

Schweizerisches Bundesblatt.

62. Jahrgang. V. № 45 9. November 1910.

*Jahresabonnement (portofrei in der ganzen Schweiz): 6 Franken.
Einrückungsgebühr per Zeile oder deren Raum 15 Rp. — Inserate franko an die Expedition.
Druck und Expedition der Buchdruckerei Stämpfli & Cie. in Bern.*

103

Botschaft

des

Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die
Aufhebung der Amtskautionen der Beamten und
Angestellten der schweiz. Bundesverwaltung.

(Vom 31. Oktober 1910.)

Tit.

Während das frühere Organisationsgesetz der Postverwaltung vom 25. Mai 1849 im Art. 16 den Grundsatz aufstellte, dass die Postbeamten und Bediensteten, denen Geld oder Wertgegenstände anvertraut werden, Sicherheit zu leisten haben, überlässt es Artikel 90 des neuen Bundesgesetzes betreffend das schweizerische Postwesen vom 5. April 1910 dem Bundesrat, die Postbeamten zu bezeichnen, welche für den ihnen anvertrauten Geldverkehr Sicherheit zu leisten haben. In der Botschaft zum Entwurf dieses neuen Gesetzes vom 25. Februar 1907 (Bundesblatt von 1907, Bd. 1, S. 748) hatten wir gesagt, die beantragte Fassung des in Frage stehenden Artikels solle ermöglichen, eine Einschränkung der Sicherheitsleistung (Bürgschaft) durch Beamte und eine Aufhebung dieser Leistung durch Bedienstete (Angestellte) der Postverwaltung eintreten zu lassen.

Die Absicht, die Amtsbürgschaftspflicht des Postpersonals in solcher Weise einzuschränken, ist, soviel wir wissen, bei der Beratung des Entwurfes zum neuen Postgesetz im Schosse Ihrer

Kommissionen, sowie im Plenum Ihrer Räte keinem Widerspruch begegnet, wie denn auch der betreffende Artikel des Gesetzesentwurfes, abgesehen von einer kleinen redaktionellen Änderung, von Ihnen im vorgeschlagenen Wortlaut angenommen wurde.

In Ausführung dieses Artikels des neuen Postgesetzes beantragt die Postverwaltung nun, es sei die Amtsbürgschaftspflicht in ihrem Betrieb zu beschränken auf die Kreispostkassiere, deren Stellvertreter und die Vorstände der besondern Mandatburcaux, sowie der Zahlstellen im Checkverkehr. Dabei soll die Bürgschaftssumme für die Kreispostkassiere, die bis jetzt Fr. 20,000 betrug, herabgesetzt werden auf Fr. 10,000. Die Postverwaltung will damit möglichste Übereinstimmung herbeiführen mit den Kautionsverhältnissen bei den schweiz. Bundesbahnen, bei denen durch Beschluss des Verwaltungsrates vom März 1902 die Amtsbürgschaftspflicht auf die Beamten im eigentlichen Kassendienst beschränkt worden ist.

Wir haben gegen eine derartige Ausführung des Art. 90 des Postgesetzes keine Einwendungen zu erheben; sie entspricht den Absichten, die wir selbst in der Botschaft zum Entwurf des genannten Gesetzes kundgegeben haben und die, wie gesagt, unseres Wissens bei Ihnen auf keinen Widerstand gestossen sind.

Wenn nun aber für die Postverwaltung eine solche Reform im Amtsbürgschaftswesen Platz greifen soll, so muss im Interesse einer gleichmässigen Behandlung aller Beamten der Bundesverwaltung die Materie auch für die übrigen Zweige der letztern neu geordnet werden. Denn es wäre nicht billig und man würde sich dem Vorwurf ungleicher Behandlung des Personals aussetzen, wenn man z. B. den Postkommis, dem, abgesehen von dem Bargeldverkehr beim Schalterdienst, täglich Sendungen von grossem und grösstem Wertinhalt durch die Hände gehen, von der Bürgschaftsleistung entbinden würde, den Telegraphisten oder die Telephonistin, die keine solchen Wertsendungen zu manipulieren haben und von denen nur ein kleiner Teil mit Bargeld zu tun hat, aber weiterhin würde Kaution leisten lassen. Das gleiche lässt sich vom Zollpersonal sagen, das in seiner grossen Mehrzahl ebenfalls viel weniger mit Bargeld und mit Wertsendungen in Berührung kommt als das Postpersonal. Beim letztern fällt eben nicht allein der Bargeldverkehr in Betracht, sondern es spielen die der Post von Banken, öffentlichen Kassen, Geschäftshäusern usw. zur Beförderung übergebenen geschlossenen Wertsendungen eine mindestens ebenso grosse Rolle. Diese Wertsendungen sind

den Angriffen der Beamten nicht weniger ausgesetzt als das bare Geld, wie denn auch die Fälle von Diebstahl und Unterschlagung sowie von Beraubung solcher geschlossener Wertsendungen (Wertplis, Groups, Briefe mit Wertinhalt etc.) nicht weniger oft vorkommen als diejenigen von Eingriffen in die Dienstkasse.

Geht man also bei der Postverwaltung in der erwähnten Weise vor und entbindet von den sämtlichen Beamten und Bediensteten derselben alle der Kautionspflicht bis auf die wenigen obgenannten Funktionäre, so erfordert es Gleichheit und Billigkeit, dass man in der Bürgschaftspflicht beim Personal der übrigen Zweige der Bundesverwaltung eine ebenso weitgehende Beschränkung eintreten lasse. Eine solche wird allerdings bei verschiedenen Abteilungen der Bundesverwaltung den Wegfall jeder Kautionspflicht bedeuten, wie sie übrigens auch bei der Postverwaltung nahezu einer vollständigen Aufhebung derselben gleichkommt. Von den 17,155 Beamten und Angestellten dieser Verwaltung, die zurzeit bürgschaftspflichtig sind, werden nämlich nach der neuen Ordnung der Dinge bloss mehr ungefähr 50 eine Amtskautions zu leisten haben.

Obige Erwägungen haben uns zur Prüfung der Frage geführt, ob es bei der durch das neue Postgesetz geschaffenen Sachlage nicht zweckmässiger wäre, die Amtskautionen in der Bundesverwaltung gänzlich aufzuheben, und wir sind nach reiflicher Überlegung dazu gelangt, diese Frage zu bejahen. Wenn es sich rechtfertigen lässt, dass man 17,100 Beamte und Bedienstete der Postverwaltung aus der Bürgschaftspflicht entlässt, trotzdem man ihnen nach wie vor die grössten Wertsendungen und zum Teil auch einen erheblichen Geldverkehr anvertrauen muss, so lässt es sich auch begründen, dass man die verbleibenden 50 Beamten des eigentlichen Kassendienstes bei der Post ebenfalls dieser Pflicht enthebt. Dies um so mehr, als eine richtige Ausscheidung der Beamten des eigentlichen Kassendienstes beim Postbetrieb nicht leicht ist und als nachgewiesenermassen bei den höhern Beamten des Kassendienstes, für die man allein noch die Bürgschaftspflicht beibehalten will, am wenigsten Verlustfälle vorkommen. Bei der Postverwaltung z. B. partizipieren sie nach einer Aufstellung des Zentralkomitees des schweizerischen Amtsbürgschaftsvereins an der Gesamtsumme der Verluste bloss mit 5 %, die auf einen einzigen Fall sich beziehen.

Das hier mit Bezug auf die Postverwaltung Gesagte trifft im grossen und ganzen auch für die andern Abteilungen der

Bundesverwaltung zu, bei denen übrigens mit wenigen Ausnahmen der Geld- und Wertverkehr geringer ist als bei der Postverwaltung.

Die deutsche Reichsverwaltung hat durch Gesetz vom 20. Februar 1898 die Verpflichtung der Reichsbeamten zur Kautionsleistung aufgehoben. Ebenso sind in den Königreichen Preussen und Sachsen die Kautionen der Staatsbeamten abgeschafft. Weshalb sollten wir diesen Schritt bei unserer Bundesverwaltung nicht ebenfalls wagen dürfen? Der Bund kann hier so gut zur Selbstversicherung übergehen, wie er es z. B. mit Bezug auf die Unfälle bei den grossen Verwaltungen von Post, Telegraph und Zoll getan hat; er wird sich dabei finanziell nicht ungünstiger stellen. Nach den Mitteilungen des Zentralkomitees des schweizerischen Amtsbürgerschaftsvereins in seinem Jahresbericht pro 1909 beträgt das Mittel der endgültigen Verluste, die der Verein in den letzten 25 Jahren zu tragen hatte, Fr. 6906 per Jahr. Für diese Summe müsste der Bund im Falle der Aufhebung der Amtsbürgschaften in Zukunft selbst aufkommen, d. h. sie würde den Schaden ausmachen, der ihm erwächst, wenn er auf die ihm durch die Amtskautionen gebotene Sicherheit Verzicht leistet. Es muss nun aber sofort darauf aufmerksam gemacht werden, dass der Bund den grössten Teil dieser Schadenssumme ohnehin wird übernehmen müssen, nachdem die Aufhebung der Amtskautionen für mehr als 99 % des Postpersonals im Prinzip bereits beschlossen ist. Denn der weitaus grösste Teil der Verluste, die der Bürgerschaftsverein zu tragen hatte, fällt eben auf jenes Personal.

Der vom Bunde zu übernehmenden Schadenssumme wird überdies eine Ersparnis an Verwaltungskosten gegenüberstehen, die sich zwar nicht genau berechnen lässt, die jedoch den Betrag von Fr. 6900 per Jahr sicher übersteigt. Es ist dies die Ersparnis, die für die Verwaltung aus dem Wegfall aller mit dem Bürgerschaftswesen zusammenhängenden Arbeit bei den verschiedenen Dienstabteilungen resultiert. Diese Arbeit ist bei den grossen Verwaltungen von Post, Telegraph und Zoll keine geringe. Auch die eidgenössische Finanzkontrolle und die Wertschriftenverwaltung werden durch das Bürgerschaftswesen ziemlich stark in Anspruch genommen.

Dass sich die Zahl der Verlustfälle nach der Aufhebung der Amtsbürgschaften mehren werde, ist nicht anzunehmen. Nachdem die Kaution, die ohnehin in der Regel in keinem Verhältnis

steht zu den dem Kautionspflichtigen anvertrauten Geld- und Wertbeträgen, in der einfachen Weise durch Beitritt zum Amtsbürgerschaftsverein gestellt werden kann, hat sie kaum mehr den vorbeugenden Einfluss, der ihr innegewohnt haben mag, als sie noch aus eigenem Vermögen oder aus den Mitteln anderer Personen beschafft oder sichergestellt werden musste. Die beste Garantie für den Staat gegen die Folgen unredlicher Handlungen seiner Beamten liegt in der sorgfältigen Auswahl des Personals sowie in der wirksamen Überwachung und Kontrollierung von dessen Amtshandlungen. Dass wir es bei der Bundesverwaltung im ganzen mit einem pflichttreuen und ehrlichen Personal zu tun haben, beweist die hiervor erwähnte, verhältnismässig sehr geringe Summe von Verlusten, die der Amtsbürgerschaftsverein seit seinem Bestehen zu tragen hatte.

Ein anderer Umstand, welcher bei der durch das neue Postgesetz geschaffenen Sachlage für die gänzliche Aufhebung der Amtskautionen in der Bundesverwaltung spricht, ist folgender:

Wir haben weiter oben gesehen, dass im Falle der Beschränkung der Kautionspflicht beim Postpersonal nach dem Vorschlage der Postverwaltung die Zahl der bürgerschaftspflichtigen Funktionäre dieser Verwaltung mit einem Mal von 17,155 auf ungefähr 50 zurückgeht. Wollte man nun, wie Gleichheit und Billigkeit es erfordern, bei den übrigen Zweigen der Bundesverwaltung eine Beschränkung der Bürgerschaftspflicht im gleichen Umfange eintreten lassen wie bei der Postverwaltung, so würde das die Zahl der Mitglieder des schweizerischen Amtsbürgerschaftsvereins, die sich Ende 1909 auf 20,628 belief, auf 200—300 reduzieren. Mit dieser kleinen Mitgliederzahl und da zudem diese verbleibenden Mitglieder alle mit hohen Bürgerschaftssummen beteiligt wären, könnte der Amtsbürgerschaftsverein kaum weiter existieren; das Risiko wäre für ihn zu gross. Es ergäbe sich daraus für die Beamten, die weiterhin Kaution zu leisten hätten, der Nachteil, dass ihnen die wohlthätige Institution des Amtsbürgerschaftsvereins nicht mehr zu Gebote stehen würde und sie genötigt wären, Personal- oder Realkaution zu leisten oder sich an Versicherungsgesellschaften zu wenden.

In Zusammenfassung des Gesagten gelangen wir dazu, die vollständige Aufhebung der Amtsbürgerschaften für die Bundesverwaltung zu empfehlen. Dabei haben wir, in formeller Hinsicht, noch folgendes anzubringen:

Der Bundesrat hat allerdings durch Verordnung vom 21. Januar 1896 (A. S. n. F. XV, 401) das Kautionswesen bei der Bundesverwaltung in allgemeiner Weise geregelt. Daneben bestanden aber damals und bestehen zum Teil heute noch in einzelnen Bundesgesetzen Bestimmungen über die Amtskautionen. Die zurzeit noch gültigen gesetzlichen Bestimmungen sind enthalten:

1. im Bundesgesetz betreffend die Reorganisation des Finanzdepartements, die Besoldungen und Kautionen seiner Beamten und Angestellten vom 11. Dezember 1882 (A. S. n. F. VII, 59), wo die von den Beamten des Finanzdepartements zu leistenden Kautionen einzeln aufgeführt sind;
2. im Bundesgesetz vom 26. September 1907 (A. S. n. F. XXIV, 15) betreffend Reduktion der Amtskaution des eidgenössischen Staatskassiers von Fr. 100,000 auf Fr. 30,000;
3. im Bundesgesetz betreffend die Errichtung einer Wertschriftenverwaltung vom 18. Dezember 1891 (A. S. n. F. XII, 690), wo die Amtskautionen des Wertschriftenverwalters und seines Gehülfen festgesetzt sind;
4. im Bundesgesetz betreffend das Zollwesen vom 28. Juni 1893 (A. S. n. F. XIII, 692), das in Art. 48 bestimmt, dass Zollbeamte und Angestellte, denen Wertgegenstände oder Geld anvertraut sind, eine vom Zolldepartement festzusetzende Sicherheit zu leisten haben.

In Betracht fällt sodann auch Art. 90 des neuen Postgesetzes vom 5. April 1910 (A. S. n. F. XXVI, 1015), der allerdings den Grundsatz der Kautionspflicht des Postpersonals oder eines Teiles desselben nicht mehr aufstellt, der aber doch zur Voraussetzung hat, dass gewisse Beamte der Postverwaltung noch Bürgschaft zu leisten haben. Nur beiläufig sei hier erwähnt, dass das neue Gesetz betreffend die Organisation der Telegraphen- und Telephonverwaltung vom 16. Dezember 1907 (A. S. n. F. XXIV, 805) zum Unterschied vom neuen Postgesetz keinerlei Bestimmung betreffend die Amtskautionen mehr enthält.

Im Hinblick auf die zitierten gesetzlichen Bestimmungen kann eine Aufhebung der Amtskautionen für die ganze Bundesverwaltung nur durch ein Bundesgesetz herbeigeführt werden. Dabei ist auch noch Rücksicht zu nehmen auf Art. 13 des Bundesgesetzes über die Verantwortlichkeit der eidgenössischen Behörden und Beamten vom 9. Dezember 1850 (A. S. n. F. II, 149), wonach die Kautionen den Beamten erst dann aushingegen

werden dürfen, wenn seit dem Tode oder Rücktritte derselben alle in jenem Gesetzesabschnitte (Art. 10 bis 12) bezeichneten Verjährungsfristen abgelaufen sind und keine Klage angebracht wurde. In Ausführung dieses Gesetzesartikels haben wir in der bereits erwähnten Verordnung über die Amtskautionen der Beamten, Angestellten und Bediensteten des Bundes vom 21. Januar 1896 die Vorschrift aufgestellt, dass die Aushingabe der Amtskaution ohne besonderes Verlangen 5 Jahre nach dem Tode oder nach dem Rücktritte des Kautionspflichtigen erfolge, insofern keine unerledigte Klage vorliege. Im Falle der Aufhebung der Amtsbürgschaften in der Bundesverwaltung wird die Frage zu prüfen sein, ob diese 5jährige Frist für die Aushingabe der Kautionen des gesamten Personals, das jetzt bürgschaftspflichtig ist, ebenfalls eingehalten werden soll. Es handelt sich dabei hauptsächlich um den schweizerischen Amtsbürgschaftsverein, dem zirka 98 % des kautionspflichtigen Personals der Bundesverwaltung angehören, d. h. um die Frage, ob dieser Verein der Bundesverwaltung gegenüber noch während vollen 5 Jahren für die getreue Erfüllung der Amtspflichten von seiten seiner Vereinsgenossen bis zum Zeitpunkt der Aufhebung der Amtskautionen haften soll, was natürlich einer Auflösung des Vereins, resp. einer Liquidation des Vereinsvermögens hindernd im Wege stehen würde. Die Verbände des eidgenössischen Personals möchten bekanntlich das Vermögen des Amtsbürgschaftsvereins, das sich zurzeit auf etwa Fr. 270,000 beläuft, der zu gründenden Pensions- und Hilfskasse zuwenden.

Wir sind der Ansicht, die Bestimmung der Frist für die Aushingabe der Kautionen, bzw. der Entlassung des Amtsbürgschaftsvereins als Bürge und Selbstzahler sollte dem Bundesrat überlassen werden, der die Materie zum Teil bisher schon geordnet und der auch von jeher alle Beziehungen der Bundesverwaltung zum schweizerischen Amtsbürgschaftsverein geregelt hat. Zu Ihrer Orientierung wollen wir blos noch erwähnen, dass in der deutschen Reichsverwaltung seinerzeit bei der Aufhebung der Kautionspflicht der Reichsbeamten bestimmt wurde, dass die Rückgabe der Kautionen nach näherer Bestimmung des Reichskanzlers innerhalb einer zweijährigen Frist zu erfolgen habe. Die Ansetzung dieser Frist geschah, wie in der Begründung zum Gesetzesentwurf zu lesen ist, lediglich um die ungünstigen Folgen zu vermeiden, welche eine sofortige Rückgabe des gesamten Kautionsbestandes für den Kursstand der Schuldverschreibungen des Reichs haben könnte.

Wir haben in den nachfolgenden Gesetzesentwurf auch eine Bestimmung aufgenommen, wonach die Amtskauttionen des Personals der schweiz. Bundesbahnen, sowie desjenigen der schweiz. Nationalbank von dem Gesetz nicht berührt werden. Es erscheint uns notwendig, dies im Gesetz zu sagen, um unrichtigen Auffassungen bei den Beamten der beiden Anstalten, die wie diejenigen der Bundesverwaltung den Charakter von eidgenössischen Beamten haben, vorzubeugen. Dabei gehen wir von der Ansicht aus, dass eine allfällige Änderung im Amtsbürgerschaftswesen bei den Bundesbahnen und bei der Nationalbank Gegenstand besonderer Erlasse der zuständigen Behörden der beiden Anstalten zu bilden hätte. Die Generaldirektion der Bundesbahnen und die Generaldirektion der Nationalbank haben sich mit dieser Anschauung einverstanden erklärt.

Zu erwähnen bleibt uns schliesslich noch, dass wir, um einer — wenn auch nur vorübergehend — ungleichen Behandlung des Personals mit Bezug auf die Bürgerschaftspflicht aus dem Wege zu gehen und um das weitere Bestehen des schweizerischen Amtsbürgerschaftsvereins nicht vor der Zeit in Frage zu stellen und damit dem Personal, das einstweilen noch bürgerschaftspflichtig bleibt, nicht Schwierigkeiten zu bereiten, beschlossen haben, es sei bei der Postverwaltung von jeder Änderung im Bürgerschaftswesen Umgang zu nehmen, bis dass die Bundesversammlung die Angelegenheit in einer für die ganze Bundesverwaltung gültigen Weise geordnet habe und es bleibe für solange die Inkraftsetzung des Art. 90 des neuen Postgesetzes aufgeschoben.

Gestützt auf das Angebrachte empfehlen wir Ihnen, Tit., die Annahme des nachfolgenden Gesetzesentwurfes.

Bern, den 31. Oktober 1910.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,
Der Bundespräsident:

Comtesse.

Der Kanzler der Eidgenossenschaft:
Schatzmann.

(Entwurf.)

Bundesgesetz

betreffend

die Aufhebung der Amtskautionen der Beamten und Angestellten der schweiz. Bundesverwaltung.

Die Bundesversammlung
der schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht einer Botschaft des Bundesrates vom
31. Oktober 1910,

beschliesst:

Art. 1. Die Amtskautionen, welche Beamte und Angestellte der schweizerischen Bundesverwaltung nach Massgabe von bestehenden Gesetzen, Verordnungen oder Reglementen zu leisten haben, werden aufgehoben.

Art. 2. Die Rückgabe der Kautionen und die Entlassung des schweizerischen Amtsbürgschaftsvereins als Kollektivbürge für seine der Bundesverwaltung angehörenden Mitglieder erfolgt nach Ablauf einer vom Bundesrat festzusetzenden Frist.

Art. 3. Die Amtskautionen des Personals der schweiz. Bundesbahnen und desjenigen der schweizerischen Nationalbank werden durch dieses Gesetz nicht berührt.

Art. 4. Der Bundesrat ist mit der Vollziehung dieses Gesetzes beauftragt.

Art. 5. Durch gegenwärtiges Gesetz werden alle damit im Widerspruch stehenden Bestimmungen aufgehoben.

Art. 6. Der Bundesrat ist beauftragt, auf Grundlage der Bestimmungen 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.



Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Aufhebung der Amtskautionen der Beamten und Angestellten der Schweiz. Bundesverwaltung. (Vom 31. Oktober 1910.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1910
Année	
Anno	
Band	5
Volume	
Volume	
Heft	45
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	103
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.11.1910
Date	
Data	
Seite	203-212
Page	
Pagina	
Ref. No	10 023 962

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.