer grösstmöglichen wirtschaftlichen Flexibilität zum Durchbruch verhelfen, wie das in einer modernen Volkswirtschaft an sich Usus ist. Der Nationalrat hingegen machte die Einschränkung, dass die erwähnten Personalkategorien wie Aushilfspersonal, Praktikanten, im Ausland angestelltes Personal usw. nur in begründeten Fällen dem OR unterstellt werden dürfen.

Es ist prima vista natürlich kein geringfügiger Unterschied, ob man eine generelle Unterstellungskompetenz oder blos eine auf begründete Fälle beschränkte Kompetenz vorsieht. Nun sagte uns Herr Bundesrat Villiger in der Kommission aber, da bestehe kein materieller Unterschied, denn der Bundesrat handle nie unbegründet. Auch in der Version des Ständerates könne es sich e contrario also nicht um unbegründete Unterstellungen handeln, sondern stets nur um begründete, ob dieses Attribut nun expressis verbis im Gesetz stehe oder nicht.

Deshalb möchte ich – auch namens der Kommission – Herrn Bundesrat Villiger noch einmal formell darum bitten, hier zu Protokoll und damit zu den Materialien zu geben, dass die beiden Versionen identisch sind und dass auch die Version des Nationalrates, falls wir uns dieser anschliessen sollten, dem Bundesrat grösstmögliche Flexibilität bei der Anstellung von solchem Personal bietet.

Art. 5 Abs. 1, 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates



Art. 5 al. 1, 2*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 6 Abs. 5*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 6 al. 5*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

Villiger Kaspar, Bundesrat: Es ist der Wunsch des Kommissionspräsidenten, und es war auch der Wunsch der Kommission, dass ich mich zu Artikel 6 Absatz 5 noch einmal äussere. Ich tue das gerne, weil er eine Grundsatzfrage in diesem Gesetz betrifft. Wir wollen ja mit diesem Gesetz mehr Flexibilität für unser Personal schaffen, und wir glauben, dass dies nötig ist, damit wir die Aufgaben im modernen Umfeld wirklich optimal erfüllen können. Wir wollen aber nicht ganz bis zum Obligationenrecht gehen, weil wir der Meinung sind – das ist auch Ihre beim Eintreten und später manifestierte Meinung –, dass man vom Staatsangestellten doch etwas mehr Treue erwarten und ihm dafür umgekehrt einen da und dort etwas verstärkten Schutz bieten kann, vor allem im Bereich der Kündigung. Es gibt aber keinen absoluten Schutz mehr, sondern es geht hier um ein Gesetz, das eine etwas bessere Fähigkeit der Anpassung an neue Umstände ermöglicht. Ich weiss, dass das von vielen Kreisen als ein Angriff auf den Service public empfunden wird. Das ist falsch. Wir sind der Meinung, dass eben gerade ein zeitgemässer Service public anpassungsfähig sein muss, damit wir die nötige Kundennähe haben. Wir sind auch der Meinung, dass die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler ein Anrecht auf einen möglichst effizienten Staat haben.

Im Prinzip möchten wir, dass dieses neue Bundespersonalgesetz, wenn es denn schon flexibler ist, möglichst für das ganze Bundespersonal Geltung hat. Wir haben im alten Beamtengesetz eine Klausel, die ganz interessant ist: Gemäss Artikel 62 des geltenden Beamtengesetzes hat der Bundesrat die Möglichkeit, Einzelpersonen und ganze Personalkategorien vom Geltungsbereich des Gesetzes auszunehmen. Man kann also sagen: Das alte Beamtenrecht ist sehr viel unflexibler; aber aufgrund von Artikel 62 hat der Bundesrat die Kompetenz, auch alles anders zu machen.

Wir haben erst im Verlauf unserer Diskussionen festgestellt, dass wir auch im neuen Bundespersonalgesetz eine solche Klausel brauchen, die noch etwas mehr Flexibilität bringt als das schon flexible Bundespersonalgesetz. Das ist auch der Grund, weshalb dies im bundesrätlichen Entwurf noch nicht enthalten ist, was rückblickend gesehen ein Mangel ist, wofür ich mich entschuldige.

Wir haben also erst im Laufe der Beratungen gemerkt, dass hier ein zusätzliches Bedürfnis besteht. Es ist nötig, bestimmte Arbeitsverhältnisse integral dem OR unterstellen zu können. Die Regelung dieses «Fensters» hat sich, Sie sehen das auf der Fahne, im Sinne eines gewissen Reifeprozesses bis zur Formulierung verengt, die Sie heute vor sich haben; ich bin überzeugt, dass es eine gute Formulierung ist. Sie sehen, dass wir jetzt zwischen Einzelfällen und ganzen Personalkategorien unterscheiden. Das Gesetz öffnet also das «OR-Fenster» in Artikel 6 Absatz 6 nur beschränkt. Die Arbeitgeber dürfen dem OR nur begründete Einzelfälle unterstellen. Beachten Sie: Es sind die Arbeitgeber, es ist nicht der Bundesrat, das kann also die Post, die Bahn, das kann irgendwer sein. Die Arbeitgeber dürfen das tun, aber es bedarf einer besonderen Begründung. Damit ist gemeint, dass hier keine willkürliche Einzelfallpolitik betrieben werden darf, und das ist auch richtig so, denn das Gesetz ist flexibel genug, so dass man hier nicht irgendwelche Leute einzeln dem OR unterstellen muss; aber es gibt immer wieder solche Einzelfälle, sei es im obersten Management, sei es im Fall von besonderen Spezialisten usw.

Die Einzelfälle waren auch nicht der Stein des Anstoßes. Das Problem entstand dort, wo es um ganze Personalkategorien geht. Wir sind der Meinung, dass vor allem die Betriebe die Möglichkeit haben müssen – sie machen es auch heute schon aufgrund von Artikel 62 des Beamtengesetzes so –, ganze Personalkategorien dem OR zu unterstellen. Dabei handelt es sich z. B. um die so genannten Hilfskräfte bei der Post. Das kann man nicht auf der Basis der Einzelfallklausel machen, denn das sind einige Tausend, da würde diese Klausel wirklich strapaziert. Es geht auch um Praktikanten und ähnliche Kategorien, und niemand weiss natürlich, ob nicht in Zukunft das Bedürfnis für weitere, ähnliche Personalkategorien besteht. Das ist der Grund dafür, dass wir meinen, wir bräuchten auch hier ein «Fenster», wie es im alten Beamtengesetz Artikel 62 ist, mit dem Unterschied allerdings, dass jetzt für die Unterstellung dieser Personalkategorien immerhin das OR vorgeschrieben ist, während es der alte Artikel 62 dem Bundesrat ermöglicht, dafür irgend ein öffentliches Recht zu konstruieren oder zu verwenden. Wir bitten Sie, dem Beschluss des Nationalrates zuzustimmen. Diese Ergänzung entspricht an sich auch der gesetzgeberischen Logik. Wenn schon die Unterstellung von Einzelfällen besonderer Gründe bedarf, ist es natürlich umso wichtiger und legitimer, auch für die Unterstellung ganzer Kategorien eine Begründung zu verlangen. Der Bundesrat wird für die Unterstellung ganzer Personalkategorien unter das OR Kriterien entwickeln. Gleich wie die Arbeitgeber für die Einzelfälle wird also der Bundesrat auch für solche Kategorien das «OR-Fenster» im Rahmen eines Konzeptes benützen. Die namentliche Nennung von besonderen Kategorien – Hilfskräfte usw. – gibt die Stossrichtung an.

Nun wissen Sie, dass bei den Verbänden und beim Personal selber eine gewisse Angst besteht, der Bundesrat könnte dieses «Fenster», das ihm eine sehr grosse Kompetenz gibt, dazu verwenden, ganze Personalkategorien im Kernbereich des Bundes praktisch willkürlich dem OR zu unterstellen, also zu sagen: Die ganze Post, die ganzen SBB unterstellen wir ab sofort dem OR. Das würde nicht dem Geist dieses Gesetzes entsprechen. Wir haben dieses Gesetz so flexibel gemacht, damit wir gerade das nicht tun müssen. Deshalb hilft dieser Zusatz der begründeten Fälle auch, dem Personal die Angst davor zu nehmen, der Bundesrat tue da – vielleicht nicht jetzt, aber in vier Jahren – etwas, was dieses Gesetz unterlaufe, und er missbrauche dieses «Fenster» systematisch, um das Gesetz zu unterlaufen.

Das Bundesgesetz enthält in Bezug auf die Unterstellung ganzer Kategorien sozusagen vier Kautelen, welche diese «kalte Aushebelung» des ganzen Gesetzes verhindern. Man kann das so zusammenfassen:

1. Nur der Bundesrat hat diese Kompetenz, also nicht die Betriebe selber. Das ist eine gewisse Bremse, denn er muss sich das gut überlegen. Aber wenn ihm die Betriebe das so begründen können, dass es einleuchtet, kann und wird er es tun. Den einzelnen Arbeitgebern aber steht diese Kompetenz, anders als bei den Einzelpersonen, nicht zu.
2. Mit der Nennung der Personalkategorien zeigt das Gesetz die Richtung, in welche dieses «Fenster» geöffnet werden darf. Es betrifft also nicht die Kernpersonalkategorien, sondern solche, die im BPG genannt werden oder welche ähnliche Charakteristiken haben. Ich glaube, diese Offenheit ist im Prinzip richtig, weil niemand sagen kann, ob in Zukunft nicht auch andere Kategorien mit ähnlichem Charakter dem OR unterstellt werden müssen.
3. Das Erfordernis der besonderen Gründe gibt vor allem die Sicherheit, dass der Bundesrat nicht willkürlich irgendwelche Personalkategorien dem OR unterstellt. Ich kann das hier jetzt sagen: Der Bundesrat würde das auch sonst nicht tun, weil er ja Gründe dafür haben muss, sonst wäre das Willkür. Damit können Sie dem Personal eine gewisse Sicherheit geben, dass der Bundesrat das wirklich in dieser Richtung nutzen wird. Er würde es auch sonst nicht ohne Gründe tun, aber hier ist er objektiv dazu aufgefordert, diese Gründe auch zu nennen und damit quasi zu überzeugen, dass das so ist.
4. Der Bundesrat kann für die Kategorien, die dem OR unterstehen, sogar gewisse Mindestvorschriften erlassen. Ge-



stützt darauf könnte der Bundesrat die Arbeitgeber beispielsweise sogar dazu verpflichten, auch das OR-Personal einem GAV zu unterstellen. Wir wissen, dass die Post auch für dieses Personal gewisse Regeln aufstellen will. Damit haben wir eine Mischung zwischen der nötigen Flexibilität für die Betriebe und der nötigen Flexibilität für den Bundesrat – und doch eine gewisse Sicherheit, dass dieses Gesetz nicht durch den Bundesrat «kalt denaturiert» wird.

In diesem Sinne bitte ich Sie inständig, dieser Formulierung zuzustimmen, weil Sie dem Personal – das in diesem Umfeld ohnehin verunsichert ist – mit dem neuen Gesetz eine gewisse Beruhigung geben können, ohne dass dadurch die Flexibilität des Bundesrates einschneidend vermindert wäre.

Reimann Maximilian (V, AG), für die Kommission: Als Präsident der Kommission möchte ich festhalten, dass Herr Bundesrat Villiger die von uns gewünschten Erklärungen nun abgegeben hat. Ich glaube, in diesem Sinne können wir hier dem Nationalrat folgen, womit sich ein Festhalten an unserer ursprünglichen Fassung erübrigt.

Angenommen – Adopté

Art. 7 Abs. 2bis, 3

Antrag der Kommission
Festhalten

Art. 7 al. 2bis, 3

Proposition de la commission
Maintenir

Reimann Maximilian (V, AG), für die Kommission: Bei dieser Differenz beantragt Ihnen die Kommission, am Beschluss unseres Rates festzuhalten. Es geht um das Schweizer Bürgerrecht als Voraussetzung für die Ausübung gewisser hoheitlicher Funktionen.

Die Kommission ist im Gegensatz zum Nationalrat und zum Bundesrat weiterhin der Ansicht, dass eine generelle Regelung Sinn macht und wohl auch den Vorstellungen einer Mehrheit unserer Bevölkerung entspricht. Danach soll von Gesetzes wegen festgelegt werden, dass für hoheitliche Funktionen in der Regel das Schweizer Bürgerrecht erforderlich ist. Bei hoheitlichen Funktionen ist etwa an die Fiskalbeamten, an das Grenzwachtkorps, an die Bundespolizei und Bundesanwaltschaft, an die Diplomatie usw. zu denken. Wir gehen also weiter als der Bundesrat und der Nationalrat, die den Grundsatzentscheid, ob das Schweizer Bürgerrecht für hoheitliche Funktionen überhaupt erforderlich sein soll, alleine dem Bundesrat überlassen wollen. Wir hingegen legen den Regelfall fest und weisen lediglich die Ausführungs-kompetenz dem Verordnungsweg des Bundesrates zu.

In diesem Sinn sind die Absätze 2bis und 3 ein konzeptionelles Ganzes, so dass lediglich eine einzige Abstimmung erforderlich ist, sofern es überhaupt einer solchen bedarf.

Villiger Kaspar, Bundesrat: Ich kann es ganz kurz machen: Ich hätte lieber die bundesrätliche Lösung. Die Lösung, die Sie hier beschliessen, atmet eine gewisse Enge. Der Bundesrat kann mit beidem leben und überlässt es den beiden Räten, sich am Schluss auf irgendetwas zu einigen. Sofern das in nützlicher Zeit möglich ist, ist mir eigentlich gedient.

Angenommen – Adopté

Art. 11 Abs. 4–6; 13 Abs. 1

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 11 al. 4–6; 13 al. 1

Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 19 Abs. 4

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 19 al. 4

Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Reimann Maximilian (V, AG), für die Kommission: Wie einleitend bereits vermerkt, handelt es sich hier um eine neue Differenz, die dadurch entstanden ist, dass seit der ersten Beratung die revidierte Bundesverfassung in Kraft getreten ist. Wir haben seinerzeit dort beschlossen, dass das Titel- und Ordensannahmeverbot künftig lediglich noch auf Gesetzesstufe geregelt werden solle. Ich bitte Sie, sich hier dem Nationalrat anzuschliessen.

Angenommen – Adopté

2. Beamtengesetz

2. Statut des fonctionnaires

Reimann Maximilian (V, AG), für die Kommission: Diese neue Differenz erklärt sich von selbst. Für den Fall, dass das neue Bundespersonalgesetz nicht auf den 1. Januar des kommenden Jahres in Kraft treten kann, beispielsweise wegen eines Referendums, wodurch es zu einer Verzögerung kommen könnte, soll eine neue Amts dauer der Beamten, die nach altem Recht wiederzuwählen sind, bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses neuen Gesetzes befristet sein. Diese neue Kompetenz wird dem Bundesrat mit der Vorlage 2 eingeräumt.

Auch diesbezüglich beantragt Ihnen die Kommission, sich dem Nationalrat anzuschliessen.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress, Ziff. I, II

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, ch. I, II

Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
Für Annahme des Entwurfes 30 Stimmen
Dagegen 1 Stimme

An den Nationalrat – Au Conseil national

