

Schweizerisches Bundesblatt.

42. Jahrgang. II.

Nr. 23.

31. Mai 1890.

Jahresabonnement (portofrei in der ganzen Schweiz): 4 Franken.

Einrückungsgebühr per Zeile 15 Rp. — Inserate sind franko an die Expedition einzusenden.

Druck und Expedition der Stämpfli'schen Buchdruckerei in Bern.

Bericht

der

ständeräthlichen Kommission betreffend auszurichtende Rücktrittschädigungen an arbeitsunfähig gewordene Beamte und Angestellte des Bundes.

(Vom 10. Mai 1890.)

Tit.

Es liegt im Zuge der Zeit, die im Dienste des Bundes, der Kantone oder auch größerer Eisenbahngesellschaften stehenden Beamten und Angestellten gegen die Wechselfälle des Lebens einigermaßen sicherzustellen. Das Prinzip, die Arbeitskraft derselben so lange auszunützen, als es irgendwie geht, und sie nachher sich selbst zu überlassen, ist ein von den Anforderungen der Humanität überholtes. Allgemein bricht sich die Ansicht Bahn, daß Beamte und Angestellte, die ihre beste Zeit und Kraft irgend einer Verwaltung oder Unternehmung gewidmet haben, einen gewissen Anspruch auf Berücksichtigung besitzen, wenn ihre körperlichen und geistigen Kräfte derart schwinden, daß sie ihrer Aufgabe nicht mehr vollauf gerecht werden können.

Und andererseits liegt es gewiß auch im innersten Interesse einer Administration, wenn deren Arbeiter die Gewißheit haben, daß sie beim Eintritt von schadenbringenden Wechselfällen nicht darben müssen, daß eine stärkere Hand in entsprechender Weise für sie sorgt. Fleiß und Arbeitsfreudigkeit, langes Verbleiben in der einmal innehabenden Stellung werden die unmittelbare Folge einer solchen Behandlungsweise sein.

Von diesem Gedanken war wohl auch die ständeräthliche Budgetkommission geleitet, als sie am 24. Juni 1887 den später vom Ständerathe gebilligten Antrag stellte: „den Bundesrath einzuladen, zu untersuchen, ob es nicht angezeigt wäre, eine Altersversorgungskasse für die Beamten und Angestellten der eidgenössischen Postverwaltung zu errichten“.

Dem Bundesrathe war schon früher eine Reihe von Aufträgen in der Richtung der Altersversorgung und Versicherung der Beamten und Angestellten von den Räten zur Prüfung übergeben worden. Zweimal berichtete er darüber in ausführlicher Weise; seine wohlgemeinten Vorschläge hatten indessen jedesmal einen negativen Erfolg. Wohl nicht deßhalb, daß etwa den Räten das vorgesteckte Ziel unsympathisch war, nein, man konnte sich über die Wege, die zum Ziele führen sollten, nicht einigen. Deßhalb glaubte der Bundesrath, seinen Bericht und Vorschlag nicht nach Maßgabe jenes Antrages auf einen einzelnen Dienstzweig der eidgenössischen Verwaltung beschränken, sondern die Frage im Allgemeinen behandeln zu sollen.

Bei Behandlung früherer ähnlicher Vorlagen in den eidgenössischen Räten wurde von verschiedenen Seiten in beifälliger Weise darauf hingewiesen, es sollte die Frage der Altersversorgung gleichzeitig mit der Vorlage eines neuen Besoldungsgesetzes gelöst werden. Der Bundesrath stellt sich jedoch in seiner Botschaft vom 19. November 1889 nicht auf diesen Boden. Es hatte sich deßhalb unsere Kommission in erster Linie darüber auszusprechen, ob auf die Vorlage eingetreten werden wolle oder dieselbe an die antragstellende Behörde zurückzuweisen sei. Wir entschieden uns einstimmig für Eintreten. Theoretisch genommen, scheint die Kombination der Verbindung beider Fragen mit einander Manches für sich zu haben; im Interesse der Sache selbst erscheint Getrenthalten derselben angezeigt. Die Kommission will nicht zwei Materien mit einander verbinden, von denen jede an und für sich von erheblicher Wichtigkeit ist, zumal die eine wie die andere vom Bunde beträchtliche Opfer verlangt. Man dürfte beim Volke großer Opposition begegnen, wenn diese Opfer auf einmal gefordert werden wollten.

Wir möchten die Frage der Rücktrittsgehälter zuerst definitiv erledigen, damit der Bundesrath bei Entwerfung eines neuen Besoldungsgesetzes weiß, woran er in dieser Beziehung ist. Ein neues Besoldungsgesetz ist nothwendig wegen der bestehenden großen Ungleichheit in den Besoldungsansätzen zwischen den alten und neuen Bundesverwaltungen, sowie wegen der mannigfachen provisorischen Ausnahmestimmungen. Noch dringlicher erscheinen

Maßnahmen für die Versorgung invalid gewordenener eidgenössischer Beamten und Bediensteten. Dieselben sind zum großen Nachtheil der Bundesadministration schon zu lange hinten gehalten worden. Jedes Jahr Aufschub mehrt die Zahl der Invaliden und erschwert den Uebergang zu geordneten Verhältnissen. Darum stellt sich die Kommission einstimmig auf den Boden des Bundesrathes: Trennung der Besoldungs- von der Rücktrittsgehaltsfrage und Eintreten auf die Vorlage vom 19. November 1889.

I. Geschichtliches.

Die Frage der Versicherung der Beamten und Angestellten des Bundes gegen die Wechselfälle des Lebens hat eine Geschichte, welche bis zum Jahr 1850 zurückreicht. Die damalige Militärorganisation bestimmte, daß die Militärs, welche im eidgenössischen Dienste verwundet oder verstümmelt werden, und die Wittwen und Waisen oder andere bedürftige Hinterlassene von Gefallenen je nach ihrem Vermögen eine angemessene Entschädigung oder Unterstützung erhalten.

Das später erlassene Ausführungsgesetz dehnte diese Bestimmung auch auf Militärs aus, die im Uebungsdienste verunglückten, und sah bei bleibender Schädigung oder Tod Pensionen vor.

Dann folgte ein vom Bundesrathe im Jahr 1863 genehmigter kollektiver Lebensversicherungsvertrag zwischen dem schweizerischen Schulrathe und der schweizerischen Rentenanstalt in Zürich, nach welchem die Schulkasse für jeden Lehrer des Polytechnikums, welcher behufs der Todes- oder Altersversicherung sich zu einer jährlichen Prämienzahlung von wenigstens 3 % seiner Besoldung verpflichtete, einen Zuschuß von weitem 3 % zusicherte. Dieses Vorgehen veranlaßte über 2000 Beamte und Angestellte des Bundes, mit der Bitte an den Bundesrath zu gelangen, „es möchte die Frage, ob und wie ihnen die Vortheile einer Versicherung gegen ökonomische Wechselfälle in Folge körperlicher Gebrechen, Alterszunahme, Todesfall, sei es durch Einführung einer eigenen Kasse, sei es durch Anschluß an eine bestehende Versicherungsanstalt, verschafft werden könnten, einer gründlichen Prüfung unterworfen werden“.

Nach einer längern eingehenden Behandlung dieses Petitums kam der Bundesrath im Jahr 1866 zu dem Beschlussesantrag an die Rätthe, es sollen alle eidgenössischen Beamten und Bediensteten, welche eine fixe Besoldung von mindestens Fr. 500 beziehen, einen jährlichen Bundesbeitrag von 2 % ihrer jeweiligen Besoldung er-

halten für den Fall, daß sie ihrerseits zum Behuf ihrer Lebensversicherung die Verpflichtung übernehmen, mindestens 2 % ihrer Besoldung für den gleichen Zweck zu verwenden. Denjenigen ältern Beamten, denen der Abschluß einer Lebensversicherung der hohen Prämien halber nicht mehr zusagte, wurde die Fakultät offen gelassen, 2 % ihrer Besoldung jährlich in eine Ersparnißkasse zu legen, denen der Bund jeweilen ebenfalls den gleichen Betrag beizuschießen gehabt hätte. Schon in der Kommission des Ständerathes zeigten sich Meinungsverschiedenheiten über den Modus der Berechnung der 2 % Bundesbeitrag. Während die Mehrheit den bundesrätlichen Vorschlag — Zuschuß von 2 % der Besoldung eines jeden in Versicherung tretenden Beamten — billigte, wollte die Minderheit vom Beitrag der Bundeskasse die eine Hälfte im Verhältniß der Besoldung, die andere nach der Kopffzahl vertheilen, so daß jeder Beamte und Bedienstete 1 % seiner Besoldung und 1 % des Durchschnitts aller Besoldungen der der Versicherung Beigetretenen erhalten hätte.

So getheilt trat die Kommission mit der Vorlage vor den Ständerath. Durch Stichentscheid des Präsidenten wurde dieselbe zu nochmaliger Prüfung an den Bundesrath zurückgewiesen. Die nationalrätliche Kommission erklärte sich grundsätzlich mit der Beamtenversicherung einverstanden, erblickte jedoch in den vom Bundesrathe vorgeschlagenen Versicherungssystemen nicht die erforderlichen Garantien für die Versicherten selbst und hoffte auf das Zustandekommen einer auf dem Grundsätze der Gegenseitigkeit beruhenden Anstalt. In diesem Sinne Antrag auf Zustimmung zum Ständerathsbeschluß, dem der Nationalrath beitrug. Dieses Schicksal der Vorlage veranlaßte den Bundesrath zu dem Beschlusse, „es habe die Angelegenheit bis auf allfällige erneuerte Aaregung auf sich zu beruhen“.

Nach dem soeben behandelten, vielversprechenden, jedoch schließlich erfolglosen Anlaufe betrat eine Anzahl Bethelligter im Jahr 1870 den Weg der Selbsthülfe. Es wurde von Angehörigen des Postkreises St. Gallen ein auf Gegenseitigkeit beruhender Versicherungsverein gegründet, der im Juni 1872 in verschiedenen Sektionen der Schweiz. Postkreise bereits 1867 Mitglieder zählte. Die Bundesversammlung wünschte, daß auch die Beamten und Angestellten der Telegraphenverwaltung Zutritt zu diesem Vereine haben sollen, und sagte zu diesem Zwecke eine jährliche Subvention von Fr. 10,000 aus der Bundeskasse zu. Leider beruhte die Organisation dieses Vereins weder auf den erforderlichen statistischen noch auf versicherungstechnisch richtigen Grundlagen. Eine von Hrn. Prof. Dr. Kinkelin vorgenommene Prüfung ergab die Nothwendigkeit einer Sta-

tutenrevision, welche nach Anleitung dieses Experten im Jahr 1875 vorgenommen wurde. Anno 1888 bestand dieser Verein laut Seite 12 der bundesrätlichen Botschaft aus 2978 Mitgliedern, von denen 2972 auf's Ableben, oder zugleich auch auf das 60. Altersjahr und nur 6 auf Altersrenten versichert waren. An die Prämieinnahme von rund Fr. 284,000 trägt der Bund jährlich Fr. 50,000 bei.

Auf Wunsch der Bundesversammlung legte der Bundesrath im Jahr 1873 den Räten ein im Sinne der Erhöhung der Gehalte revidirtes Besoldungsgesetz vor, welches die Billigung der gesetzgebenden Behörden erhielt. Dieses Gesetz enthält in Art. 6 folgende Bestimmung, die heute noch zu Recht besteht: „Der Bundesrath wird bei Erledigung von Stellen durch Todes- oder Krankheitsfälle je nach den Umständen entscheiden, ob ein Nachgenuß der Besoldung bis auf weitere 6 Monate für den Beamten und bis auf ein Jahr für den Angestellten einzutreten habe.“

Früher durfte der Bundesrath nur bis auf drei Monate Besoldungsnachgenuß gehen; die neue Bestimmung entsprach der Auffassung, daß eine solche Quote in den meisten Fällen als eine durchaus unzulängliche betrachtet werden müsse.

Zur Milderung allfälliger Unglücksfälle beim fahrenden Beamten- und Dienstpersonal der eidgenössischen Postverwaltung wird seit 1876 alljährlich ein fixer Kredit von Fr. 8000 im Budget eingestellt. Hat der Unglücksfall den Tod eines Postbeamten zur Folge, so erhält seine Wittve und Kinder eine Aversalsumme von Fr. 5000; wenn andere nahe Verwandte vom Verdienst des Verunglückten abhängen, werden für dieselben je nach Umständen Fr. 2000—5000 ausgesetzt. Ganze Invalidität erhält eine lebenslängliche Rente aus Fr. 5000 Kapital, halbe Invalidität die Hälfte jenes Betrages. Nach Maßgabe der Verordnung vom 30. Dezember 1881 wurden im Jahr 1888 Fr. 15,296. 20 Entschädigungen ausgerichtet; der bezügliche Fond betrug am Ende gleichen Jahres Fr. 65,200. 54.

Neben der eben bezeichneten Fürsorge für die Beamten und Angestellten einzelner Dienstzweige schenkte die Bundesversammlung fortwährend ihre volle Aufmerksamkeit der Versicherung sämtlicher Beamten gegen ökonomische Wechselfälle. Als Ausfluß dieses Strebens sind die Postulate von 1879 und 1881 zu betrachten, welche Bericht und Antrag wünschten über die Frage, „ob die Versicherung der eidgenössischen Beamten nicht auf zweckentsprechender Grundlage organisirt und obligatorisch erklärt werden solle“.

In einer sehr einläßlichen, umfangreichen Botschaft vom 29. November 1881 kam der Bundesrath auf Grund versicherungstechnischer Berechnungen zu der Ansicht, daß von der Errichtung einer obligatorischen Altersversicherungskasse Umgang zu nehmen sei, indem die jährlichen Opfer für den Bund wie für die Beteiligten als zu groß kaum aufzubringen wären. Hätte es ja für eine Altersrente von 40 % der Besoldung einzig für die noch nicht über 55 Jahre alten Beamten nicht weniger als jährlich rund Fr. 1,150,000 erfordert. Sodann hätten die Versicherten mittelst ihrer Beiträge und des Zwanges zum Beitritt zur Kasse bestimmte Rechte erworben, die nicht einseitig gelöst werden durften, gleichzeitig auch den Uebergang zu einem andern Versicherungssystem erschwerten.

Dagegen wollte die Botschaft den invalid gewordenen Beamten und Angestellten bei ihrem Rücktritte mit Ausrichtung von Aversalsummen, in Ausnahmefällen mit Rücktrittsgehalten, zu Hülfe kommen. Zu diesem Behufe wurde zu Art. 6 des Besoldungsgesetzes vom 2. August 1873 ein Zusatz vorgeschlagen, der sich im Ganzen und Großen auf dem Boden des bundesrätlichen Antrages vom 19. November 1889 bewegte.

Es waren als Aversalsumme Beträge bis höchstens zwei Jahresbesoldungen, in Ausnahmefällen Rücktrittsgehälte vorgesehen, deren Größe der Bundesrath zu bestimmen gehabt hätte. Im Ständerathe traf die Vorlage auf keinen Widerstand; er fügte dem Antrage lediglich das Amendement an, daß die Rücktrittsgehälte nicht mehr als zu höchstens 50 % der fixen Besoldung, und der andern Vortheile im letzten Dienstjahr, bemessen werden dürfen.

Die nationalrätliche Kommission empfahl dem Rathe den ständerätlichen Beschluß warm zur Annahme. Bei Behandlung der Vorlage im Nationalrathe wurde ein Abänderungsantrag angenommen, welcher alle Beamten von Fr. 3000 und mehr Besoldung vom Bezuge von Aversalsummen oder Rücktrittsgehalten ausschloß und ebenso die Dienstzeit für die Bezugsberechtigung von fünfzehn auf zwanzig Jahre erhöhte. Als die so abgeänderte Vorlage am 7. Juli 1883 wieder vor den Ständerath kam, erschien auch dort die Stimmung eine kühle. Sie fand Ausdruck in dem Beschlusse, die Frage der Rücktrittsentschädigung mit derjenigen eines neuen Besoldungsgesetzes zu verbinden und die Angelegenheit behufs Vervollständigung der Akten an den Bundesrath zurückzuweisen. Der Nationalrath stimmte der Vertagung stillschweigend zu.

Mittlerweile bildete sich aus Beamten der Bundesverwaltung ein Initiativkomite, das sich ernstlich mit der Frage der Alters-

und Invaliditätsversicherung befaßte. Das Postulat der ständeräthlichen Budgetkommission, welches wir im Ingreß unseres Berichtes wiedergaben, ermuthigte das Vorgehen dieses Komite's. Es legte dasselbe im Frühjahr 1888 dem Bundesrath zwei Pensionirungssysteme zur Auswahl vor. Nach dem ersten hatten die Beamten bloß im Falle von Invalidität und nach Zurücklegung von 20 Dienstjahren Anspruch auf eine Pension, jedoch ohne Besoldungsabzüge; nach dem zweiten würden sie dieses Recht bei Invalidität schon nach 15 Dienstjahren, ohne den Nachweis der Invalidität nach 30 Dienstjahren erhalten, wogegen sie einem Besoldungsabzug von höchstens 2 % ihres Gehaltes unterworfen wären. Nach beiden Projekten sollte die Pension bei 20 resp. 15 Dienstjahren im Minimum 60 %, bei 30 Dienstjahren im Maximum 75 % der Besoldung, jedoch nicht über Fr. 3600 betragen. Der Bundesrath betrachtete es als angezeigt, diese beiden Vorschläge sowohl als das Postulat der ständeräthlichen Budgetkommission durch das eidgenössische Versicherungsamt vom versicherungstechnischen und statistischen Standpunkte aus eingehend prüfen zu lassen: die Versicherungstechnik in Bezug auf die Erfahrungen betreffend Invalidität in andern Ländern, bezüglich Brutto- und Nettoprämien, Deckungskapital, Altersrenten u. s. w.; die Statistik mit Bezug auf Zahl, Alter, Dienstzeit, Besoldung, Invalidität der im Dienste stehenden eidgenössischen Beamten und Angestellten.

Diese Prüfung legte durch unumstößliche Zahlen dar, daß die Berechnungen des Initiativkomite's über die jährliche Alimentation einer Alters- oder Invaliditätskasse allzu optimistisch gehalten waren und daß die Zahl der Invaliden viel zu klein angenommen wurde. Die bezügliche Darlegung veranlaßte das Initiativkomite, Projekt II gänzlich preiszugeben und sich auf Projekt I, Invaliditätskasse, zurückzuziehen, mit dem Hinzufügen, es solle, unter der Voraussetzung einer entsprechenden Beitragsleistung des Bundes, von den Versicherten je bis zu 2 % ihrer Jahresbesoldung beigetragen werden. Wir müssen jedoch hier schon darauf aufmerksam machen, daß auch Projekt I durch diesen Zusatz nicht mehr als bloßer Versuch angesehen werden kann, den der Bund wieder aufheben dürfte, wenn dessen finanzielle Folgen zu weit führen würden. Denn sobald der Bund als Versicherer auftritt und von den Beamten Prämien bezieht, ist er an die von ihm abgeschlossenen Versicherungsverträge gebunden, die es ihm nicht gestatten würden, mit Leichtigkeit auf eine andere Versicherungsart überzugehen.

II. Organisatorisches.

Die Frage der Personenversicherung gegen eintretende nachtheilige Wechselfälle des Lebens hat in den letzten zehn Jahren unleugbar einen großen Schritt vorwärts gethan. Was jetzt für unser Volk im Wurf liegt, erscheint von höchster Bedeutung. Nach den Ansichten der vorberathenden eidgenössischen Behörden soll der Bund sich nicht mehr darauf beschränken, in Ausführung des Art. 34 der Bundesverfassung strenges Aufsichtsrecht über die verschiedenen in der Schweiz konzessionirten Versicherungsgesellschaften auszuüben, sondern er soll die Personenversicherung selbst in die Hand nehmen. Vorerst würde der Anfang mit der Unfall- und Krankenversicherung gemacht, denen, je nach den dabei gemachten Erfahrungen, weitere Versicherungsarten, z. B. die Invaliditäts- und Altersversicherung, zu folgen hätten.

Der für das Gesetzgebungsrecht des Bundes hiefür erforderliche, von den vereinigten Kommissionen an die Räte beschlossene Zusatz zu Art. 34 der B. V. lautet:

1. Der Bund wird auf dem Wege der Gesetzgebung die Kranken- und Unfallversicherung einrichten, unter Berücksichtigung der bestehenden Krankenkassen.
2. Er kann auch andere Arten der Personenversicherung auf dem Wege der Gesetzgebung einrichten.
3. Er kann den Beitritt allgemein oder für einzelne Bevölkerungsklassen obligatorisch erklären.

Für den Fall, als dieser Zusatz von den eidgenössischen Räten und dem Schweizervolke angenommen wird, fände das Postulat der ständeräthlichen Budgetkommission vom 24. Juni 1887 im Rahmen der Ziffer 2 des Zusatzes Platz zur Ausführung. Allein nach den Versicherungen kompetenter Männer dürfte die Durchführung der Gesetzgebung für Unfall- und Krankenversicherung eine Reihe von Jahren in Anspruch nehmen. Und erst nach Lösung dieser großen, umfassenden Aufgabe wird es sich zeigen, ob der Bund die erforderlichen Mittel besitzt, sich auf weiteren Versicherungsgebieten (Alters- und Invalidenversicherung) finanziell zu bethätigen. Bei solch' lange andauernder Ungewißheit, auf diesem Wege Remedur für den bereits unhaltbaren Zustand zu schaffen, scheint der Vorschlag des Bundesrathes in seiner Botschaft vom 19. November 1889 ein den heutigen Verhältnissen entsprechender zu sein. Er berücksichtigt das vorhandene Bedürfniß und bindet dem Bunde für die Zukunft die Hände nicht.

Wie aus dem geschichtlichen Theil unseres Berichtes klar und unzweideutig hervorgeht, wandten Bundesrath und eidgenössische Räthe der Versicherung der eidgenössischen Beamten und Angestellten bei allen darüber stattgehabten Verhandlungen ihre volle Aufmerksamkeit und Sympathien zu. Man war über den guten Zweck der Sache einig; über die Mittel und Wege, die zum Ziele führen sollten, gingen die Ansichten sehr auseinander. In einer Richtung haben sich die letzteren so ziemlich abgeklärt. Während früher die Lebensversicherung der Beamten mit Bundesbeiträgen im Vordergrunde stand, hält man heute dafür, daß dieselbe der Initiative derjenigen zu überlassen sei, welche eine Familie gründen und für dieselbe zunächst verantwortlich sind. Eine andere Bewandniß hat es mit denen, die im Dienste des Bundes alt und gebrechlich werden, denen ihre ökonomische Situation nicht erlaubt, zurückzutreten, die zum größten Schaden der Administration an ihrer bisherigen Stelle verbleiben müssen, obwohl sie ihren Anforderungen nicht mehr zu genügen im Stande sind. Hier sollte Remedur geschaffen werden; hier steht dem Bunde die Aufgabe zu, mit seiner starken Hand helfend und mildernd einzugreifen, indem er die Administration von den vielen Invaliden entlastet, diesen selbst aber ein wohlverdientes, erträgliches Altersloos bereitet. Dieses Ziel kann auf zwei Wegen erreicht werden: entweder der Bund errichtet für seine Beamten und Angestellten eine Altersversorgungs- oder Invalidenkasse, die auf versicherungstechnischen Grundlagen aufgebaut, durch Beiträge der Betheiligten und des Bundes alimentirt wird, oder er übernimmt die Ausrichtung von Rücktrittsentschädigungen — gleichviel in welcher Form diese zu geschehen haben — ganz auf seine Schultern, und bestimmt auch jeweilen den Rücktritt des Betreffenden aus seiner Stelle. Der Bundesrath sprach sich schon anno 1881, sowie in seiner jüngsten Botschaft vom 19. November 1889 für den letztern Modus aus.

Treten wir nunmehr den verschiedenen Systemen etwas näher.

A. Altersversorgungskasse.

Die Begriffe über die Bedürfnisse und Leistungen einer solchen Kasse sind bei den Laien im Versicherungsfache in der Regel allzu optimistisch gehalten. Und nicht zum Mindesten trugen zu dieser Anschauung Einrichtung und Functioniren unserer sogenannten Eisenbahnhülfskassen bei, welche von Zeit zu Zeit dem Bunde als Vorbild für die Beamtenversicherung empfohlen wurden.

Unsere Eisenbahnhilfskassen sind nichts Anderes als eine Nachahmung der ausländischen, zunächst der deutschen Eisenbahnpensionskassen. Wie es jedoch mit denselben stand, als sie von den schweizerischen Bahngesellschaften zum Vorbild genommen wurden, belehrt uns eine zu jener Zeit verfaßte Schrift eines deutschen Versicherungstechnikers: Mathematische Grundlage für Eisenbahnpensionskassen (1859, Dr. A. Wiegand). Er sagt: „Die Eisenbahnpensionskassen entbehren zur Zeit jeder mathematischen Grundlage. Die Gesellschaften haben Statuten entworfen, darin Pensionsprozente für die verschiedenen Dienstalter und zur Erlangung derselben den Beamten gewisse Gehaltsprozente als Beiträge auferlegt, dann aus eigenen Mitteln wieder eine gewisse Summe als Zuschuß angesetzt, ohne auch nur den geringsten technischen Anhalt zu haben, ob auch das Eine dem Andern entspricht; kurz, es sind alle diese Festsetzungen und Geldbeiträge willkürlich gegriffen worden. Auf die Höhe des Eintrittsalters hatte man nun vollends gar keine Rücksicht genommen; man hat nicht daran gedacht, daß mit dem höheren Alter auch eine größere Sterblichkeits- und Invaliditätsgefahr verbunden ist, vielmehr den 20jährigen Beamten mit dem 40jährigen gleichbesteuert. Ferner hat man Reservekapitalien angesammelt, weiß aber nicht, ob diese wirklich auch die Schuld und Forderung des Institutes im technischen Sinne ausgleichen. Ueber alles dies hat keine dieser Kassen auch nur annähernd ein Urtheil, eine hat ihr Statut der andern nachgebildet und geglaubt, was für andere passe, würde auch für sie passen.“ Es ist dies in der That ein hartes Urtheil über die Grundlagen der fraglichen Kassen, das sich jedoch im Laufe der Jahre bei den meisten als wahr und zutreffend herausgestellt hat. Die Sache gieng längere Zeit ganz schön, die Jahresrechnungen konnten wachsende Fonds aufweisen, welche man als ersparte Reserven betrachtete, ohne eine Ahnung davon zu haben, daß diesem Aktivum ein viel größeres Passivum gegenüberstehe; daß die Zukunft zu Gunsten der Gegenwart ganz erheblich belastet wurde.

Wenn man vernahm, daß beim Versicherungsverein der eidgehörigen Beamten gegen eine Prämie von $2-2\frac{1}{2}\%$ der Besoldung nur eine ganz bescheidene Todesversicherung von ungefähreiner Jahresbesoldung zu erreichen war, die Beamten der Eisenbahnen für dieselbe Prämie sich gegen Krankheit, Altersschwäche und Tod versichern konnten, allerdings unter finanzieller Mitwirkung der Eisenbahngesellschaften, — so darf man sich nicht wundern, wenn mittelst verschiedener Postulate einer Altersversorgungskasse gerufen wurde. Ein näherer Untersuch unserer Eisenbahnhilfskassen hat jedoch die beklagenswerthe Thatsache zu Tage

gefördert, daß die Invaliditätsversicherung allein $3\frac{1}{2}$ bis 4 % der Gesamtbesoldungen in Anspruch genommen hätte und die Wittwen- und Waisenversicherung annähernd eben so viel. Die großen Defizite, welche sich bei verschiedenen Eisenbahnhülfskassen bei Prüfung ihrer Bilanzen nach versicherungstechnischen Grundsätzen herausstellten, riefen nicht nur Statutenrevisionen mit Erhöhung der Prämien und Verminderung der Bezüge, sondern gaben auch Veranlassung zum Erlaß eines Bundesgesetzes betreffend Beaufsichtigung des Rechnungswesens der Hülfskassen der Eisenbahngesellschaften. Gerade dieses Gesetz bestimmt, daß die Defizite solcher Kassen, die sich bei der periodischen Prüfung der Bilanz nach versicherungstechnischen Grundsätzen herausstellen, inskünftig von der Bahngesellschaft zu tragen sind. So löblich und anerkennenswerth der Zweck solcher Kassen zu betrachten ist, will man die Neugründung und den Fortbestand derselben nicht mehr dem Glück oder Zufall überlassen, sondern verlangt ihre Grundlage nach den Gesetzen einer richtigen Versicherungstechnik. Auch der Bund könnte und dürfte sich bei Schaffung einer Altersversorgungskasse absolut nicht anders als auf diesem Boden bewegen.

Nach einer statistischen Aufstellung auf Seite 15 der bundesrätlichen Botschaft hatte der Bund im Jahr 1888 8693 Beamte und Angestellte mit einem Gesamtdiensteinkommen von Fr. 14,164,016. Dieselben setzen sich zusammen:

a.	aus 2264 Beamten und Angestellten, unter Fr. 750 Jahresbesoldung	Fr. 953,404	Gesamtbesoldung
b.	„ 5453 Beamten und Angestellten, mit Fr. 750 und mehr Jahresbesoldung, im Alter von 16 bis und mit 55 Jahren . .	„ 11,084,822	„
c.	„ 976 Beamten und Angestellten, mit Fr. 750 und mehr Jahresbesoldung, im Alter von 56 bis und mit 92 Jahren . .	„ 2,125,790	„
<hr/>			
Total 8693 Beamte und Angestellte mit einer Jahresbesoldung von .		<u>Fr. 14,164,016</u>	

Auf Grund dieser Statistik hat das eidgenössische Versicherungsamt laut Seite 16 der Botschaft eine Berechnung der erforderlichen jährlichen Prämie für die Versicherung einer Altersrente von 50 % des Diensteinkommens für die 5453 Beamten und Angestellten, im Alter von 16 bis 55 Jahre stehend, vorgenommen, die zu ganz interessanten Resultaten geführt hat. Danach würde eine 50 %ige lebenslängliche Rente vom 60. Altersjahre an eine jährliche Prämie von Fr. 1,871,709 = 16,89 % des durchschnittlichen Gehalts, und

eine 75/oige Rente jährlich Fr. 2,807,563 = durchschnittlich 25,33 % des Gehalts erfordern. Mehr als die Hälfte billiger käme die Prämie für eine Altersrente vom 65. Altersjahre an zu stehen.

Was eine so weitgehende Versorgung kosten würde, beweist diese Rechnung. Die Kosten stellen sich als so groß heraus, daß man von vornherein eine Altersversicherung der Beamten vom 16. bis 55. Jahre für eine vom 60. oder auch 65. Altersjahr an laufende 50/oige Rente aufgeben muß, indem solche Summen weder vom Bund noch von den Beteiligten ohne Schwächung anderer naheliegender Aufgaben aufzubringen wären. Die jüngern Beamten würden sich für den durchschnittlichen Prämienatz von 16,89 % ihres Gehaltes höflichst bedanken und lieber zu einem ihrem Alter entsprechenden Tarifansatze bei andern Instituten in Versicherung treten. Sodann wäre gerade für diejenige Klasse von Beamten im Alter von über 55 Jahren, welche der Invalidität am meisten ausgesetzt sind, erst noch nicht gesorgt. Und endlich sind bei jener Berechnung die 2264 Beamten und Angestellten unter 750 Franken Jahresgehalt, weil in der Regel noch einen Nebenberuf treibend, außer Betracht gelassen.

Laut Tabelle I b, Seite 16, der Botschaft würde eine 50/oige Rente vom 60. Altersjahre an beim Eintritt mit 30 Jahren 6,48 %, mit 40 Jahren 13,26 %, mit 50 Jahren 36,48 % des Gehalts erfordern. Je vorgerückter das Eintrittsalter, desto höher die Prämie. Es würde eine gewaltige Summe als jährliche Prämie erforderlich sein, wenn alle Beamten mit einer Gesamtbesoldung von über 13 Millionen Franken der Versicherung beigetreten wären! Aus jener Berechnung wird ersichtlich, wie schwierig es ist, heute eine Altersversicherung für unsere Beamten einzuführen, nachdem die Bundesadministration schon über 40 Jahre in Thätigkeit, nachdem eine große Zahl Beamter alt geworden ist. Entweder ist den ältern der Beitritt nicht möglich, oder die jüngern hätten Prämien zu bezahlen, die gegen ihr Interesse und ihre Kraft giengen, oder der Bund müßte sich mit seinen Beiträgen überanstrengen.

Allein auch abgesehen von der finanziellen Seite der Frage, würde man vom Standpunkte der Administration und unserer demokratischen Einrichtungen aus weit über das Ziel hinausschießen, wollte man für einen jeden Beamten, gleichviel ob er invalid ist oder nicht, eine von einem bestimmten Dienst- oder Altersjahr an laufende Rente anstreben. Allgemeines Recht auf Alterspensionen schon vom 60. oder 65. Altersjahr an geht über unsere Mittel wie unser Bedürfniß hinaus. Die Arbeit ist nicht nur für den betreffenden Beamten und Angestellten eine Wohlthat; es ist auch für die Administration von hohem Werth, von den durch eine längere Dienst-

zeit gewonnenen Kenntnissen und Erfahrungen ihrer Beamten möglichst lange Gebrauch zu machen. Erst wenn die Administration durch das Zurückbleiben der körperlichen und geistigen Kräfte derselben wirklichen Schaden erleidet, soll Abhülfe geschaffen werden. Unser Volk würde auch schwer zu bewegen sein, einem Gesetze seine Zustimmung zu geben, das den Bundesbeamten gestattete, nach Zurücklegung des 60.—65. Altersjahres noch 10—15 Jahre eine Pension von 50—75 % des aktiven Gehalts zu genießen. In monarchischen Staaten, wo die Regierung in einem zahlreichen, gutgehaltenen Beamtenpersonal eine feste Stütze der bestehenden staatlichen Einrichtungen erblickt, mag ein solches Vorgehen eine gewisse Berechtigung haben; in unsern einfachen demokratischen Verhältnissen ist dies nicht der Fall.

Dieser Anschauung hat eine Eingabe des Telegraphistenvereins an unsere Kommission Ausdruck verliehen. Dieselbe will „kein Pensionsgesetz in großem Style; sie möchte an der republikanischen Einfachheit festhalten, das Nöthige thun, aber den Luxus vermeiden. Nur das dringende Bedürfnis soll in Betracht fallen. Ein Beamter soll nicht schon mit 60 Jahren einen Ruhegehalt verlangen können; er soll ihn erst erhalten, wenn er invalid geworden.“

Auch auf die Delegation des Initiativkomite's machten die Berechnungen über die jährlichen Kosten einer Altersversorgungskasse für die eidgenössischen Beamten und Angestellten einen derartigen Eindruck, daß sie in einem persönlichen Vorstande vor unserer Kommission erklärte, auf die Vorschläge des Bundesrathes betreffend Rücktrittsentschädigungen grundsätzlich eingehen zu können; nur wünschte sie höhere Bemessung der Entschädigungen, Eliminierung der Referendums Klausel und Feststellung, daß anstatt Fr. 750 nur Fr. 600 als untere Gehaltsgrenze bezeichnet werde, von wo an auf Rücktrittsentschädigungen Anspruch erhoben werden könne.

Das Beispiel monarchischer Staaten mit ihren Pensions-einrichtungen ist ebenfalls nicht dazu angethan, die Kommission für Einrichtung einer vom Bunde in's Leben zu rufenden Altersversorgungskasse zu bestimmen. In Frankreich werden nach einer gewissen Anzahl von Dienstjahren je nach der Höhe der Besoldung 50 bis 66 % des Gehalts als Pensionen ausgerichtet. Das durchschnittliche Alter der Zivilbeamten beträgt bei ihrer Pensionirung 57,1 Jahre, von welchem Alter an die Pensionirten im Mittel noch 14 Jahre leben. Die jährliche Ausgabe für Zivilpensionen beträgt 61,4 Millionen, denen eine Einnahme an Besoldungsabzügen aller Art von 24,3 Millionen gegenübersteht. Ein solches System hat zur Folge, die Staatskasse schwer zu belasten, während die Pensionirten die letzten 14 Jahre des Lebens entweder müßig gehen

oder neben der Staatspension noch einen mehr oder weniger lukrativen Beruf betreiben können. Frankreich macht Anstrengungen, auf ein für den Staat günstigeres Pensionssystem überzugehen; durch die Beiträge der Versicherten haben aber letztere vertragliche Rechte erworben, die erst mit ihrem Tode erlöschen werden.

Auch der bestehende Beamtenversicherungsverein zeigt uns in unzweideutiger Weise, wie schwierig es der hohen Prämien wegen für die Beteiligten ist, sich eine halbwegs ausreichende Altersrente zu sichern. Von 2978 Versicherungen entfallen nur 6 auf Altersrenten im durchschnittlichen Betrage von Fr. 718.

Auf Grund der dargelegten Motive findet die Kommission mit dem Bundesrath, es sei von der Errichtung einer Altersversorgungskasse unter Mitwirkung des Bundes für einmal Umgang zu nehmen.

B. Invaliditätsversicherung.

Der Bundesrath glaubte, der Sache zu dienen, wenn er durch das eidgenössische Versicherungsamt eine Berechnung über die Kosten der Invaliditätsversicherung der eidgenössischen Beamten und Angestellten erstellen lasse. Diese Aufgabe war für das Amt keine leichte, weil über das Invalidwerden unserer eidgenössischen Beamten statistisches Material nicht vorlag.

Es konnte sich der ziemlich genauen und vollständigen Angaben der deutschen Eisenbahnverwaltungen bedienen, mit Weglassung des Fahr- und Bahnbewachungspersonals. Damit glaubte das Amt, ein analoges Verhältniß mit unserm Büreaupersonal herzustellen, wengleich Instruktoren und Zollwächter dem Invalidwerden in größerem Maße ausgesetzt sind als gewöhnliche Bureaubeamte. Der Diensteintritt der Beamten in verschiedenem Alter von 16 bis 60 Jahren erschwerte die Berechnung ungemein. Denn eine vom 50. Jahre an zu beziehende Pension hat einen ganz andern Geldwerth als eine, die nach dem 75. Jahre beginnt.

Die Berechnungen haben, wie bereits angedeutet, auf Grund der Invaliditätsstatistik für das Personal der deutschen Eisenbahnen nach dem versicherungstechnischen Deckungsverfahren, angewandt auf unser Beamtenpersonal, stattgefunden. Was der Bund infolge Oberaufsicht über das private Versicherungswesen bei den konzessionirten Gesellschaften nicht duldet, darf er für sich selbst ebenfalls nicht anwenden. Wir meinen die Belastung der Zukunft zu Gunsten der Gegenwart. Er darf nicht fragen, welche Prämien sind sofort zu beziehen, um die Pensionen des laufenden Jahres zu bezahlen. Er hat zu untersuchen, welche einmalige und ständige

Jahresprämie haben die sämtlichen Mitglieder einzubezahlen, damit die Einzahlungen mit Zins und Zinseszinsen genügend sind, sämtliche künftige Pensionen dieser Mitglieder zu decken.

Das Versicherungsamt hat die Berechnung der erforderlichen Prämien nach fünf verschiedenen Altersgruppen vorgenommen, mit gleichzeitiger Ausrechnung der Gesamtbesoldung jeder einzelnen Gruppe, um den Prämienatz in Prozenten der Besoldung für eine jede Gruppe herauszufinden. Die Berechnung umfaßt zwei Systeme von Invalidenpensionen. Das erste System nimmt an, daß nach 20 Dienstjahren die Berechtigung auf eine Pension von 60 % und nach 30 Dienstjahren bis 75 % der Besoldung eintrete; beim zweiten steigt sie von 45 % nach 10 bis 75 % nach 30 Dienstjahren. Die jährliche Prämie variirt je nach der Altersgruppe beim ersten System von 7,288 bis 9,977 %, beim zweiten System von 8,121 bis 11,288 % der Besoldung. (Siehe Seite 21 der Botschaft.) Wäre die Invalidenversicherung gleich von Anfang an eingeführt worden, so würde die Durchschnittsprämie beim ersten System rund 3,67 %, beim zweiten rund 4,51 % der Besoldungen betragen = Fr. 485,500 und Fr. 596,300. Diese letzteren Summen wären vom Bund und den Betheiligten wohl aufzubringen gewesen. Eine Reduktion der Pensionen würde natürlich auch eine verhältnißmäßige Reduktion der Prämien zur Folge haben.

Nun hat aber seit Entstehung des neuen Bundes bis heute eine Invalidenversicherung nicht stattgefunden; wir müssen daher mit den thatsächlichen Verhältnissen rechnen, wie das Versicherungsamt sie in Berücksichtigung gezogen hat, und kommen für unsere Beamten und Angestellten auf eine Invalidenprämie von 7.288 % bis 9.977 % ihres Gehaltes. Wollte man den Beamten und Angestellten nur einen jährlichen Beitrag von 2 % ihres Gehaltes zumüthen, so müßte das jährliche Opfer für den Bund so groß werden, daß das Volk ein solches Invalidenpensionssystem schwerlich sanktioniren würde, um die Bundeskasse vor einer allzu schweren Leistung in dieser Richtung zu bewahren.

Ein Obligatorium zum Beitritt mit jährlicher Prämienleistung von 2 % des Gehaltes ergäbe namentlich gegenüber den Posthaltern auf dem Lande und den weiblichen Angestellten überhaupt eine gewisse Unbilligkeit. Die Post- und Telegraphenbeamten weiblichen Geschlechts treten nicht in der Absicht in den Bundesdienst ein, um bis in ihre alten Tage darin zu verbleiben, und es würden ihre jährlichen Beiträge mehr dem männlichen Geschlecht zu gute kommen, als ihnen selbst. Die Posthalter auf dem Lande können unter Mitwirkung ihrer Angehörigen ihre Obliegenheiten bis in ihr hohes Alter erfüllen; sie beziehen lieber den vollen Gehalt, als eine

Pension von 50 bis 60 % desselben. Und so lange ihr Pensum gehörig erfüllt wird, hat auch der Bund keine Veranlassung, sie wegen Invalidität zu pensioniren. Bei Festsetzung eines Minimums von 20 Dienstjahren zum Bezug der Invalidenpension darf bei den in reiferem Alter in den Bundesdienst übergehenden Beamten wohl auch der Gedanke in den Vordergrund treten, daß sie vielleicht gar nicht als Aktive das pensionsberechtigte Alter erleben oder im besten Fall den Gegenwerth der Prämien nur zu einem kleinen Theil genießen könnten. Und wie viele Beamte sterben von der Familie weg, ohne daß sie invalid geworden und eine Kompensation für ihre Einlagen erhalten hätten? In solchen Fällen wären die obligatorisch geleisteten Einlagen für ihre Hinterlassenen total verloren, sofern in dem Statut nicht vorgesorgt würde, daß sie nach dem Tode ihres Ernährers noch eine bestimmte Zeit genußberechtigt seien. Diese verschiedenen Eventualitäten führen die Kommission auch hier zu dem bei Besprechung der Altersversorgungskasse aufgestellten Grundsatz, es solle der Bund die Invalidenversorgung ganz übernehmen und die Vorsorge für Wittwen und Waisen den Beamten unter Mitwirkung des Bundes überlassen.

C. Rücktrittsentschädigung.

Unsere bisherigen Auseinandersetzungen haben Ihnen, geehrte Herren, wie wir hoffen, den Beweis geleistet, daß sowohl die Altersversicherung mit Besoldungsabzügen als auch das System der ganz aus Staatsmitteln bestrittenen Invalidenversicherung dem Bunde regelmäßig wiederkehrende und wachsende Opfer verursachen würde, deren Genehmigung vom Volke kaum zu erhalten sein dürfte. Gleichwohl ist das Bedürfniß nach Abhülfe der bestehenden Uebelstände in hohem Maße vorhanden. Die vom Bundesrathe veranstalteten Erhebungen ergeben im Ganzen in den verschiedenen Dienstzweigen 362 Invalide zu $\frac{1}{4}$, $\frac{2}{4}$, $\frac{3}{4}$ und $\frac{4}{4}$ Invalidität, welche eine Besoldung von mehr als Fr. 750 beziehen. Von diesen nimmt der Bundesrath 108 Beamte von wenig vorgeschrittener Invalidität aus. Und ebenso weitere 111 Invalide, die mit Hülfe ihrer Angehörigen dem Pensum vollauf genügen können, bei denen deshalb keine Dringlichkeit vorliegt, sie zu einem Berufswechsel zu zwingen. Es verbleiben also noch 143 Invalide, die folgenden Dienstzweigen angehören: Posten 89, Telegraphen 9, Finanzen und Zoll 41, Militär 4.

Sie finden, Tit., auf Seite 31 der bundesrätlichen Botschaft eine sehr interessante Aufstellung über diese 143 Invaliden, mit Angabe ihres Alters (30 bis 90 Jahre), ihrer Normalbesoldung nebst

Provision vor der Invalidität (Fr. 347,228), ihrer gegenwärtigen Besoldung (Fr. 313,830), ihres wirklichen Arbeitswerthes (Fr. 112,390), der Kosten einer eventuellen Ersatzkraft (Fr. 203,745), des Betrags der Pensionen von 34 bis 50 % des vollen Dienst Einkommens (Fr. 161,349), des Geldwerthes dieser Pensionen (Fr. 1,197,658), der Kosten der Abfindung durch zwei Jahresbesoldungen (Fr. 694,456).

Diese Tabelle enthält eine Vergleichung zwischen der Gehaltsausrichtung an die 143 Invaliden, ihrer jetzigen Arbeitsleistung und der Ausgaben des Bundes für jene ohne irgendwelche Gegenleistung, betragend jährlich Fr. 201,440. Bei Ausrichtung von Aversalsummen wäre dieser Ausfall in drei Jahren nahezu kompensirt. In Wirklichkeit haben wir in Betracht zu ziehen die Kosten der eventuellen Ersatzkraft für diese Invaliden, die der Bundesrath mit Fr. 203,745 in Anschlag bringt. Es resultirt alsdann für die Bundeskasse immer noch ein jährlicher Gewinn von Fr. 110,085, der ausreichen würde, das erste große Erforderniß von Fr. 694,456 im Verlaufe von sechs Jahren zu amortisiren. Wollte man die 25 unter 20 Dienstjahren stehenden Invaliden von der Entschädigung ausschließen, so würde sich das einmalige Erforderniß um Fr. 102,444 verringern. Aus questionirlicher Tabelle ist ferner ersichtlich, daß die Ausrichtung einer Aversalsumme von zwei vollen Jahresbesoldungen dem Bunde weit geringere Opfer auferlegen würde, als die Kosten eines bescheidenen Rücktrittsgehalts von $\frac{1}{3}$ bis $\frac{1}{2}$ des zuletzt bezogenen vollen Dienst Einkommens. Die nach letzterem System resultirenden Kosten stellen sich circa einmal so hoch, als die Beträge der Aversalentschädigungen.

Wohl unzweifelhaft aus diesem Grunde stellt sich der Bundesrath in seiner Botschaft vom 19. November 1889 im Ganzen und Großen auf den Boden der 1881er Schlußanträge. Er ist grundsätzlich einverstanden, es könne ein Staatsdiener, der ein Pensum übernommen, dasselbe jedoch wegen eingetretener körperlicher oder geistiger Gebrechen nicht mehr zu erfüllen im Stande ist, nicht einfach beseitigt werden; es habe der Bund eine moralische Pflicht, ihm sein Loos möglichst zu erleichtern. Es will der Bundesrath einen Weg wählen, welcher einerseits den Zustand der invalid Gewordenen berücksichtigt, anderseits dem Bunde nur solche Opfer auferlegt, welche er ohne Schaden für das Allgemeine aufzubringen vermag. Zu diesem Behufe werden die Aversalentschädigungen als Regel, die Rücktrittsgehälte als Ausnahme vorgeschlagen. Die Aversalentschädigungen sollen höchstens das volle doppelte Dienst Einkommen nach dem letzten dreijährigen Durchschnitt betragen; der Rücktrittsgehalt höchstens 50 % des einfachen Dienst Einkommens, aber nicht höher als Fr. 1800 per Jahr. Die Bedingungen zum

Bezüge des einen oder anderen dieser Gentisse bestehen in der Voraussetzung des Eintritts körperlicher Gebrechlichkeit und Rückgangs der geistigen Kräfte während des Dienstes, sowie einer mindestens 15jährigen treuen und gewissenhaften Dienstleistung. Damit will der Bundesrath die Errichtung einer Alters- oder Invalidenkasse preisgeben, die Versorgung der Invaliden in mäßigem Umfange ganz auf die Schultern des Bundes nehmen.

Verhandlungen der Kommission und Schlußanträge.

Bevor Ihre Kommission in der Sitzung vom 21. März abhin das ihr vorgelegte Pensum behandelte, hörte sie die mündlichen Vorträge einer Delegation des Initiativkomites der eidgenössischen Beamten und Angestellten, sowie des schweizerischen Telegraphistenvereins an. Das Initiativkomite hatte seiner Zeit dem Bundesrathe zwei Pensionirungssysteme eingereicht. Projekt A wollte den Beamten bloß im Falle von Invalidität und nach Zurücklegung von 20 Dienstjahren Anspruch auf Pension geben, jedoch ohne Besoldungsabzüge; nach Projekt B erhielten sie dieses Recht bei Invalidität schon nach 15, ohne Nachweis der Invalidität nach 30 Dienstjahren, müßten sich aber einen Besoldungsabzug von 2% ihres Gehalts gefallen lassen. Bei beiden Projekten sollte die Pension im Minimum 60%, im Maximum 75% des Gehalts betragen. Schon früher hatte das Komite bei Anlaß eines Vortrages des Direktors des eidgenössischen Versicherungsamtes Projekt B fallen lassen. Die Botschaft des Bundesrathes vom 19. November abhin mit ihren unumstößlichen Zahlennachweisen betreffend die Höhe der jährlichen Kosten einer Alters- oder Invalidenversicherung schien auf die Delegation des Initiativkomites solchen Eindruck gemacht zu haben, daß sie sich im Prinzip mit dem Vorschlag des Bundesrathes einverstanden erklärte, wenn an demselben noch verschiedene Verbesserungen vorgenommen würden. Als solche bezeichnete sie, daß die Rücktrittsgelde die Regel, die Aversalentschädigungen die Ausnahme bilden sollten, da namentlich der bescheiden honorirte Beamte mit einer Aversalentschädigung von zwei Jahresbesoldungen nicht viel anfangen könne. Das Gleiche finde Anwendung auf einen Rücktrittsgelde von 50% bei kleinen Leuten, wie Briefträgern etc.; man sollte wenigstens auf 75% gehen. Für die besser besoldeten Beamten schein ein Maximum des Rücktrittsgeldes von Fr. 1800 zu knapp bemessen; es möchte die obere Grenze auf Fr. 3000 gestellt werden. Im Weitern wurde Feststellung der untern Gehaltsgrenze, von wo an Anspruch auf Rücktrittsentschädigung erhoben werden könne, auf Fr. 600 anstatt Fr. 750 gewünscht. Und schließlich möchte die

Delegation im Vorschlag des Bundesrathes die Referendums Klausel eliminiren. Gegenüber einer gänzlichen Ablehnung dieser Desiderata würde die Delegation den jetzigen Zustand vorziehen. Die Abordnung des schweizerischen Telegraphistenvereins schloß sich diesen Ausführungen im Großen und Ganzen an. Sie legte zu den Akten eine Eingabe, welche sich gegen ein Pensionsgesetz in großem Stil und gegen die Berechtigung des Beamten, sich nach 30 Dienstjahren mit einem Ruhegehalt zurückziehen zu können, ausspricht. Sie strebt keine hohen Pensionen an; diese sollen keinen andern Zweck haben, als die abgedankten Staatsdiener ehrlich zu versorgen. Dagegen will die Eingabe die Anzahl der Dienstjahre bei Ausmessung des Rücktrittsgehaltes nicht allzu sehr in Betracht fallen lassen. Sie befürwortet, es möchte schon bei zehn Dienstjahren allen Invalidgewordenen ein Rücktrittsgehalt bis zu 50 %, Aversalsummen aber nur an Invalide unter zehn Dienstjahren ausgerichtet werden. Die Eingabe ist mit Theilung des Versicherungspensums zwischen dem Bund und seinen Beamten einverstanden. Die Todesversicherung soll Sache der Beamten unter Mitwirkung des Bundes, die Invalidenversorgung alleinige Aufgabe des letztern sein.

Bei den Akten liegt ferner eine Denkschrift des Telegraphistenvereins Zürich, welche dem Bunde durch Einführung der „dringenden Telegramme“ ein theilweises Aequivalent für die Kosten der Invalidenabfindung schaffen will. Der Absender eines dringenden Telegramms kann den Vorrang in der Beförderung erlangen, wenn er vor der Adresse das Wort *dringend* setzt und die dreifache Taxe eines gewöhnlichen Telegramms von gleicher Wortzahl und gleicher Bestimmung erlegt. Die Einführung dieser Depeschengattung ist den einzelnen Verwaltungen freigestellt; die einen benützen sie nur für den internationalen Dienst, die meisten lassen sie auch im internen Verkehr zu. In diesem Falle beträgt die Gebühr jeweilen nur das Doppelte der gewöhnlichen Taxe. Die Schweiz ist einer der wenigen Staaten, welche diese Art Depeschen nicht kennen. Nach den statistischen Erhebungen berechnet die Denkschrift bei Einführung der dringenden Telegramme in der Schweiz das Netto-Einnahmeplus bei der eidgenössischen Telegraphenverwaltung um wenigstens Fr. 100,000 höher als bis anhin. Und endlich liegt bei den Akten die Zuschrift eines eidgenössischen Beamten, in welcher derselbe für die Beamten, welche mehr als 30 Jahre im Dienste des Bundes gestanden, besondere Berücksichtigung in Anspruch nimmt.

Ueber die Frage des Eintretens auf die Vorlage des Bundesrathes hat die Kommission sich weiter oben in bejahendem Sinne ausgesprochen. Eine Minderheit hielt anfänglich, theoretisch be-

trachtet, die Errichtung einer obligatorischen Altersversicherung mit beidseitigen Beiträgen als die bessere Lösung der Frage. Sie überzeugte sich jedoch bald, daß dieser Gedanke mit mäßigen Opfern am ehesten beim Beginn der neuen Bundesadministration hätte verwirklicht werden können. Nach deren mehr als 40jährigem Bestand erschien ihr durch die Botschaft des Bundesrathes der Nachweis erbracht, daß die Opfer für die Betheiligten und den Bund allzu groß seien, um eine solche Institution ins Leben zu rufen. Dann habe man auch mit dem Schweizervolke zu rechnen, das der Sache nur in dem Fall sympathisch gegenüberstehe, wenn die dafür zu verlangenden Opfer innert eines mäßigen Rahmens sich bewegen. Die Minderheit stellte sich daher ebenfalls auf den praktischen Boden des Bundesrathes und der Mehrheit der Kommission, das Mögliche und Erreichbare anzustreben, unter Wahrung des Standpunktes, an der bundesrathlichen Vorlage die wünschbaren Aenderungen vorzunehmen. In diesem Sinne sprach sich die Kommission einstimmig für Eintreten in die Vorlage aus.

Die Kommission hielt an dem Grundgedanken fest, die Sorge für die Angehörigen der Beamten mittelst Lebensversicherung sei Sache des Familienhauptes unter fördernder Mitwirkung des Bundes, die Invalidenabfindung ausschließlich Sache des letzteren. Die Beamten und Angestellten haben ihre Arbeitskraft in den Dienst des Bundes gestellt, bis körperliche oder geistige Gebrechen sie hindern, ihrer vorgesetzten Aufgabe gerecht zu werden. Dies lege dem Bunde die moralische Pflicht auf, sie für die Tage der Invalidität vor Noth und Sorgen sicherzustellen. Dem Beamten, der, im Allgemeinen mäßig besoldet, für den Todesfall auch an seine Angehörigen zu denken hat, wäre es einfach nicht möglich, Beiträge von Belang an die Invalidenversorgung zu leisten; abgesehen davon, daß gerade durch das Mittel der Beiträge der Betheiligten eine Institution mit vertraglichen Rechten geschaffen würde, von der man nicht leicht auf ein anderes besseres System übergehen könnte.

Die Kommission geht auch darin mit dem Bundesrathe einig, die Ausrichtung von Rücktrittsentschädigungen nicht vom Alter, sondern lediglich von der Invalidität abhängig zu machen. Welche Lasten diejenigen Systeme, welche die Ausrichtung von Pensionen von einem bestimmten Alter an vorsehen, den Staaten auferlegen, zeigt die Erfahrung bei Frankreich und Italien. Frankreich verausgabte jährlich 61 Millionen Franken für Civilpensionen, denen eine Einnahme von 24 Millionen Franken an Besoldungs- und andern Abzügen gegenübersteht. In Italien betragen die Pensionen für Militär- und Civilpersonen jährlich 67 Millionen Franken. Das

Durchschnittsalter der in den Ruhestand Tretenden ist in beiden Staaten rund 57 Jahre, von welcher Altersstufe an sie, nach der Statistik, durchschnittlich noch 14 Jahre Pension beziehen. Wir wollen in der Schweiz keine müßigen Pensionäre; wer noch arbeiten kann, soll arbeiten. Der Bund hat eine Menge Beamte von 60 bis 70 und mehr Jahren, die ihrer Aufgabe vollauf gerecht werden. Sobald aber körperliche oder geistige Invalidität eintritt, die den Beamten sein Pensum nicht mehr gehörig erfüllen läßt, liegt es im Interesse der Administration, für Ersatz zu sorgen, aber gleichzeitig dem Zurücktretenden eine den Verhältnissen entsprechende Entschädigung zu gewähren. Sowohl über den Rücktritt als die Art und Höhe der Entschädigung soll naturgemäß der Bundesrath entscheiden.

In der Kommission wollte eine Strömung schon mit Erlaß des Gesetzes ein Reglement über die Rücktrittsentschädigungen aufstellen. Die Mehrheit hielt dies einstweilen noch nicht für erforderlich. Der Bundesrath wird hierbei in ähnlicher Weise vorgehen, wie seit langer Zeit bei den Militärpensionen. Er wird für je eine dreijährige Amtsdauer eine Kommission ernennen, welche unter Leitung eines Mitgliedes des Bundesrathes und nach Kenntnißnahme von allen auf den einzelnen Fall bezüglichen Verhältnissen ihm ihre Anträge zu unterbreiten hat. Der Bundesrath entscheidet über den Rücktritt, sowie über die Art und Größe der Entschädigung der Beamten. Das bisherige Verfahren hat zu keinen Klagen über Willkürlichkeiten bei Bemessung der Militärpensionen Anlaß gegeben. Sollte die angewandte Praxis die Aufstellung eines Reglementes nothwendig machen, so kann dies sehr wohl später geschehen, nachdem in verschiedenen Richtungen werthvolle Erfahrungen gesammelt worden sind.

In einem wesentlichen Punkte weicht die Kommission von den Vorschlägen des Bundesrathes ab. Dieser will bei den Rücktrittsentschädigungen die Aversalsummen als Regel, die Rücktrittsgehälter als Ausnahme anwenden. Wir geben gerne zu, daß der vom Bundesrathe vorgeschlagene Weg ein viel einfacherer, den eidgenössischen Fiskus viel weniger belastender ist, als unsere Proposition, welche die Rücktrittsgehälter als Regel, die Aversalsummen mehr als Ausnahme aufstellt. Der bundesrätliche Vorschlag hat den weitem Vortheil, daß die Verpflichtungen des Staates gegenüber den Invaliden jedes Jahr bis auf einen Bruchtheil liquidirt werden können, daß die Zukunft nur ganz unwesentlich zu Gunsten der Gegenwart belastet wird.

Allein wenn wir zu Gunsten unserer invalid gewordenen Staatsangestellten ein Gesetz zu erlassen im Begriffe sind, müssen

wir uns vor Allem aus fragen: ist der Modus der Abfindung in der Botschaft vom 19. November 1889 für die Großzahl der Beteiligten wirklich eine Wohlthat oder aber nicht? Leider müssen wir diese Frage verneinen. Man darf nicht vergessen, daß die meisten Beamten und Angestellten des Bundes ihre Stellung als Lebensberuf betrachten und sich darauf durch eine längere Lehrzeit vorbereiten. Sie widmen während einer langen Reihe von Jahren ihre ganze physische und intellektuelle Kraft dem Staate; sie erwarten von ihm, daß er ihrer nicht sofort müde werde, wenn die Gebrechen des Alters oder sonst ein schädigendes Ereigniß an sie herantreten. Große Ersparnisse zu machen, ist ihnen kaum möglich, weil sie durchschnittlich nach dem Maßstabe ihrer Tagesbedürfnisse bezahlt sind. Sie sind demnach für ihre alten und kranken Tage auf die Hilfe des Bundes angewiesen.

Wohl selten dürfte der Fall eintreten, daß ein Beamter, der zu seinem gewohnten Geschäft untauglich geworden, ein anderes zu betreiben im Stande ist. Sind ja diese Invaliden größtentheils alte oder kranke Leute, die keinen Unternehmungsgeist mehr besitzen. Einem arbeitsunfähigen Mann hilft ein Kapitalchen von 3 bis 6 Tausend Franken nicht lange aus der Noth; ein Rücktrittsgehalt, wenn er auch noch so bescheiden bemessen ist, sichert sein Fortkommen und seine Unabhängigkeit weit eher. Wenn Angestellte von 1200 bis 2000 Fr. Besoldung einen Rücktrittsgehalt von Fr. 600 bis Fr. 1000 bis an ihr Lebensende beziehen können, ist ihnen damit unendlich besser gedient, als mit einem Kapitalchen in der Höhe ihres vollen doppelten Dienstehommens. Die Aversalsummen mögen am Platze sein bei jüngeren Invaliden; wo die Wiedererlangung der geistigen und körperlichen Kräfte nicht ausgeschlossen bleibt, oder bei ältern Beamten mit hohen Besoldungen, sowie bei denen, die freiwillig die Aversalsummen den Rücktrittsgehalten vorziehen.

Tabelle II, Seite 31, der bundesrätlichen Botschaft thut mit Zahlen dar, daß ein Ruhegehalt von 34 bis 50 % des vollen Dienstehommens der 143 Ganzinvaliden eine jährliche Summe von Fr. 161,349 erfordern würde. Der Geldwerth dieser Ruhegehälte beziffert sich auf Fr. 1,197,658, während die einmalige Abfindung dieser 143 Invaliden mittelst Aversalsummen mit Fr. 694,456 durchgeführt werden könnte. Es ist natürlich, daß der Bedarf der Mittel für Ausrichtung der Ruhegehälte für die Invaliden mit dem zunehmenden Alter der Angestellten sich noch steigern wird, bis der sogenannte Beharrungszustand eintritt, wo die mit Tod Abgegangenen den invalid werdenden die Waage halten. Allein die Mittel, welche der Bund zu diesem Zwecke

aufzuwenden hat, sind keine unerschwinglichen; sind ja jetzt schon eine schöne Zahl Angestellter des Bundes, die ihren Gehalt beziehen, deren Arbeitsleistung aber eine höchst reduzierte ist.

In der Kommission walteten verschiedene Ansichten über die obere Grenze der Rücktrittsgehälte. Der Bundesrath hatte als Maximum 50 % des durchschnittlichen vollen Dienstehinkommens der letzten drei Jahre, im einzelnen Fall nicht höher als Fr. 1800 per Jahr vorgeschlagen. Eine Minderheit der Kommission wollte bis 60 % im Allgemeinen und bis Fr. 3000 im einzelnen Fall gehen. Die Mehrheit der Kommission pflichtete mit Bezug auf den Prozentsatz dem Bundesrathe bei; sie acceptirte nur eine redaktionelle Aenderung, indem sie anstatt „höchstens 50 %“ sagen will von „20 bis 50 %“. Sie möchte damit den Rahmen angeben, innerhalb dessen sich der Bundesrath bei Bemessung des Rücktrittsgehältes unter Berücksichtigung aller Verhältnisse des Invaliden bewegen mag.

Mit Bezug auf die Höhe des Ruhegehältes im einzelnen Fall kam die Mehrheit der Kommission den Wünschen der Minderheit, sowie denjenigen einer Anzahl Betheiligter insoweit entgegen, als sie die Zahl Fr. 1800 auf Fr. 2000 erhöhte. Eine weitere Erhöhung in der einen oder andern Richtung glaubte sie schon aus dem Grunde nicht vornehmen zu können, weil man darüber mit der Bundeskasse und dem Schweizer Volk zu rechnen hat. Es könnte ja sehr leicht der Fall eintreten, daß allzu große Ansprüche die schönen, humanen Bestrebungen nochmals scheitern machten. Durch unsern Vorschlag, die Ruhegehälte häufiger, die Aversalsummen seltener eintreten zu lassen, haben wir den Jahresbedarf aus der Bundeskasse ganz wesentlich erhöht. Es liegen uns darüber allerdings keine mathematischen Berechnungen vor; aus den Angaben in Tabelle II, Seite 31, der Botschaft zu schließen, darf man unmaßgeblich auf eine Erhöhung des Gesamtpensionsbetrages von allermindestens 50 bis 60 % jener Summe rechnen. Die Erhöhung von Fr. 1800 auf Fr. 2000 im einzelnen Fall hat lediglich Bezug auf die Dienstehinkommen von über Fr. 3600. Sie erscheint bescheiden bemessen gegenüber den höher besoldeten Beamten, deren Gehalt von Fr. 4500 bis Fr. 8000 sich bewegt.

Die gleichen Rücksichten für den Bund leiteten die Kommission bei Annahme der Bestimmung, daß bei Bemessung der Aversalsummen Besoldungen von über Fr. 6000 nur bis zu dieser Grenze in Betracht fallen dürfen. Bei Besoldungen in diesem und höherem Betrage ist es den meisten Beamten möglich, einige Ersparnisse zu machen; abgesehen davon, daß eine Aversalsumme von Fr. 12,000 wohl der Beachtung werth ist.

Die Voraussetzung mindestens 15jähriger treuer Dienstleistung und eingetretener Invalidität für Verabfolgung einer Rücktrittsentschädigung in der einen oder andern Form wurde in der Kommission nicht beanstandet. Der Ständerath hatte die 15 Jahre am 23. Januar 1882 zu seinem Beschlusse erhoben, während später der Nationalrath diesen Termin auf 20 Jahre erhöhte und alle Beamten von über Fr. 3000 Besoldung vom Genusse der Rücktrittsentschädigung ausschloß. Es dürfte ja auch Fälle geben, wo ein Angestellter, z. B. ein Grenzwächter, nach wenigen Dienstjahren invalid werden kann. Allein wegen möglicherweise vorkommender Spezialfälle wollte man mit Rücksicht auf die großen Leistungen des Bundes gegenüber seinen vielen Beamten und Angestellten nicht unter entsprechende Gegenleistungen gehen. Wir zählen nicht zu denen, welche solche vereinzelte Fälle ignoriren wollen; der Bundesrath kann denselben auf dem Budgetwege die gebührende Berücksichtigung zu Theil werden lassen.

In der Kommission fand ein längerer Gedankenaustausch darüber statt, ob nicht nach Analogie des Pensionsgesetzes von Baselstadt die Zahl der Dienstjahre für Bemessung der Höhe des Rücktrittsgehaltes maßgebend sein solle. Man wollte jedoch bei diesem Faktor allein nicht stehen bleiben; es soll dem Bundesrath überlassen bleiben, neben der Dienstzeit auch die Familienverhältnisse des Betreffenden, seine ökonomische Stellung, den Grad seiner Invalidität und Anderes mehr in Betracht zu ziehen. Es wird sich diesfalls beim Bundesrath eine gewisse Praxis bilden müssen nach Analogie der Bemessung der Militärpensionen. Gemäß Art. 1 des Gesetzentwurfes sind die Leistungen des Bundes für Rücktrittsentschädigungen durch den jährlichen Voranschlag zu bestimmen. Im Budgetbericht wird der Bundesrath bei Begründung der betreffenden Kredite die leitenden Grundsätze angeben, welche für ihn bei Bemessung der Rücktrittsentschädigung maßgebend sind. Falls die bezüglichen Mittheilungen nicht genügend erscheinen sollten, steht es jedem Mitgliede der Räte frei, weitere Aufschlüsse zu verlangen.

Dem Bundesrathe, der durch die Chefs der verschiedenen Departemente mit den Leistungen des betreffenden Personals genau vertraut ist, soll es auch anheimgestellt sein, invalid gewordene Beamte und Angestellte zum Rücktritt zu veranlassen oder sie eventuell nicht wieder zu wählen. Er, der gleichzeitig die Art und Höhe der Rücktrittsentschädigung zu bestimmen hat, ist wohl am besten in der Lage, zu entscheiden, ob Invalidität vorhanden oder aber nicht.

In Art. 2 des Gesetzentwurfes ist die Referendums Klausel vorgesehen. Wohl unter dem Eindrucke der Befürchtung, es könnte gegen die Vorlage das Referendum ergriffen werden, wünschte die Delegation des Initiativkomite's der eidgenössischen Beamten und Angestellten, von der Referendums Klausel Umgang zu nehmen. Die Kommission konnte sich hierzu nicht verstehen und geht diesfalls mit dem Vorschlag des Bundesrathes einig. Für einmal liegt der Erlaß eines Gesetzes in Frage, das bedeutende Anforderungen an die Bundeskasse stellt, das aber gleichzeitig das Verhältniß des Bundes zu seinen vielen Tausend Beamten und Angestellten in einer für die Bundesadministration sehr wichtigen Richtung in allgemein verbindlicher Weise regelt. Und sodann theilt Ihre Kommission die Befürchtungen jener Delegation nicht. Das Schweizervolk will allerdings kein Gesetz, das den Beamten und Angestellten des Bundes schon von 55—60 Jahren an gestatten würde, sich wie in monarchischen Staaten mit hohen Pensionen in den Ruhestand zu geben. Es will, daß unsere Beamten so lange arbeiten, als ihnen ihre körperlichen und geistigen Kräfte zur Seite stehen. Wenn es sich aber, wie hier, um einen Akt menschenfreundlicher Fürsorge handelt, der gleichzeitig im höchsten Interesse der Bundesadministration liegt; wenn die in treuer Pflichterfüllung alt und invalid gewordenen Bediensteten des Bundes mittelst bescheiden bemessener Rücktrittsentschädigungen vor einem noth- und sorgenvollen Alter bewahrt werden sollen, da ist unser Volk mit Freuden dabei, jenen schönen und edeln Zweck erfüllen zu helfen.

Ihre Kommission empfiehlt Ihnen, Tit., Eintreten auf den von ihr amendirten nachfolgenden Gesetzesentwurf und wagt die Hoffnung auszusprechen, es werde den eidgenössischen Räthen gelingen, nach dreißigjährigen Anstrengungen endlich eine Lösung zu finden, die der Administration des Bundes sowohl als den Interessen der Betheiligten entsprechend genannt zu werden verdient.

Glarus, den 10. Mai 1890.

Hochachtungsvoll

Die ständeräthliche Kommission,
bestehend aus den

HH. E. Zweifel in Glarus, Berichterstatter,
F. Balli in Locarno,
A. Gavard in Genf,
A. Kellersberger in Baden,
H. de Torrenté in Sitten.

(Entwurf.)

Bundesgesetz

betreffend

die Rücktrittsentschädigung arbeitsunfähig gewordener eidgenössischer Beamten und Angestellten.

Die Bundesversammlung
der schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht einer Botschaft des Bundesrathes vom
19. November 1889,

beschließt:

Art. 1. Der Bundesrath wird ermächtigt, solchen Beamten und Angestellten des Bundes, welche wegen Altersschwäche oder während des Dienstes entstandener Gebrechen ihrer Berufsaufgabe nicht mehr zu genügen im Stande sind und wenigstens 15 Jahre in der eidgenössischen Verwaltung mit treuer Pflichterfüllung gedient haben, bei ihrer Entlassung oder Nichtwiederwahl eine Entschädigung zu entrichten.

Dieselbe besteht entweder in einem Rücktrittsgehalt von 20—50 % des Dienst Einkommens nach dem letzten dreijährigen Durchschnitt und in nicht höherem Betrage als Fr. 2000 per Jahr, oder in einer einmaligen Abfindungssumme im Betrage von höchstens dem doppelten Dienst einkommen, wobei Besoldungen über Fr. 6000 nur bis zu dieser Grenze in Betracht kommen. Vorbehalten bleiben die Bundesvorschriften, welche für einzelne Klassen von Beamten und Angestellten eine andere Abfindung vorsehen.

Die dahierigen Leistungen des Bundes werden durch den jährlichen Voranschlag bestimmt.

Art. 2. Der Bundesrath ist beauftragt, auf Grundlage des Bundesgesetzes vom 17. Juni 1874, betreffend die Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse, die Bekanntmachung dieses Gesetzes zu veranstalten und den Beginn der Wirksamkeit desselben festzusetzen.



**Bericht der ständeräthlichen Kommission betreffend auszurichtend
Rücktrittentschädigung an arbeitsunfähig gewordene Beamte und Angestellte des Bundes.
(Vom 10. Mai 1890.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1890
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	23
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	31.05.1890
Date	
Data	
Seite	845-871
Page	
Pagina	
Ref. No	10 014 794

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.