

Schweizerisches Bundesblatt.

35. Jahrgang. II.

Nr. 30.

2. Juni 1883.

Jahresabonnement (portofrei in der ganzen Schweiz): 4 Franken.
Einrückungsgebühr per Zeile 15 Rp. — Inserate sind franko an die Expedition einzusenden.
Druck und Expedition der Stämpflichen Buchdruckerei in Bern.

Nachtrag zur Botschaft

des

Bundesrathes an die Bundesversammlung, vom 29. November 1881, betreffend die Versicherung der eidgenössischen Beamten und Bediensteten.

(Vom 29. Mai 1883.)

Tit.

In seiner Botschaft vom 29. November 1881 langte der Bundesrath bei dem Schlusse an, es sei den eidgenössischen Beamten und Angestellten die Initiative zur Fürsorge für ihre einstigen Hinterlassenen wie bisher zu überlassen, und der Bund könne sich darauf beschränken, durch Beiträge an seine beim eidgenössischen Versicherungsverein oder vor dessen Rekonstruktion bei andern Gesellschaften versicherten Angestellten dieselben zu solcher Fürsorge aufzumuntern.

Betreffend die Altersversorgung der arbeitsunfähig Gewordenen stellte er den Antrag:

Art. 1. Der Artikel 6 des Besoldungsgesetzes vom 2. Augustmonat 1873 erhält folgenden Zusatz:

„Der Bundesrath wird ferner ermächtigt, solchen Beamten und Angestellten, welche nach einem Dienste von wenigstens fünfzehn Jahren in der eidgenössischen Verwaltung und treuer Pflichterfüllung wegen Alters oder im Dienste entstandener Gebrechen ihrer Berufsaufgabe nicht mehr zu genügen im Stande sind, bei ihrer Entlassung eine Aversalsumme im Betrage von höchstens zwei Jahresbesoldungen oder in Aus-

nahmefällen einen Rücktrittsgehalt zu entrichten, sofern nicht bereits durch Bundesvorschriften für einzelne Klassen derselben eine andere Abfindung festgesetzt ist.

Die Leistungen des Bundes nach diesem Artikel werden durch den jährlichen Voranschlag bestimmt.“

Art. 2. (Enthält die Vorschrift über Volksabstimmungen.)

Der Ständerath genehmigte diesen Antrag mit einem — nach dem Worte „Rücktrittsgehalt“ einzuschiebenden — Zusatz:

„der nicht höher bemessen werden darf, als zu 50 % des fixen Gehaltes und der andern Vortheile, wie Provisionen etc., die sie im Zeitpunkte ihrer Entlassung bezogen haben.“

Der Nationalrath dagegen beschloß:

„Rückweisung an den Bundesrath zur Prüfung der Frage einer Präzisierung von Artikel 1 auf Grund folgender Skala:

- a. Aversalsumme zu 7 % der Besoldung (im Zeitpunkte des Rücktritts) auf jedes Dienstjahr;
- b. Ruhegehalt zu $1\frac{1}{2}$ % der jeweiligen Besoldung, auf jedes Dienstjahr.

Die Prüfung soll sich namentlich auf die finanzielle Tragweite erstrecken, und zwar sowohl in Bezug auf vorstehende Punkte, als auf die Anträge des Bundesrathes. Im Weitem soll die Ausdehnung des Versicherungsprinzips geprüft werden.“

Der letzte Satz dieses Beschlusses zwingt uns, noch einmal auf die Prinzipienfrage zurückzukommen.

Wenn unter der „Ausdehnung des Versicherungsprinzips“ die gesetzliche Einführung des Obligatoriums zu verstehen sein sollte, so muß der Bundesrath sich dahin aussprechen, daß in seiner Botschaft vom 29. November 1881 wohl in hinreichender Weise bewiesen ist, daß eine genügende obligatorische Versicherung der eidgenössischen Beamten und Angestellten sowohl auf den Todesfall (welche bei Stellung des Postulats besonders betont wurde), als auch für den Fall der Invalidität bei den dermaligen Hilfsmitteln des Bundes und der Beamten selbst nicht möglich ist. Es wurde nämlich gezeigt (besonders im Abschnitt II, §§ 3 und 4 und der Tabelle zu § 3), daß eine solche Versicherung, wenn sie den Hinterlassenen auch nur einen Betrag von der doppelten gegenwärtigen Besoldung und dem Beamten oder Angestellten selbst von seinem 60. Altersjahre an eine Pension von $\frac{4}{10}$ seiner jetzigen Besoldung sichern soll, an Prämien nicht weniger als rund 20 % der gegenwärtigen Besoldungen beanspruchen würde, deren gemein-

schaftliche Aufbringung sowohl dem Bunde, als auch den Beamten und Angestellten zu schwer fielen. Wenn Bund und Beamte diese Ausgabe zu gleichen Theilen trügen, so müßte der Bund jährlich nahezu eine Million für diesen Zweck ausgeben, der Angestellte durchschnittlich 10 % seiner Besoldung, was für Beide zu viel wäre, woraus folgt, daß auch eine andere Vertheilung nicht durchführbar ist. Und bei dieser Berechnung ist die Altersversicherung der über 55 Jahre alten nicht einmal in Berechnung gebracht, ebenso nicht die Verwaltungskosten der obligatorischen Versicherung, und es ist die Berechnung auf die leider der Wirklichkeit nicht entsprechende Voraussetzung basirt, daß alle zu Versichernden noch gesund seien.

° Aus der von uns mitgetheilten Rechnung ergab sich ferner, daß die Kosten noch immer etwas über die Hälfte des genannten Betrages ansteigen würden, wenn die Versicherung nur den neu eintretenden Beamten und Angestellten zur Pflicht gemacht würde. In diesem Falle bliebe aber die Frage für sämtliche dormalige Beamte und Angestellte, welche das Postulat zunächst im Auge hatte, eine ungelöste, — abgesehen von den praktischen Unzuträglichkeiten, die mit der obligatorischen Versicherung, namentlich der obligatorischen Todesversicherung, verbunden sind.

Wir sahen uns daher nach einer andern Reduktion unserer Aufgabe um und stellten uns die Frage, ob der Bund nicht besser thäte, den Beamten und Angestellten die Fürsorge für die von ihnen gegründeten Familien zu überlassen, und sich nur darum bekümmerte, wie er das Dienstverhältniß seiner durch Alter oder Krankheit arbeitsunfähig gewordenen Bediensteten in anständiger Weise lösen könne, — ein nicht zu umgehendes Problem, bei dessen Aufschiebung die Schwierigkeiten desselben stets wachsen und die Verwaltung immer mehr leidet.

Die Frage, ob dieses Problem auf dem Wege der Versicherung gelöst werden könne, ist ernstlich geprüft worden. Es stellte sich jedoch bei dieser Prüfung heraus, daß das Prinzip der Versicherung unter Beiziehung der Beamten dem Bunde größere Opfer auferlegen würde, als er zu bringen hätte, wenn er ganz von sich aus für die invalid gewordenen nach seinem Ermessen sorgt. Da nämlich in einer erst im Werden begriffenen und daher zum größern Theile noch aus jüngeren Personen bestehenden Verwaltung das Invaliditätsrisiko gar nicht in der Weise berechnet werden kann, wie es eine rationelle Versicherung einer so großen Anzahl erfordert, so müßte schon aus diesem Grunde die Aufgabe allgemeiner gestellt und diejenige Ausgabensumme in's Auge gefaßt werden, welche nothwendig wird, wenn man von einem gewissen Altersjahre an, in welchem die Invalidität einzutreten pflegt, eine

Pensionsberechtigung Aller anerkennt, welche dieses Alter im Dienste erreichen. Eine solche Berechtigung ist die nothwendige Konsequenz des Versicherungsprinzips, wie das Beispiel aller größeren Hilfskassen beweist; eine Nichtanerkennung derselben hätte in der Bundesverwaltung die Ungerechtigkeit zur Folge, daß körperlich und geistig mehr in Anspruch genommene, aber auch besser bezahlte Beamte, wie Instruktoren und technische Beamte, bei welchen die Invalidität früher einzutreten pflegt, in den Genuß von Invalidenpensionen gelangten, welche zum größern Theil von mehr mechanisch beschäftigten und geringer bezahlten Angestellten aufgebracht werden müssen, welche ihrer Arbeit bis in ein höheres Alter obliegen können und daher von der Invalidenpension wenig Nutzen hätten. Giebt man aber, um diese Ungerechtigkeit zu vermeiden, allen Beitragenden das Recht zu einem Ruhegehalt von einem bestimmten Altersjahre an, so provozirt man eine weit größere Ausgabe, als eigentlich nothwendig ist; man schafft künstlich eine große Zahl noch leistungsfähiger Pensionirter, ähnlich wie wir sie in andern Staaten, z. B. in Frankreich, das Budget belasten sehen. Die aus diesem System resultirende Mehrausgabe würde nicht aufgewogen durch die Beiträge, welche die Betreffenden an die Altersversicherung leisten, da die Beiträge, welche unsere Beamten und Angestellten über die ihnen überlassene Todesversicherung hinaus an die Altersversicherung zu leisten im Stande wären, nur einen kleinen Theil der großen Kosten der letztern decken könnten. (S. den Tarif in der bereits citirten Tabelle.) Das Versicherungsprinzip kreirt hier unvermeidlich Rechte, mit denen die dafür auferlegbaren Pflichten nicht im Verhältniß stehen. Ja man darf noch die Frage aufwerfen, ob der Staat, welcher seine Beamten zu Beitragsleistungen an eine von ihm ins Leben gerufene Pensionskasse heranzieht, sich nicht einer Selbsttäuschung hingiebt, wenn er in einer solchen Kasse die Selbsthilfe verwirklicht sieht. Freilich machen äußerlich Besoldungsabzüge einen Theil der Einnahmen dieser Kasse aus; diese Abzüge werden jedoch nur bei der Gründung der Kasse als solche empfunden; sobald jedoch die Gehaltsverhältnisse neu regulirt werden, so geschieht es von dem Standpunkte aus, ob die dem Beamten netto zukommende Besoldung eine genügende sei; wenn nun die Besoldung den thatsächlichen Verhältnissen entsprechend und unter Berücksichtigung der konkurrirenden Arbeitgeber neu regulirt wird, so wird der Besoldungsabzug zur bloßen Formalität, das Pensionsrecht aber ist da und befestigt sich.

Diese und andere in unserer Botschaft entwickelten Gründe zwangen uns, auch den Gedanken einer obligatorischen Altersversicherung aufzugeben.

Einige dieser Bedenken finden nun allerdings keine Anwendung gegenüber der fakultativen oder freiwilligen Versicherung. Eine Schwierigkeit bleibt aber bestehen, nämlich die Schwierigkeit, neben der Todesversicherung, welche aus sehr natürlichen Gründen für den unvermöghchen Beamten oder Angestellten bei Gründung eines Hausstandes die erste Pflicht ist, noch die Prämie für die Altersversicherung aufzubringen. An dem guten Willen zu einer solchen Versicherung hat es den Mitgliedern unsers eidgenössischen Beamtenversicherungsvereins nicht gefehlt; namentlich von den Mitgliedern der Sektionen der französischen Schweiz wurde bei der Reorganisation des Vereins der Antrag warm befürwortet, auch die Altersversicherung in das Programm desselben aufzunehmen. Dieses geschah; es sind aber von den 2181 Mitgliedern (am Schlusse des Jahres 1881) nur zwei auf eine Altersrente versichert; auf ein Kapital, zahlbar beim Tode oder im Alter von 60 Jahren, sind nur 350 versichert und die durchschnittliche Versicherungssumme beträgt Fr. 2642 per Mitglied, — eine kleine Summe, wenn sie den doppelten Zweck erfüllen soll, sowohl für die alten Tage des Mitgliedes, als auch für die Hinterlassenen desselben Hülfe zu gewähren. Dieses ungenügende Ergebnis der Altersversicherung ist die Folge der hohen Kosten derselben. Eine Altersversicherung, welche dem Bunde die Fürsorge für die invalid gewordenen Beamten und Angestellten abnähme, sei diese Versicherung nun eine freiwillige oder eine gezwungene, kann daher nur dann dieses Ziel erreichen, wenn sie durch ganz bedeutende Bundesbeiträge ermöglicht wird.

Gesetzt aber auch, es würde durch Bewilligung dieser Beiträge die Gründung einer solchen Kasse ermöglicht, so würde dieselbe doch nur Denjenigen zu gut kommen, welche vor dem Eintritt ihres pensionsberechtigten Alters die dem Tarif entsprechenden Prämien einbezahlt, und es könnten die bereits im Alter der Pensionirung Befindlichen nicht den Anspruch erheben, daß die Einlagen Anderer, welche für deren eigenes Alter zusammengespart werden sollen, zu ihren Gunsten verwendet werden: einer auf so irrationeller Grundlage basirten Kasse würden unsere jungen Beamten und Angestellten mit Recht den Rücken kehren. Welches System daher auch für die jüngere Generation in unserer Administration und für die neu in dieselbe Eintretenden noch ausgedacht werden mag, so viel ist gewiß, daß es, bei rationeller Organisation, die Sorge für die bereits im Pensionirungsalter Befindlichen ausschließen muß.

Der Bundesrath muß also in Beziehung auf diese an dem von ihm vorgeschlagenen Abfindungsmodus festhalten, und er muß den-

selben auch für die in der Folge auftretenden Fälle von Invalidität vorschlagen, so lange, als ein für die Bundeskasse günstigeres System nicht gefunden wird. —

Ueber die finanzielle Tragweite unseres Antrages haben wir uns bereits in unserer Botschaft (Abschnitt II, § 11) ausgesprochen, und zwar in dem Sinne, daß die Ausgaben des Bundes ungefähr dieselben bleiben werden, wie unter Beibehaltung unserer bisherigen Praxis. Die in der ersten Hälfte des Jahres 1881 ausgeführte Enquête hat nämlich herausgestellt, daß 138 Invalide vorhanden waren, welche weder mit ihrer eigenen Arbeitskraft, noch mit Hilfe derjenigen ihrer Angehörigen, den Anforderungen des Dienstes genügen können und nicht die Hälfte ihrer Besoldung verdienen; ferner, daß eine Summe von nicht $\frac{2}{3}$ ihrer Besoldung genügen würde, um sie durch brauchbarere Kräfte zu ersetzen; die Kosten der Abfindung, sei es durch eine Aversalsumme, sei es durch eine bescheidene Pension, würden ungefähr oder nahezu gedeckt durch diese Ersparniß bei der Ersetzung. Ein ähnliches Verhältniß, wie das damals ermittelte, darf auch in Zukunft vorausgesetzt werden, die Zahl der Invaliden mag nun größer oder kleiner sein. Daß sie, wenn man einmal tabula rasa gemacht hat, und wenn man das Uebel nicht mehr anwachsen läßt, später nicht mehr zu solcher Bedeutung anschwellen werde, darf man wohl annehmen.

Es ist nunmehr noch die finanzielle Tragweite der verschiedenen Anträge zu prüfen. Wir werden bei dieser Vergleichung wiederum auf das bei der Enquête im Jahre 1881 gefundene statistische Ergebnis uns stützen, indem anzunehmen ist, daß an die Stelle der seither gestorbenen Invaliden Andere getreten und die Verhältnisse im Ganzen dieselben geblieben seien.

Nach dem Antrage des Bundesrathes sind 117 Invaliden mit 15 oder mehr Dienstjahren und einer Gesamtbesoldung von Fr. 202,045 in Betracht zu ziehen; die Aversalsumme kann bis auf den Betrag von zwei Jahresbesoldungen steigen; bei der Festsetzung sind jedoch Dienstalter, Lebensalter, geleistete Dienste und die Arbeitsfähigkeit des zu entlassenden Beamten in Betracht zu ziehen. Um die Rechnung zu vereinfachen, wollen wir jedoch annehmen, der Bundesrath gehe bei allen Invaliden mit 20 und mehr Dienstjahren auf zwei volle Jahresbesoldungen, während er bei den 16 Beamten unter 20 Dienstjahren sich in Summen zwischen $1\frac{1}{2}$ und zwei Jahresbesoldungen bewegt, also z. B. 10 % pro Dienstjahr berechnet. Die ausnahmsweisen Fälle, wo er das Pensionierungssystem anwendet, dürfen als ohne finanziellen Einfluß angesehen werden, indem z. B. eine Pension von 50 % der Be-

soldung für Beamte von 76 und mehr Jahren einen geringeren Geldwerth hat, als zwei Jahresbesoldungen.

Der Antrag des Ständerathes kann in finanzieller Beziehung als demjenigen des Bundesrathes gleich kommend angesehen werden.

Bei der Berechnung der Tragweite der Anträge der Kommission des Nationalrathes müssen wir, um richtig zu vergleichen, denselben Etat der 117 Beamten mit 15 und mehr Dienstjahren zu Grunde legen; wir dürfen dies um so eher, als diese Anträge den bei dieser Rechnung außer Acht gelassenen Invaliden von weniger als 15 Dienstjahren nicht viel mehr bieten, als schon der bisherige Art. 6 des Besoldungsgesetzes. Unter diesen Voraussetzungen erhalten wir folgendes vergleichendes Tableau:

Kosten der Abfindung der Invaliden von 15 und mehr Dienstjahren.

Dienstjahre.	Anzahl der Invaliden.	Gesamte Be-soldung.	1) Aversal-summe von 1 ¹ / ₂ —2 Jahres-besoldungen.	2) Aversal-summe von 7 % per Dienstjahr.	3) Pension von 1 ¹ / ₂ % per Dienstjahr.	Geldwerth dieser Pension.
32	32	62,482	124,964	139,960	29,991	180,728
31	17	31,549	63,098	68,461	14,670	87,773
30	4	4,266	8,532	8,959	1,920	12,610
29	9	10,545	21,090	21,406	4,587	29,250
28	7	14,912	29,824	29,228	6,263	50,053
27	8	13,765	27,530	26,016	5,575	43,019
26	3	3,820	7,640	6,952	1,490	12,042
25	4	7,904	15,808	13,832	2,964	23,880
24	5	7,844	15,688	13,178	2,824	23,917
23	3	5,478	10,956	8,820	1,890	19,415
22	2	4,260	8,520	6,560	1,406	16,691
21	4	4,468	8,936	6,568	1,407	6,118
20	3	5,136	10,272	7,190	1,541	17,605
19	3	3,768	7,159	5,011	1,074	10,187
18	2	1,240	2,232	1,562	335	1,723
17	5	9,124	15,511	10,858	2,327	22,329
16	2	2,684	4,294	3,006	644	3,236
15	4	8,800	13,200	9,240	1,980	18,336
Total	117	202,045	395,254	386,807	82,888	578,912

Nach dem Antrage des Bundesrathes wäre mit einer einmaligen Ausgabe von circa Fr. 395,254 das Uebel, an dem die Bundesverwaltung leidet, auf Jahre hinaus, wenn nicht ganz beseitigt, doch auf ein Minimum reduziert und diese Ausgabe wäre in etwa sechs Jahren amortisirt durch die Ersparniß, welche mit dem daherigen Personenwechsel erzielt würde.

Noch günstiger gestaltet sich auf den ersten Anblick das Resultat des ersten Antrages der Kommission des Nationalrathes: einmalige Gesamtausgabe von Fr. 386,807. Dieser Vorzug desselben rührt jedoch von dem zufälligen Umstande her, daß bei der Enquête von 1881 das höchste Dienstalter nur 32 Jahre (1881—1849) betragen konnte; mit Anfang 1883 wird das höchste Dienstalter schon 34 Jahre betragen und es kann bei Einzelnen bis zum Jahre 1899 auf 50 Dienstjahre steigen, womit die Aversalsumme auf $3\frac{1}{2}$ Jahresbesoldungen ($50 \times 7\%$) anwüchse. Ein solches Berechnen der Aversalsumme nach Dienstjahren geht denn doch zu weit; es ist nicht recht, daß Derjenige, welcher bis zum 50. Dienstjahre bei seiner vielleicht weniger anstrengenden Arbeit ausdauern kann, $2\frac{1}{2}$ mal so viel erhalte, als Derjenige, dessen Kräfte schon nach 20 Dienstjahren aufgezehrt sind; es entspricht aber auch nicht den Verhältnissen, daß der Letztere, welcher sein Leben vielleicht noch Jahrzehnte herumschleppen und noch für Familienangehörige sorgen muß, so wenig erhält, der alte Mann aber, der wenige Auslagen für sich und die Seinigen mehr vor sich hat, eine Summe, welche so viel werth ist, als der Fortbezug der vollen Besoldung. (Nach dem Etat von 1881 waren 23 Invalide mehr als 75, 12 mehr als 80 Jahre alt.) Wir glauben daher, es müsse, wenn das System der Aversalsummen gewählt wird, ein Maximum derselben festgesetzt und die Höhe der Summe überhaupt nicht vom Dienstalter allein abhängig gemacht werden.

Wenn aber, nach dem zweiten Antrage der Kommission des Nationalrathes, das Pensionssystem gewählt wird, so ist gegen das Steigen dieser Pension mit der Zahl der Dienstjahre weniger einzuwenden; wenn auch das Verhältniß zwischen dem Betrag der jährlichen Pension hier dasselbe ist, wie oben, so wird die Ungleichheit des Betrages etwas kompensirt durch den Umstand, daß der in höherem Alter vom Dienste Zurückgetretene seine höhere Pension nicht so oft zu beziehen die Aussicht hat, als der in jüngeren Jahren Zurückgetretene. Gegen dieses System spricht jedoch die mit demselben verbundene größere finanzielle Belastung des Bundes. Eine jährliche Pensionssumme von Fr. 82,888 erschreckt zwar auf den ersten Anblick weniger als die vorhin genannten Aversalsummen, weil die Hauptausgabe,

auf die Zukunft verlegt wird. Wenn man aber den Baarwerth dieser Pensionen berechnet, mit andern Worten die Netto-Einlage, mit welchen sie bei einer Rentenanstalt gekauft werden müßten, so erhalten wir die Summe von 578,912 Franken (unter Annahme der Gisi-Kinkelin'schen Mortalitätstabelle und eines Zinsfußes von 4 %). Gleichwohl wird man zugeben müssen, daß damit in den meisten Fällen dem Beamten oder Angestellten bei seiner Entlassung nicht mehr geholfen wäre, als mit einer Aversalsumme.

Es scheint uns daher der vom Bundesrathe gestellte, vom Ständerathe amendirte Antrag in finanzieller Beziehung die wenigsten Bedenken zu erwecken und den Verhältnissen am meisten Rechnung zu tragen.

Indem wir mit dieser Auseinandersetzung Ihrem Auftrage nachzukommen suchen, benutzen wir den Anlaß, Sie, Tit., unserer vollkommenen Hochachtung zu versichern.

Bern, den 29. Mai 1883.

Im Namen des schweiz. Bundesrathes,

Der Bundespräsident:

L. Ruchonnet.

Der Kanzler der Eidgenossenschaft:

Ringier.



Nachtrag zur Botschaft des Bundesrathes an die Bundesversammlung, vom 29. November 1881, betreffend die Versicherung der eidgenössischen Beamten und Bediensteten. (Vom 29. Mai 1883.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1883
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	30
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	02.06.1883
Date	
Data	
Seite	1065-1074
Page	
Pagina	
Ref. No	10 011 923

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.