

Bundesblatt

91. Jahrgang.

Bern, den 26. April 1939.

Band I.

*Erscheint wöchentlich. Preis 20 Franken im Jahr, 10 Franken im Halbjahr, zuzüglich
Nachnahme- und Postbestellungsgebühr.*

*Einrückungsgebühr: 50 Rappen die Pettizeile oder deren Raum. — Inserate franko an
Stämpfli & Cie. in Bern.*

3878**Botschaft**

des

**Bundesrates an die Bundesversammlung über die Änderung des
Dienstverhältnisses und der Versicherung des Bundes-
personals.**

(Vom 14. April 1939.)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Wir haben die Ehre, Ihnen mit dieser Botschaft einen Gesetzesentwurf zur Beratung und Beschlussfassung vorzulegen, dessen wesentlicher Inhalt das Ergebnis von Verhandlungen darstellt, die der Bundesrat bzw. seine dabei in erster Linie zuständigen Departemente — Finanz- und Zolldepartement einerseits, Post- und Eisenbahndepartement andererseits — mit den verschiedenen Verbänden des Bundespersonals gepflogen haben. Dabei ist es in den wesentlichen Punkten zu einer Einigung zwischen den Verwaltungsbehörden des Bundes als Arbeitgeber und dem Personal gekommen.

Sachlich ordnet der Gesetzesentwurf Fragen des Bundesdienstverhältnisses von eminenter Bedeutung und grosser finanzieller Tragweite. Zwar sind die Beziehungen zwischen Bund und Bundesbahnen als Arbeitgeber und dem Personal seit 1928/1930 abschliesslich geordnet, und auch die Versicherung der im Dienste des Bundes und seiner Verkehrsbetriebe stehenden Arbeitskräfte gegen die wirtschaftlichen Folgen der Invalidität, des Alters und des Todes hat sowohl für das eidgenössische Personal als auch für dasjenige der Bundesbahnen gesetzlich und statutarisch eine Ausgestaltung erfahren, wie sie wohl von wenigen andern Versicherungs- und Fürsorgeinstitutionen privater oder öffentlicher Verwaltungen und Betriebe übertroffen oder auch nur erreicht wird. Der Schweizerbürger, der den Vorzug geniesst, dauernd im Dienste des Bundes zu stehen, erhält von diesem Arbeitgeber für sich und seine Familie einen auskömmlichen Verdienst, und für die Tage der Krankheit, der Invalidität und des Todes sind ihm Sorgen abgenommen, die viele andere Volkskreise besonders unter den heutigen Verhältnissen beständig bedrohen.

Warum also eine Umgestaltung des Bundesdienstverhältnisses und der Versicherung unseres Personals im Wege neuer gesetzlicher Massnahmen?

Die Frage lässt sich dahin beantworten, dass Bund und Bundesbahnen in Ansehung der völlig veränderten wirtschaftlichen Verhältnisse, im Hinblick auf die gewaltigen finanziellen Anforderungen, welche der Ausbau und die Verstärkung der militärischen und wirtschaftlichen Landesverteidigung erfordern, darnach trachten müssen, ihren Haushalt den veränderten Verhältnissen anzupassen. Vor allem hat eine kraftvolle Einschränkung aller Ausgaben des Staatshaushaltes Platz zu greifen, soweit es ohne Gefährdung der politischen, militärischen, wirtschaftlichen und kulturellen Notwendigkeiten verantwortet werden kann. Das Finanznotrecht der Jahre 1934 bis 1938 zeugt von dem entschlossenen Willen der Bundesbehörden, auf dem Gebiete unseres gefährdeten Finanzhaushaltes das Unerlässliche und Unaufschiebbare sofort vorzukehren. Der Verfassungsbeschluss vom 30. September 1938 betreffend die Übergangsordnung des Finanzhaushaltes hat den eidgenössischen Räten noch für die Dauer von drei Jahren — 1939 bis 1941 — die Befugnis verliehen, im Rahmen des bis Ende 1938 bestandenen Notrechtes alle erforderlichen Bestimmungen zur Verbesserung der Finanzlage, zur Festigung des Landeskredites und, was wir an dieser Stelle besonders hervorheben möchten, zur Erzielung eines sparsamen Staatshaushaltes aufzustellen. Dazu gehören auch die Anordnungen, die das Finanznotrecht hinsichtlich der Bemessung des Personalbestandes, der Besoldungen, Gehälter und Löhne, der Nebenbezüge und der Leistungen für das invalide Personal und dessen Hinterbliebene getroffen hat und auf die wir im Verlaufe unserer Betrachtungen zurückkommen. Der Abbau der Personalbezüge hat den Gesamthaushalt des Bundes während der fünf hinter uns liegenden Jahre des Notrechtes um wenigstens 130 Millionen Franken entlastet. Wohl mussten da und dort schon im Verlaufe der Gültigkeitsdauer des Notrechtes wegen der seit der Abwertung gestiegenen Lebenskosten einzelne Sparmassnahmen auf dem Gebiete des Personalwesens gemildert werden. Die Finanzlage des Bundes bleibt aber derart gespannt, dass wir auf absehbare Zeit auf die Weiterführung der sicherlich für jeden einzelnen empfindlichen Einschränkung in seinen Bezügen nicht werden verzichten können. Es erscheint so gut wie ausgeschlossen, hinsichtlich der Lohnbemessung etwa zur Ordnung zurückzukehren, die unter günstigeren Auspizien durch die Personalgesetzgebung der Jahre 1928 bis 1930 geschaffen worden ist. Noch viel weniger liesse es sich bei der ganz unbefriedigenden Finanzlage unserer beiden Personalversicherungskassen verantworten, deren statistische Leistungen auf Kosten späterer Generationen unverkürzt aufrechtzuerhalten und die Fehlbeträge ins Ungemessene ansteigen zu lassen. Nirgends mehr als auf dem Gebiete der Personalversicherung erscheint heute ein Sichbesinnen am Platze. Wir haben uns einlässlich darüber Rechenschaft gegeben, in welcher Weise sich durch gemeinsame Opfer der Versicherten und Rentenbezüger sowie der Versicherungsträger, d. h. des Bundes und der Bundesbahnen, das Gleichgewicht dieser für unser Personal so wertvollen und segensreich sich auswirkenden Fürsorgeinstitutionen herstellen lässt und neue Störungen nach menschlichem Ermessen ausgeschlossen werden können.

Der Verfassungsbeschluss vom 30. September 1938 hat dem Bundesrate und der Bundesversammlung eine Frist von drei Jahren eingeräumt, um sich Rechenschaft darüber zu geben, was alles vorzukehren ist, damit wir nach Ablauf der Wirksamkeit des Verfassungsbeschlusses unsern Finanzhaushalt in Ordnung gebracht oder doch alles Erforderliche für die Gesundung desselben vorgekehrt haben. Ohne gewaltige Anstrengungen und tatsächliche Opfer wird es dabei nicht abgehen, Opfer, die sich auswirken durch strengste Sparsamkeit im Staatshaushalte und die Notwendigkeit der Bewilligung neuer Mittel zur umfassenden und gründlichen Heilung. Diese Opfer werden alle Schichten unseres Volkes treffen müssen, wenn auch selbstredend die Beanspruchung nach den Grundsätzen der Leistungsfähigkeit und Tragbarkeit zu erfolgen haben wird. Vorwegs aber müssen wir die uns eingeräumte Atempause nützen und uns vorbereiten, damit am Ende des Trienniums 1939 bis 1941, wenn die von der Bundesversammlung im Interesse der Verbesserung der Finanzlage erlassenen Massnahmen ihre Wirksamkeit einbüßen, alles, was an bisherigen Massnahmen weitergeführt werden muss, in der Hauptsache in der ordentlichen Gesetzgebung verankert ist.

Der vorliegende Gesetzesentwurf bildet einen ersten Schritt in dieser Richtung. Er soll die aus dem Notrecht geborenen Massnahmen, die vorübergehend in die Personalgesetzgebung und die Versicherungsordnung eingegriffen haben, in einer den sachlichen Notwendigkeiten entsprechenden Form in die ordentliche Gesetzgebung überführen.

Wenn wir mit einer Gesetzesvorlage zur Abänderung des Dienstverhältnisses und der Personalversicherung beginnen, so kommt das nicht von ungefähr, sondern hat seine guten Gründe.

Bereits anlässlich der Beratungen der Gesetzesvorlage des Bundesrates vom 24. November 1936 über die finanzielle und administrative Reorganisation der Bundesbahnen ist sowohl von uns als auch von der nationalrätlichen Kommission für die Vorberatung dieses Gesetzesentwurfes auf die ganz unbefriedigende Finanzlage der Pensions- und Hilfskasse des Unternehmens und die Notwendigkeit ihrer Sanierung unter finanzieller Beteiligung von Versicherten und Rentenbezüglern hingewiesen worden. Bei Ausarbeitung jener Gesetzesvorlage waltete zwar im Schosse des Bundesrates die Meinung ob, dass beide Kassen gleichzeitig und nach den nämlichen Grundsätzen zu entschulden seien. Die vorberatende nationalrätliche Kommission kam indessen zum Schlusse, dass eine finanzielle Reorganisation der Bundesbahnen nicht wohl möglich sei, wenn nicht gleichzeitig Klarheit darüber obwalte, mit welchen künftigen Lasten das Unternehmen für die Pensions- und Hilfskasse zu rechnen haben werde.

Mit Bericht vom 18. August 1937 haben wir die Kommission auf ihre Einladung über das Entschuldungsproblem nicht allein der Pensions- und Hilfskasse, sondern gleichzeitig auch der Versicherungskasse für das eidgenössische Personal einlässlich unterrichtet. Wir stützten uns dabei auf ein Gutachten, das unser Post- und Eisenbahndepartement schon vorher von den Herren Direktor Schärtlin in Zürich, alt Nationalrat de Cérenville in Lausanne und

Prof. Dr. Dumas, Direktor des eidgenössischen Versicherungsamtes, drei hervorragenden schweizerischen Versicherungsfachmännern, über die finanzielle Lage der beiden Kassen, die Ursachen ihrer Verschuldung und die für eine dauerhafte Sanierung erforderlichen Mittel einverlangt hatte und das dem genannten Departement am 3. Dezember 1936 erstattet worden ist.

Unmittelbar nach dieser Abklärung haben wir uns über die vorläufigen Richtlinien für eine dauerhafte Sanierung der Kassen und das Mass der finanziellen Beteiligung des Personals an dieser Entschuldungsaktion schlüssig gemacht. Gleichzeitig wurden von den zuständigen Departementen die Verhandlungen mit dem Personal zum Zwecke der Abklärung seiner Beteiligung an der Entschuldungsaktion aufgenommen. Sie führten für die Pensions- und Hilfskasse der Bundesbahnen im Verlaufe des Monats Oktober 1937 zu einer vorläufigen Verständigung. Darnach soll eine Änderung der Kassenstatuten vorgenommen werden, wobei Versicherte und Pensionierte an die Sanierung der Kasse 120 Millionen Franken beizutragen haben. Auf die wesentlichen Punkte dieser Verständigungsgrundlage werden wir im Verlaufe unserer Betrachtung zurückkommen. Gestützt darauf wurde der Kommission des Nationalrates für die Vorberatung des Bundesbahngesetzes für die Entschuldung dieser Kasse eine Ergänzung von Art. 23, Absatz 3, des Gesetzesentwurfes beantragt. Die vorberatende Kommission und der Nationalrat haben dieser Ergänzung zugestimmt.

Fügen wir der Vollständigkeit halber bei, dass auch die Verhandlungen zwischen Verwaltung und Personal der eidgenössischen Versicherungskasse zu einer vorläufigen Verständigung geführt haben, nach welcher Versicherte und Rentenbezüger dieser Kasse kapitalmässig an deren Entschuldung 75 Millionen Franken beitragen.

Inzwischen gab der von den eidgenössischen Räten am 30. September 1938 angenommene Verfassungsbeschluss betreffend die Übergangsordnung des Finanzhaushaltes der Geschäftsleitung des Föderativverbandes, dem die Grosse Zahl des Personals des Bundes und der Bundesbahnen angehört, Veranlassung, sich erneut bei den Vorstehern der zunächst beteiligten Departemente darüber zu erkundigen, ob und unter welchen Voraussetzungen sie und der Bundesrat bereit wären, Besprechungen mit den Verbänden zum Zwecke einer Verständigung über alle schwebenden Personalfragen, besonders die Stabilisierung des Lohnabbaues, die Entschuldung der Personalversicherungskassen unter finanzieller Beteiligung von Versicherten und Rentenbezügern, und die Revision des Nebenbezugsreglementes für das fahrende Personal der Bundesbahnen aufzunehmen. In einer am 7. November 1938 abgehaltenen Besprechung der Vorsteher der beiden Departemente mit einer Abordnung der Geschäftsleitung des Föderativverbandes ist seitens der Delegation des Bundesrates die Bereitwilligkeit erklärt worden, nach Annahme des Verfassungsartikels mit den Vertretern der verschiedenen Personalverbände über die Stabilisierung des Lohnabbaues und die Sanierung der Versicherungskassen in Besprechungen einzutreten, um sich wenn möglich über alle wesentlichen Punkte

zu verständigen. Für den Fall einer solchen Verständigung wurde von der bundesrätlichen Delegation gleichzeitig in Aussicht gestellt, dass sofort nachher eine Gesetzesvorlage ausgearbeitet und den eidgenössischen Räten so rechtzeitig vorgelegt werden solle, dass die Beratung darüber wenn möglich in der Sommersession oder dann doch in der Herbstsession 1939 abgeschlossen und das Gesetz, falls dagegen das Referendum nicht angerufen würde, auf 1. Juli oder 1. Oktober 1939 in Kraft gesetzt werden könnte.

Die Aufnahme von Besprechungen zwischen der Delegation des Bundesrates und den Abordnungen der einzelnen Personalverbände hat sich wegen des auf Ende 1938 erfolgten Rücktrittes des früheren Vorstehers des eidgenössischen Finanz- und Zolldepartementes etwas verzögert.

Der Bundesrat, in dessen Schoss zunächst eine vorläufige Aussprache über die Lösung der hängigen Personalprobleme gepflogen wurde, stellte gewisse Mindestforderungen für die Verständigung auf. Die Besprechungen fanden am 10. und 15. März 1939 mit einer Abordnung der Geschäftsleitung des Föderativverbandes statt. Mit den Abordnungen der übrigen Verbände wurden die Besprechungen am 17. März aufgenommen. Sie führten hier und dort zu einer Einigung in den Punkten, welche für die Lösung der beiden Probleme ausschlaggebend sind. Die Einigung entspricht den Mindestforderungen, die vom Bundesrat als Bedingung für eine Verständigung betrachtet worden sind.

Der wesentliche Inhalt der Verständigungslösung lässt sich wie folgt zusammenfassen:

I. Stabilisierung des Lohnabbaues.

1. Die nominellen Bezüge des Personals werden nach Abzug von 1800 Franken um 10 % herabgesetzt.
2. Die Kinderzulage wird von 120 auf 130 Franken erhöht.
3. Es soll eine Heiratszulage eingeführt werden,

entweder

derart, dass die Besoldung vom Zeitpunkt der Verheiratung an um zwei ordentliche Besoldungserhöhungen aufgebessert wird, die mit künftigen ordentlichen Besoldungserhöhungen zu verrechnen sind,

oder

in Form einer Heiratszulage im Ausmasse einer Monatsbesoldung, höchstens jedoch im Betrage von 500 Franken. Die Festsetzung eines Mindestbetrages der Heiratszulage im Ausmasse von 300 Franken oder wenigstens 250 Franken bleibt dem Entscheid des Bundesrates vorbehalten.

4. Der Bundesrat behält sich vor, den Räten zu beantragen, in das Beamtengesetz eine Bestimmung aufzunehmen, wonach der Bundesrat Amtsstellen ermächtigen kann, die im Ämterverzeichnis aufgeführten Ämter mit Personen ohne Beamten-eigenschaft zu besetzen, soweit es zur rascheren Anpassung des Personalbestandes an die veränderten Verhältnisse angezeigt erscheint.
5. Dem Bundesrat bleibt weiter vorbehalten, den Räten zu beantragen, den Erlass des Ämterverzeichnisses in die endgültige Zuständigkeit des Bundesrates zu legen.

II. Entschuldung der Personalversicherungskassen.

6. Zur Entschuldung der Personalversicherungskassen sind deren Statuten abzuändern, wobei die Versicherten und Rentenbezüger zusammen an die Verminderung der Deckungskapitalien beizutragen haben

bei der eidgenössischen Versicherungskasse 75 Millionen Franken
 bei der Pensions- und Hilfskasse der Bundesbahnen 120 Millionen Franken.
 Änderungen an den mit den Abordnungen der Verbände erörterten Modalitäten
 über die Aufbringung dieser Leistungen bleiben vorbehalten. Hierüber soll bei
 der Revision der Statuten der beiden Kassen verhandelt werden.

7. Bund und Bundesbahnen gewährleisten den Kassen einen jährlichen Zinsertrag von 4 % auf ihren Deckungskapitalien und kommen für die Mehrbelastungen auf, die sich daraus ergeben, dass den Kassen Versicherte überwiesen werden, bevor diese wegen Invalidität oder Alters einen Anspruch auf Versicherungsleistungen haben.
8. Fehlbeträge im Deckungskapital, die nach Durchführung der Sanierungsmaßnahmen aus Abweichungen der Rechnungsergebnisse von den technischen Grundlagen entstehen, sind durch Erhöhung der Beiträge der Versicherten oder Herabsetzung der Versicherungsleistungen auszugleichen.
9. Künftige Überschüsse auf dem erforderlichen Deckungskapital sind als Ausgleichsreserve auszuscheiden. Die Reserve kann zum Ausgleich künftiger Fehlbeträge oder von Deckungskapitalerhöhungen verwendet werden, die sich aus künftigen Herabsetzungen der Versichertenbeiträge bzw. aus Erhöhungen der Versicherungsleistungen ergeben.
10. Dem Bundesrat bleibt die Entschliessung darüber vorbehalten, ob die in Art. 8, Absatz 2, des Versicherungskassengesetzes enthaltene Unzulässigkeit
 der Pfändung,
 der Verarrestierung,
 der Einbeziehung in die Konkursmasse
 von Ansprüchen auf Versicherungsleistungen sowie von als Versicherungsleistungen bezogenen Geldern beibehalten oder für beide Kassen fallen gelassen werden soll.
11. Es wird davon Vormerk genommen, dass die Abordnungen der Verbände keine Einwendungen dagegen erheben, wenn der Erlass neuer Statuten für die eidgenössische Versicherungskasse in die endgültige Zuständigkeit des Bundesrates gelegt wird.

Falls der vorliegende Gesetzesentwurf in Rechtskraft erwächst, ist ihm der Entwurf des Bundesbahngesetzes anzupassen.

* * *

Über die finanziellen Auswirkungen der Gesetzesvorlage enthalten die nachfolgenden Abschnitte, welche die Änderung des Dienstverhältnisses einerseits, die Sanierung der Personalversicherungskassen andererseits zum Gegenstande haben, nähere Angaben. An dieser Stelle möchten wir uns mit der Feststellung begnügen, dass aus der Stabilisierung des Lohnabbaues mit einer jährlichen dauernden Einsparung im Gesamthaushalt des Bundes von annähernd 20 Millionen Franken gerechnet werden darf, gegenüber etwas mehr als 26 Millionen Franken nach geltender Abbauordnung.

Die Sanierung der Versicherungskassen, wofür die Gesetzesvorlage für einmal nur die rechtliche Handhabe zum Erlasse neuer Versicherungsordnungen schafft und die kapitalmässigen Verpflichtungen bei der Sanierungsaktion von Bund, Bundesbahnen, Versicherten und Rentenbezüglern festlegt, bedeutet für die Bundesbahnen, verglichen mit dem Aufwand der letzten Jahre, eine Entlastung von jährlich 4 Millionen Franken. Für den Bund und seine Regiebetriebe ergibt sich aus der Sanierung der eigenen Kasse eine jährliche Mehr-

belastung von rund 6 Millionen Franken. Dazu kommt für ihn die Mehrbelastung aus der Sanierung der Pensions- und Hilfskasse der Bundesbahnen in Form einer einmaligen Beitragsleistung von 180 Millionen Franken. Bei einem Zinsfuss von 4 % und einer Tilgung längstens innert 60 Jahren entspricht diese Schuldübernahme einer jährlichen Belastung von rund 8 Millionen Franken.

Der Gesamthaushalt des Bundes und der Bundesbahnen wird dergestalt aus der Sanierung der beiden Versicherungskassen mit Mehrausgaben von jährlich etwa 10 Millionen Franken belastet. In diesem Mehraufwand sind die Tilgungsquoten für die nach Durchführung der Sanierungsmassnahmen verbleibenden und als Schuldverpflichtungen des Bundes bzw. der Bundesbahnen zu übernehmenden Fehlbeträge inbegriffen.

I. Die Änderungen im Dienstverhältnis.

1. Das gesetzliche Personalstatut. Dienstverhältnis, Bestand und Gliederung des Bundespersonals.

Das Bundesgesetz vom 30. Juni 1927 über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten — Beamtengesetz — ordnet das Dienstverhältnis abschliesslich nur für die Beamten, d. h. diejenigen Dienstpflichtigen, die ein im Ämterverzeichnis enthaltenes Amt bekleiden und vom Bundesrate oder einer ihm nachgeordneten Amtsstelle oder von einem eidgenössischen Gericht ausdrücklich als Beamte gewählt werden. Die Ordnung der Rechte und Pflichten, einschliesslich der Bezüge aller übrigen der Dienstgewalt des Bundes unterstellten Personen, ist im Rahmen von Art. 62, Absatz 1, des Beamtengesetzes Sache des Bundesrates.

Neben den Beamten werden im Bundesdienste beschäftigt:

a. Arbeiter, d. h. Arbeitskräfte, die im Taglohn oder Stundenlohn bezahlt werden. Davon unterstehen zurzeit rund 5000 dem Fabrikgesetz. Das Dienstverhältnis der Arbeiter ist grundsätzlich kurzfristig lösbar. Die Lohnverhältnisse der Fabrikarbeiter des Bundes, der Mannschaften der militärisch organisierten Betriebe und der Betriebsarbeiter der Verkehrsverwaltungen sind in den vom Bundesrate aufgestellten Lohnordnungen I und II vom 4. Oktober 1930 und vom 23. November 1930 geregelt.

b. Angestellte. Als solche gelten in der Hauptsache alle Dienstpflichtigen, die weder als Beamte noch als Arbeiter beschäftigt werden. Darunter fallen in erster Linie die nicht zu ausschliesslich persönlicher Dienstleistung verpflichteten Vorstände von Landpoststellen (Posthalter) und ihre Briefträger, sowie die Schrankenwärterinnen und Haltestellenvorsteherinnen der Bundesbahnen. Dazu zählen ferner die Arbeitskräfte, die als Anfänger oder in einem vorübergehend eingerichteten Dienstzweig oder zur Erledigung vorübergehender Aufgaben (z. B. Kontrolle der Einfuhr, Kontrolle der Motorwagen, Betriebs- oder Volkszählung) beschäftigt werden. Endlich gehört zu dieser Gruppe das weibliche Hilfspersonal der Bundeszentralverwaltung.

Im Durchschnitt des Jahres 1938 ergibt sich für den Bestand und die Gliederung des Bundespersonals folgendes Bild:

Personalbestand des Bundes 1938.

1 Dienstpflichtige	Allgemeine Bundesverwaltung		Bundesbahnen	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %
Beamte	19 800	56,0	23 314	84,4
Angestellte	9 328	26,5	1 029	3,7
Arbeiter	5 722	16,2	2 965	10,8
Andere Dienstverhältnisse	469	1,3	323	1,1
Total	35 319	100,0	27 631	100,0

Zusammen 62 950

Die Entwicklung des Personalbestandes und der Besoldungsausgaben im Zeitraum 1921—1938 ist der nachfolgenden Übersicht 2 zu entnehmen.

2. Grundzüge des gesetzlichen Lohnsystems.

Die festen Dienstbezüge der Bundesbeamten umfassen Besoldung, Ortszuschlag und Kinderzulagen.

a. Die Anträge des Bundesrates vom Jahre 1924 für die Bemessung der Mindest- und Höchstansätze der Beamtenbesoldungen (Art. 37, Abs. 1, des Beamtengesetzes) sind in der parlamentarischen Beratung um mehrere Hundert Franken erhöht worden. Während der dreijährigen Verhandlungen von 1924 bis 1927 ist der Landesindex, 1914 = 100, von 169 auf 160 gesunken. Kurz vor Abschluss der parlamentarischen Beratung der Gesetzesvorlage ist im Interesse einer Verständigung über die Besoldungsansätze je eine besondere Besoldungsskala für Orte mit durchschnittlichen Lebenskosten und eine solche für Orte, wo die Lebenskosten unter dem Landesmittel stehen, geschaffen worden (Besoldungsskalen B und A). Sie differieren in ihren Mindestbeträgen um 100 und in ihren Höchstbeträgen um 120 Franken.

b. In den Orten, wo die Lebenskosten über dem Landesmittel stehen, hat der verheiratete Beamte, je nach der Höhe der Lebenskosten am Wohnort, Anspruch auf einen Ortszuschlag von 120, 240, 360 oder 480 Franken; der Ledige auf drei Viertel dieser Beträge.

Für die Anwendung der Besoldungsskalen und die Bemessung der Ortszuschläge sind die Wohnorte in sechs Ortszonen aufgeteilt. Die Orte werden je auf Beginn einer Amtsdauer neu eingereiht. Die Art und Weise der Berechnung des Landesmittels erfolgt dabei gestützt auf eine in der paritätischen Kommission aufgestellte Formel. Massgebend für die Einreihung sind darnach

Aufwendungen des Bundes und der Bundesbahnen für die Bezüge des Personals und die Personalversicherung.

2 Jahr	Allgemeine Bundesverwaltung		Bundesbahnen		Zusammen	
	Anzahl	Franken	Anzahl	Franken	Anzahl	Franken
a. Bezüge.						
Besoldungen, Gehälter, Löhne, Ortszuschläge und Kinderzulagen.						
1921	33 529	184 705 947	38 426	203 552 281	71 955	388 258 228
1922	31 891	169 623 635	36 873	185 574 241	68 764	355 197 876
1923	31 437	159 845 394	35 308	172 006 834	66 745	331 852 228
1924	31 090	160 205 919	35 170	172 275 179	66 260	332 481 098
1925	30 906	159 720 576	35 457	173 635 798	66 363	333 356 374
1926	30 570	159 593 654	35 171	172 362 270	65 741	331 955 924
1927	30 381	161 750 638	34 383	171 701 146	64 764	333 451 784
1928	30 179	164 277 678	33 457	174 913 943	63 636	339 191 621
1929	30 624	167 811 883	33 532	174 881 399	64 156	342 693 282
1930	31 285	171 088 436	34 305	178 170 976	65 590	349 259 412
1931	32 052	175 114 580	34 006	177 647 378	66 058	352 761 958
1932	32 210	176 325 976	33 185	174 649 803	65 395	350 975 779
1933	31 961	175 591 012	31 741	168 087 726	63 702	343 678 738
1934	32 502	169 604 735	30 861	157 611 946	63 363	327 216 681
1935	33 076	171 607 657	29 834	153 271 506	62 910	324 879 163
1936	33 405	165 654 473	28 642	140 871 946	62 047	306 526 419
1937	34 309	169 739 442	28 030	137 463 608	62 339	307 203 050
1938	35 319	176 905 416	27 631	137 818 352	62 950	314 723 768
b. Versicherung.						
Ordentliche und ausserordentliche Leistungen des Bundes und der SBB.						
1921		13 859 253		16 308 357		30 167 610
1922		11 209 178		15 328 413		26 537 591
1923		10 488 882		13 743 106		24 231 988
1924		14 138 892		17 127 912		31 266 804
1925		13 354 088		17 602 389		30 956 477
1926		14 383 947		19 051 516		33 435 463
1927		20 626 104		23 620 204		44 246 308
1928		20 030 450		27 414 468		47 444 918
1929		20 927 832		27 905 068		48 832 900
1930		21 222 905		26 983 681		48 206 586
1931		21 107 532		28 449 802		49 557 334
1932		21 233 487		29 938 917		51 172 404
1933		21 134 459		31 476 571		52 661 030
1934		20 355 705		32 195 468		52 551 173
1935		20 937 844		32 952 148		53 889 992
1936		20 305 606		32 932 300		53 237 906
1937		20 600 731		34 233 522		54 834 253
1938		21 591 707		36 007 722		57 599 429

¹⁾ Ohne die festen Nebenbezüge, die jährlich 3,7 bis 4,2 Millionen Franken ausmachen.

die Ziffern für die Ausgabengruppen Nahrungsmittel, Brennstoffe, Wohnungsmiete und Steuern.

Die Dienstpflichtigen des Bundes verteilen sich seit dem 1. Januar 1939 auf die sechs Ortszonen wie folgt:

Die Gliederung des Personals nach Ortszonen.

³ Zone	1939/1941
A	18 071
B ⁰	9 080
B ¹	11 936
B ²	6 750
B ³	6 069
B ⁴	6 538
Zusammen	58 444

An Ortszuschlägen wurden in den letzten Jahren aufgewendet:

Aufwand für Ortszuschläge.

⁴ Jahr	Allgemeine Bundesverwaltung	Bundesbahnen	Zusammen
	in Millionen Franken		
1928.	4,059	3,634	7,693
1930.	4,444	3,957	8,401
1933.	4,829	3,538	8,367
1938.	5,301	3,156	8,457

c. Die Kinderzulage. Sie betrug unter der Herrschaft der durch dringliche Bundesbeschlüsse bewilligten Teuerungszulagen im Jahre 1927 150 Franken für jedes Kind unter 18 Jahren. Damals bestand der Anspruch nur für Dienstpflichtige mit Besoldungen bis zu 5000 Franken. Das Beamtengesetz hat die Kinderzulage auf 120 Franken ermässigt, den Anspruch aber auf alle Beamten, ohne Rücksicht auf die Besoldungshöhe, ausgedehnt. An Kinderzulagen wurden für Beamte, Angestellte und Arbeiter aufgewendet:

Aufwand für Kinderzulagen.

5 Jahr	Allgemeine Bundesverwaltung	Bundesbahnen	Zusammen
in Millionen Franken			
1928.	4,280	6,339	10,619
1930.	3,665	5,191	8,856
1933.	3,382	4,530	7,912
1938.	3,159	3,519	6,678

Der Rückgang an diesen Aufwendungen hängt zusammen mit der Überalterung des gesamten Personalkörpers und dem daherigen Ausscheiden der Kinder aus der Bezugsberechtigung sowie mit dem Geburtenrückgang überhaupt.

3. Die Gesetzesvorlage vom 15. Dezember 1932 über den Lohnabbau.

Veranlasst durch die ausserordentliche Verschlechterung der Finanzlage des Bundes als Ausfluss der Wirtschaftskrise seit 1931 und die Notwendigkeit, Sparmassnahmen durchzuführen, hat der Bundesrat den eidgenössischen Räten am 20. Juni 1932 eine Gesetzesvorlage unterbreitet, durch welche die festen Dienstbezüge des Bundespersonals für die Jahre 1933 und 1934 um zehn vom Hundert vermindert werden sollten. Das aus der Beratung der Kammern hervorgegangene Gesetz vom 15. Dezember 1932 hat den Abbausatz auf 7½ vom Hundert festgesetzt und die Wirksamkeit auf die Zeit vom 1. Juli 1933 bis 31. Dezember 1934 beschränkt. Die Gesetzesvorlage ist in der Volksabstimmung vom 28. Mai 1933 verworfen worden.

4. Lohnabbau und Rentenkürzung als Bestandteil der Notmassnahmen der Jahre 1934—1938.

Das von den eidgenössischen Räten mit Beschluss vom 13. Oktober 1933 im Sinne einer Notmassnahme genehmigte Finanzprogramm 1933 hat auch in die Bezüge des Bundespersonals eingegriffen. Die Besoldungen, Gehälter und Löhne wurden nach Abzug von 1600 Franken je Dienstpflichtigen um sieben vom Hundert herabgesetzt. Dadurch durfte aber der Lohn von Verheirateten, die ständig und mit vollem Tagewerk im Bundesdienst beschäftigt werden, nicht unter 3200 Franken sinken. Ortszuschläge und Kinderzulagen blieben vom Abbau unberührt. Aus der Massnahme ergab sich auf der Gesamtheit aller Besoldungen, Gehälter und Löhne ein durchschnittlicher Abbau von 4,6 vom Hundert.

Gleichzeitig wurde der Bundesrat ermächtigt, die Nebenbezüge des Personals nach eigenem Ermessen zu kürzen. Endlich gewährleistete der Bundesbeschluss den Versicherten der beiden Personalversicherungskassen das Recht, für den bisherigen Jahresverdienst versichert zu bleiben.

Die Ordnung war befristet für die Jahre 1934 und 1935, in der Meinung, dass die Bundesversammlung für die Jahre 1936 und 1937 über das Mass des Abbaues erneut zu beschliessen habe.

In seiner Botschaft vom 22. November 1935 sah sich der Bundesrat im Hinblick auf die weitergehende Verschlechterung des Finanzhaushaltes und den gewaltigen Rückgang der Verkehrseinnahmen der Bundesbahnen gezwungen, den Räten zu beantragen, den Lohnabbau für die Jahre 1936 und 1937 zu verschärfen und ihn unter Vorbehalt eines abbaufreien Betrages von 1400 Franken auf 15 % anzusetzen. Die eidgenössischen Räte haben diesen Anträgen mit Beschluss vom 31. Januar 1936 im grossen und ganzen zugestimmt. Immerhin wurde der abbaufreie Betrag wie für die vorausgegangenen beiden Jahre auf 1600 Franken belassen und eine weitergehende Begünstigung für Bedienstete mit Kindern unter 18 Jahren in der Weise statuiert, dass ein Betrag von 100 Franken für jedes Kind abbaufrei blieb. Dergestalt stieg der Abbau der festen Bezüge von durchschnittlich 4,6 bis auf 9,5 %.

Gleichzeitig wurde angeordnet, dass die Leistungen der Personalversicherungskassen des Bundes und ebenso die Ruhegehälter und Hinterbliebenenleistungen an gewesene Mitglieder des Bundesrates, der eidgenössischen Gerichte sowie der ehemaligen Professoren der Technischen Hochschule um durchschnittlich 5 vom Hundert herabzusetzen seien, wobei aber der Abzug in keinem Falle zehn vom Hundert übersteigen durfte.

Diese Regelung galt vom 1. Februar 1936 bis Ende 1937.

Am 26. September 1936 wurde der Schweizerfranken abgewertet. Eine nicht unerwartete Folge davon war, dass der Index der Lebenskosten im Laufe des Jahres 1937 von 130 auf 137, also um etwa 5 %, anstieg. Darauf berief sich das Personal, als es für das Jahr 1938 eine Milderung des Lohnabbaues postulierte.

Der Bundesbeschluss vom 28. Oktober 1937 über die Verlängerung des Finanznotrechtes für das Jahr 1938 hat diesem Begehren dadurch Rechnung getragen, dass die abzugsfreie Quote von 1600 auf 1800 Franken und die Schongrenze für Verheiratete von 3200 auf 3500 Franken erhöht wurden. Die verbleibenden Beträge waren um 13 % statt vorher um 15 % zu kürzen. Diese Änderungen hatten zur Folge, dass der durchschnittliche Abbau der nominellen Besoldungen, Gehälter, Löhne, Ortszuschläge und Kinderzulagen von 9,5 % in den Jahren 1936 und 1937 auf durchschnittlich 7,7 % im Jahre 1938 zurückging.

Wieviel in den Jahren 1934—1938 an Personalaufwendungen eingespart wurde, ist in Tabelle 6 hiernach ersichtlich.

**Durch die Notmassnahmen erzielte Einsparungen auf den Personalaufwendungen
1934—1938.**

6 a. Feste Dienstbezüge. (Besoldungen, Gehälter, Löhne, Ortszuschläge und Kinderzulagen.)							
Verwaltung	1934	1935	1936	1937	1938	1934—1938 Zusammen	%
	in Millionen Franken						
Bundeszentralverwaltung	2,8	2,8	6,3	6,7	5,5	24,1	20,0
Regiebetriebe, ohne PTT	0,4	0,5	1,0	1,1	0,9	3,9	3,3
PTT	4,8	4,8	9,6	10,0	8,2	37,4	30,9
Allgemeine Bundes- verwaltung	8,0	8,1	16,9	17,8	14,6	65,4	54,2
SBB	7,6	7,4	14,1	14,6	11,6	55,3	45,8
Zusammen	15,6	15,5	31,0	32,4	26,2	120,7	100,0
Total in % der Summe aller unabgebauten festen Dienstbezüge . .	4,56	4,56	9,2	9,5	7,7	—	—

b. Nebenbezüge. (Nebenbezüge des fahrenden Personals der SBB und der Post, Vergütungen für Dienstreisen, auswärtige Verwendung, Nachtdienst, Überzeitarbeit und besondere Dienstleistungen.)							
Verwaltung	1934 Mai bis Dezember	1935	1936	1937	1938	1934—1938 Zusammen	
	in Tausend Franken						
Bundeszentralverwaltung	84	142	198	206	210	840	
Regiebetriebe, ohne PTT	5	8	13	13	14	53	
PTT	125	191	349	356	338	1359	
Allgemeine Bundes- verwaltung	214	341	560	575	562	2252	
SBB	252	359	783	828	820	3042	
Zusammen	466	700	1343	1403	1382	5294	

c. Mittelbare Einsparungen auf den festen Dienstbezügen.						
Dienstbezüge	1934	1935	1936	1937	1938	1934—1938 Zusammen
	in Tausend Franken					
Dienstaltersgeschenke . .	46	45	108	124	102	425
Prämien an die Suva . .	117	103	193	221	213	847
Einmalige Monatsbetreff- nisse wegen Erhöhung der versicherten Jahres- verdienste: bei der eidgenössischen Versicherungskasse .	747	506	812	600	185	2850
bei der Pensions- und Hilfskasse SBB . . .	530	240	417	286	247	1720
Zusammen	1440	894	1530	1231	747	5842

Für die allgemeine Bundesverwaltung kommen als mittelbare Auswirkung des Lohnabbaues noch die Minderausgaben an ordentlichen Verwaltungsprämien für die eidgenössische Versicherungskasse hinzu, die zusammen rund 2 Millionen Franken ausmachen. Bis zum Inkrafttreten der neuen Ordnung entsprechen die unmittelbaren und die mittelbaren Einsparungen im Jahre 1939 denjenigen des Jahres 1938.

5. Der Abbau der Löhne und Versicherungsleistungen nach der Übergangsordnung für die Jahre 1939—1941.

Der Verfassungsbeschluss vom 30. September 1938 betreffend die Übergangsordnung des Finanzhaushaltes hat der Bundesversammlung für die Jahre 1939, 1940 und 1941 die Befugnis verliehen, im Rahmen des bisherigen Finanznotrechtes alle erforderlichen Bestimmungen zur Verbesserung der Finanzlage, zur Festigung des Landeskredites und zur Erzielung eines sparsamen Staatshaushaltes zu erlassen. Hinsichtlich der Bemessung des Personalbestandes, der Personalaufwendungen und der Versicherungsleistungen haben die Räte von dieser Befugnis in der Weise Gebrauch gemacht, dass sie im Bundesbeschluss vom 22. Dezember 1938 über die Finanzordnung 1939—1941 die bisherigen Notmassnahmen sachlich unverändert bestätigten. Gemäss Verfassungsbeschluss prüft die Bundesversammlung alljährlich die Möglichkeit einer Milderung des Abbaues. Wenn die Räte für das Jahr 1939 von einer solchen Massnahme Umgang nahmen, geschah es wesentlich aus der Erwägung, dass sich der Bundesrat in der Botschaft vom 29. September 1938 ausdrücklich vorbehalten hatte, der Bundesversammlung sobald als möglich eine Gesetzesvorlage über die Revision der Besoldungsordnung und die Sanierung der Personalversicherungskassen einzubringen.

6. Stabilisierung des Lohnabbaues nach dem Gesetzesentwurf.

Die Stabilisierung des Lohnabbaues bildet, wie bereits in der einleitenden Betrachtung hervorgehoben wurde, einen untrennbaren Bestandteil der Verständigung zwischen Bundesrat und Personal über die Lösung des Lohnproblems einerseits, die finanzielle Beteiligung der Versicherten und Rentenbezüger an der Entschuldung der Personalversicherungskassen andererseits. Die Verständigung betrifft, soweit das Lohnproblem in Frage steht, System und Höhe der Stabilisierung. Die Gesetzesvorlage beschränkt sich denn auch auf die Abänderung der wichtigsten Bestimmungen über die Besoldungsverhältnisse des Personals im Beamtengesetz.

Der Entwurf übernimmt grundsätzlich das Abbausystem, wie es durch das Notrecht der Jahre 1934—1938 gehandhabt worden ist. Das Ausmass des seit 1. Januar 1938 gültigen Abbaues wird von durchschnittlich 7,7 auf 5,8 % gemildert. Bezogen auf die Gesamtsumme an Besoldungen, Gehältern, Löhnen, Ortszuschlägen und Kinderzulagen im Jahre 1938 ergibt dies eine Einsparung von nicht ganz 20 gegenüber bisher etwas mehr als 26 Millionen Franken.

Die Übernahme des geltenden Abbausystems als dauernde gesetzliche Lösung, verbunden mit einer Milderung im Ausmasse, ist als Angelpunkt der ganzen Verständigungslösung zu würdigen. Der Bundesrat glaubte die Forderung des Personals nicht ablehnen zu können, dass grundsätzlich das bisherige Abbausystem beibehalten werden solle, das eine progressive Kürzung der nominellen Besoldungs- und Lohnansätze darstellt. Die Progression wird durch eine für alle gleiche abbaufreie Quote von 1800 Franken und die Befreiung der Orts- und Kinderzulagen von jeder Kürzung erreicht. Was die Milderung des Abbausatzes von 13 auf 10 % betrifft, erachtete der Bundesrat ein Entgegenkommen um so eher gerechtfertigt, als die finanzielle Beteiligung des Personals an der Sanierung der Versicherungskassen den Versicherten erhöhte Jahresbeiträge zumutet. Diese Erhöhung erreicht im ungünstigsten Falle, nämlich für rund 9000 bei der Pensions- und Hilfskasse der Bundesbahnen Versicherte, 2 % des anrechenbaren Verdienstes. Ein Teil des Mehrbezuges, der sich für den einzelnen aus der Milderung des Abbaues ergibt, wird also wettgemacht durch die in Aussicht genommene Erhöhung der Jahresprämie von 5 auf 6 % bei der eidgenössischen Versicherungskasse und von 5 und $5\frac{1}{4}$ bzw. $6\frac{1}{4}$ und $6\frac{1}{2}$ % auf deren 7 bei der Pensions- und Hilfskasse der Bundesbahnen. Da, wo bisher ein Lohnabbau überhaupt nicht Platz gegriffen hat, tritt trotz der Milderung wegen der Prämienerrhöhung eine Verdiensteinbusse ein.

Die Einführung einer einmaligen Heiratszulage und ebenso die Erhöhung der Kinderzulage von 120 auf 130 Franken bilden gewissermassen einen Ersatz für die im bisherigen Abbausystem enthaltenen sozialen Massnahmen für Verheiratete und für kinderreiche Familien.

a. Die Heiratszulage. Nach dem geltenden Abbausystem darf der Anspruch des ständig und mit vollem Tagewerk im Bundesdienste beschäftigten Verheirateten, Ortszuschlag und Kinderzulagen nicht eingerechnet, nicht unter 3500 Franken sinken. In dieser Form konnte die Begünstigung als dauernde Lösung nicht aufrechterhalten werden, weil Besoldungs-, Gehalts- und Lohnansätze nach einem einheitlichen und gleichen Maßstab für alle neu festzusetzen sind. Beim Übergang zur neuen gesetzlichen Ordnung sollen allerdings diejenigen Verheirateten, deren Lohn nicht unter 3500 Franken abgebaut werden darf, im Genusse dieses Vorteils bleiben; für Dienstpflichtige aber, die sich erst nach dem Zeitpunkte des Inkrafttretens der Neuordnung verheiraten, ist die Begünstigung nicht mehr wirksam. Für den Fall einer Verständigung auf der ganzen Linie haben wir deshalb die Einführung einer Heiratszulage in Aussicht genommen, entweder so,

dass die Besoldung vom Zeitpunkte der Verheiratung an um zwei ordentliche Besoldungserhöhungen aufgebessert wird, die aber mit künftigen Besoldungserhöhungen zu verrechnen sind,

oder

in der Form einer einmaligen Heiratszulage im Ausmasse einer Monatsbesoldung, höchstens jedoch von 500 Franken.

Die dem Bunde aus dieser Massnahme in der einen oder andern Form erwachsende jährliche Mehrausgabe ist annähernd gleich einzuschätzen und auf 360 000 bis 420 000 Franken zu veranschlagen.

In den Verhandlungen mit den Personalverbänden ist diese Konzession als Verbesserung begrüsst worden. Der Form einer einmaligen Heiratszulage im Ausmasse eines Monatsgehältes ist in den Personalverbänden fast durchwegs aus praktischen Erwägungen der Vorzug gegeben worden; immerhin kam der Wunsch zum Ausdruck, dass der Mindestbetrag der Heiratszulage auf 300 oder doch wenigstens 250 Franken festgesetzt werden möchte. Der Gesetzesentwurf hat diesem Verlangen Rechnung getragen; der Bundesrat liess sich dabei wesentlich von der Erwägung leiten, dass den jüngeren Dienstpflichtigen mit bescheidenem Einkommen die Gründung eines eigenen Hausstandes auch vom Arbeitgeber weitgehend erleichtert werden solle.

b. Die Erhöhung der Kinderzulage. Nach Art. 43 des Beamtengesetzes beträgt die Kinderzulage für jedes Kind unter 18 Jahren 120 Franken. Nach der seit dem Jahre 1936 geltenden Abbauordnung ist dieser Betrag praktisch auf 135 Franken erhöht worden, denn für jedes Kind unter 18 Jahren blieben 100 Franken vom Abzug von 15 % frei, so dass die Bezüge eines Familienvaters für jedes Kind um 15 Franken weniger gekürzt wurden. Seit 1. Januar 1938, als der Abbausatz auf 13 % zurückging, beträgt diese mittelbare Erhöhung der Kinderzulage noch 13 Franken. Praktisch wird also heute dem Familienvater für jedes Kind unter 18 Jahren eine Kinderzulage von 120 und 13 Franken ausgerichtet. Formell ist aber die Kinderzulage von 120 Franken geblieben; die übrigen 13 Franken erhält der einzelne Dienstpflichtige als entsprechend höheren Bezug.

Will man grundsätzlich am heutigen System des Lohnabbaues festhalten, so rechtfertigt es sich, die bisherige Begünstigung der kinderreichen Dienstpflichtigen unmittelbar in die Form einer höhern Kinderzulage zu kleiden. Bei einer Stabilisierung des Abbaues auf 10 % der nominellen Bezüge entspricht die bisherige Begünstigung einer um 10 Franken höheren Kinderzulage. Bei annähernd 60 000 Kindern unter 18 Jahren unserer Dienstpflichtigen erfordert diese Massnahme eine jährliche Mehrausgabe von nicht ganz 600 000 Franken.

* * *

Bei der Beurteilung der Angemessenheit der Stabilisierung ist, wie bereits erwähnt, mit zu würdigen, dass die Versicherten bei der mit der Stabilisierung der Bezüge zu verbindenden Sanierung der Personalversicherungskassen Opfer zu bringen haben, einerseits in Form erhöhter Beiträge, andererseits in Form von geringeren Versicherungsleistungen. Besonders bei den Bundesbahnen gibt es, wie erwähnt, noch rund 9000 Versicherte, deren Beiträge an die Pensionskasse von 5 auf 7 % und 800 Versicherte, bei denen sie von $5\frac{1}{4}$ auf 7 % des versicherten Verdienstes erhöht werden, die Mehrleistung des einzelnen also bis zu 2 % ausmacht. Den bei der eidgenössischen Versicherungskasse Ver-

sicherten wird eine Mehrleistung von 1 %, die Erhöhung von 5 auf 6 %, des versicherten Jahresverdienstes auferlegt. Eine Ermässigung des nominellen Abbausatzes von 13 auf 10 % bedeutet aber natürlich nicht eine Verbesserung des Dienstbezuges um 3 %, sondern wegen der bereits wirksamen Zugeständnisse in Form von abbaufreien Beträgen höchstens eine solche von 2 % des Dienst Einkommens. Wo so mit der gesetzlichen Stabilisierung eine Verminderung der Barbezüge des Lohnempfängers eintritt, ist sie auf ein Minimum zu beschränken. Für viele bleibt ohnehin eine Einbusse wegen der ungünstigeren Gestaltung der Rentenskala.

c. Herabsetzung des versicherten Jahresverdienstes. Für alle seit 1. Januar 1934 angeordneten Abbaumassnahmen galt der Grundsatz, dass sie als solche den versicherten Jahresverdienst nicht antasten dürfen. In der Praxis ist darum unterschieden worden zwischen dem tatsächlichen Bezug des Dienstpflichtigen und dem versicherten (unabgebauten) Jahresverdienst. Im Laufe der Jahre sind zum tatsächlichen (abgebauten) Bezug für eine grosse Zahl von Versicherten ordentliche Gehalts- oder Lohnerhöhungen oder Beförderungszulagen hinzugekommen, so dass die Zahl der Fälle stark zurückging, wo der tatsächliche Verdienst mit dem versicherten Verdienst nicht identisch war. Immerhin sind heute noch rund 60 % aller Dienstpflichtigen des Bundes und rund 50 % jener der Bundesbahnen für einen höheren als den tatsächlichen Arbeitsverdienst versichert. Auf den Zeitpunkt der gesetzlichen Stabilisierung der Bezüge soll diese Anomalie verschwinden; denn es ist nicht wohl angängig, dass die Versicherungsrente nahe an den tatsächlichen Verdienst (ohne Ortszuschlag und Kinderzulage) gleichgestellter Aktiven heranreicht. Die heute noch überhöhten versicherten Verdienste sollen deshalb mit dem Inkrafttreten der neuen gesetzlichen Ordnung auf den tatsächlichen Verdienst herabgesetzt werden.

7. Finanzielle Tragweite der gesetzlichen Neuordnung der festen Dienstbezüge.

Im Jahre 1938 betrug der nominelle, d. h. unabgebaute Anspruch auf Besoldung, Gehalt oder Lohn des Bundespersonals bei einem Bestand von annähernd 63 000 Köpfen rund 341,2 Millionen Franken. Davon fallen, die abzugsfreien Quoten für Kinder unter 18 Jahren inbegriffen, rund 199,6 Millionen Franken als abbaufreie Beträge ausser Betracht; als abbaufähige Bezüge verbleiben somit rund 201,6 Millionen Franken, 1 % davon ergibt 2,02 Millionen Franken. Jede Änderung des nominellen Abbausatzes um 1 % bedeutet somit für den Haushalt des Bundes und der Bundesbahnen zusammen eine Mehr- oder Minderbelastung von rund 2 Millionen Franken. Aus der Reduktion des Abbausatzes von 13 auf 10 %, verbunden mit der Erhöhung der Kinderzulage von 120 auf 130 Franken jährlich (die an und für sich nur eine formelle Änderung darstellt), vermindert sich die jährliche Einsparung für Bund und Bundesbahnen zusammen um rund 6,1 Millionen Franken. Davon entfallen auf die Bundesbahnen 44 % oder rund 2,7 Millionen Franken, auf die PTT 31 % oder

rund 1,9 Millionen und auf die übrige Bundesverwaltung knapp 25 % oder 1,5 Millionen Franken.

Die Schonung verheirateter Dienstpflichtiger mit niedrigen Diensteinkommen entspricht einer Mindereinsparung im Jahre 1938 von rund 500 000 Franken. Diese Einbusse wird im Laufe der Jahre schrittweise zurückgehen, weil die so Begünstigten mit dem Aufsteigen in höhere Einkommensstufen und mit ihrem natürlichen Abgang im Verlaufe von 10 bis 15 Jahren nach und nach verschwinden. Dafür wird die Heiratszulage, wie bereits erwähnt, von Anfang an eine jährliche Mehrausgabe von 360 000 bis 420 000 Franken zur Folge haben.

Da die gesetzliche Ordnung bestehen bleiben soll, wonach die ordentliche Besoldungserhöhung für ein volles Dienstjahr wenigstens 100 Franken beträgt und weil andererseits die Spanne zwischen Mindest- und Höchstbetrag als Folge der Herabsetzung etwas kleiner geworden ist, werden die den untersten drei Besoldungsklassen angehörigen Amtsträger etwas rascher zum Maximum aufsteigen. Heute braucht der Beamte der 26. Klasse dafür zwölf Jahre, derjenige der 25. Klasse deren vierzehn. Der Beamte der 24. Besoldungsklasse gelangt künftigt mit jährlich je 100 Franken Besoldungserhöhung schon nach dem vierzehnten Dienstjahre bis auf 40 bzw. 20 Franken an die Höchstbesoldung heran. Würde der gesetzliche Mindestansatz von 100 Franken jährlich nicht aufrechterhalten und die ordentliche Besoldungserhöhung wie in den übrigen 23 Besoldungsklassen auf $\frac{1}{15}$ der Spanne angesetzt, so betrüge diese Erhöhung für die 24. Klasse künftigt noch 96 Franken; für die 25. und 26. Klasse ergäben sich bei Beibehaltung der bisherigen Zeitspannen von 12 und 14 Jahren noch je 90 Franken jährlich. Die Beibehaltung des Minimums von 100 Franken als Ansatz einer ordentlichen Besoldungserhöhung bedeutet für den Gesamthaushalt des Bundes eine jährliche Mehrausgabe von 200 000 Franken. Ähnliche Rückwirkungen ergeben sich für die Arbeiterlöhne, wo unvermeidliche Auf rundungen der ordentlichen Stundenloohnerhöhungen für alle Verwaltungen zusammen im Beharrungszustand einen Mehraufwand von jährlich rund 180 000 Franken erfordern werden. Zusammen ergeben sich somit aus der etwas reichlicheren Bemessung der ordentlichen Besoldungs- und Lohnerhöhungen Mehrausgaben von jährlich rund 380 000 Franken.

Wie der Abbau auf den Besoldungen, Gehältern und Löhnen den Verwaltungen mittelbar noch weitere Entlastungen brachte, so hat naturgemäss jede Lockerung des Abbaues die umgekehrte Wirkung. Daher wird sich z. B. die Einsparung auf den Dienstaltersgeschenken und Prämien an die Suva, die sich 1938 zusammen noch auf über 200 000 Franken belaufen hat, mit der weitergehenden Milderung des Abbaues um wenigstens 40 000 Franken vermindern. Abgesehen von diesen ziffernmässig nicht genau feststellbaren Mehrausgaben wird die Vollziehung des Gesetzesentwurfes — verglichen mit dem Ausgabenstand von 1938 und auf der Basis der Personalzahlen dieses Jahres berechnet — in runden Beträgen folgende Mehrkosten verursachen (Übersicht 7):

Finanzielle Tragweite der Stabilisierung des Lohnabbaues.

7	Verwaltung	Mehrausgaben in Tausend Fr.	
		im ersten Jahre	im Beharrungs- zustande
a. für die allgemeine Bundesverwaltung ohne PTT.:			
1.	Reduktion des Abbausatzes von 13 auf 10 % (nach Abzug der Einsparung infolge Weg- falles der abbaufreien Quote von 100 Franken für jedes Kind unter 18 Jahren)	1420	1420
2.	Festsetzung der Kinderzulage auf 130 Franken	100	100
3.	Besondere Schonung Verheirateter beim Übergang	—	-100
4.	Heiratszulage	40	60
5.	Rascherer Aufstieg in den untersten Besol- dungs- und Lohnklassen	20	60
		1580	1540
b. für die PTT:			
1.	Reduktion des Abbausatzes von 13 auf 10 % (nach Abzug der Einsparung infolge Weg- falles der abbaufreien Quote von 100 Franken für jedes Kind unter 18 Jahren)	1740	1740
2.	Festsetzung der Kinderzulage auf 130 Franken	170	170
3.	Besondere Schonung Verheirateter beim Übergang	—	-180
4.	Heiratszulage	120	140
5.	Rascherer Aufstieg in den untersten Besol- dungs- und Lohnklassen	20	80
		2050	1950
c. für die SBB:			
1.	Reduktion des Abbausatzes von 13 auf 10 % (nach Abzug der Einsparung infolge Weg- falles der abbaufreien Quote von 100 Franken für jedes Kind unter 18 Jahren)	2430	2430
2.	Festsetzung der Kinderzulage auf 130 Franken	300	300
3.	Besondere Schonung Verheirateter beim Übergang	—	-220
4.	Heiratszulage	200	220
5.	Rascherer Aufstieg in den untersten Besol- dungs- und Lohnklassen	40	240
		2970	2970
d. Alle Verwaltungen zusammen:			
1.	Reduktion des Abbausatzes von 13 auf 10 % (nach Abzug der Einsparung infolge Weg- falles der abbaufreien Quote von 100 Franken für jedes Kind unter 18 Jahren)	5590	5590
2.	Festsetzung der Kinderzulage auf 130 Franken	570	570
3.	Besondere Schonung Verheirateter beim Übergang	—	-500
4.	Heiratszulage	360	420
5.	Rascherer Aufstieg in den untersten Besol- dungs- und Lohnklassen	80	380
		6600	6460

Der Übersicht ist zu entnehmen, dass durch die Neuordnung der Besoldungen, Gehälter und Löhne die bisherige Einsparung auf diesen Ausgaben von 26,2 Millionen Franken am Anfang auf rund 19,6, im Beharrungszustande auf 19,7 Millionen Franken zurückgeht. Bezogen auf die gesamte Lohnsumme erreicht damit die Einsparung annähernd 5,8 % gegenüber 7,7 % nach geltender Abbauordnung.

II. Umgestaltung der Personalversicherung und Entschuldung der Versicherungskassen.

1. Die wirtschaftliche Bedeutung der Versicherungseinrichtungen des Bundes als Arbeitgeber.

Das Personal des Bundes und der Bundesbahnen, soweit es voraussichtlich dauernd im Dienste des Bundes verwendet wird und nicht persönliche Hinderungsgründe vorliegen, ist bei einer Personalversicherungskasse versichert: das Personal der allgemeinen Bundesverwaltung bei der Versicherungskasse der eidgenössischen Beamten, Angestellten und Arbeiter (EVK), das Personal der Bundesbahnen bei der Pensions- und Hilfskasse dieses Unternehmens (PHK). Wie der nachfolgenden Übersicht zu entnehmen ist, erstreckt sich die Versicherung auf über 54 000 Beamte, Angestellte und Arbeiter des Bundes und der Bundesbahnen mit einem versicherten Verdienst von nahezu 300 Millionen Franken.

Bestand der Versicherten und des versicherten Jahresverdienstes Ende 1938.

8 Kassen	Anzahl Versicherte	Versicherter Jahresverdienst	Durchschnittlich versicherter Jahres- verdienst
		in Millionen Franken	Fr.
EVK	28 220	146,6	5195
PHK	26 137	135,3	5175
Zusammen	54 357	281,9	5186

Die Versicherungsleistungen bestehen zur Hauptsache in Invaliden-, Alters- und Hinterbliebenenrenten. Bis zum Jahre 1928 galt für beide Kassen die nämliche Rentenskala mit einer Höchstrente von 70 % des versicherten Jahresverdienstes nach 30 Dienstjahren. Im Jahre 1928 wurden die Statuten der PHK unter anderm dahin abgeändert, dass die Rentenskala «gestreckt» wurde: Bei 30 Dienstjahren beträgt die Alters- bzw. Invalidenrente dieser Kasse nurmehr 65 %; sie steigt alsdann aber bis 75 % nach 35 Dienstjahren. Von den 20 200 Versicherten, die sich darüber zu entscheiden hatten, ob sie die neue Skala (und gleichzeitig höhere Beiträge an die Kasse) annehmen wollten, entschlossen sich damals nur rund 4300 für die Neuordnung.

Ende 1938 waren bei der PHK rund 9000 noch nach der alten und rund 15 300 Personen nach der neuen Skala versichert.

Ohne Invaliditätsnachweis kann ein Versicherter zurücktreten und die ihm zukommende Rente beanspruchen

bei der EVK mit 70 Jahren oder 50 Dienstjahren,

bei der PHK mit 65 Jahren oder 45 Dienstjahren.

Weibliche Versicherte können sich bei beiden Kassen mit 35 Dienstjahren ohne Invaliditätsnachweis pensionieren lassen.

Die Witwenrenten betragen bei der EVK die Hälfte des Invalidenrentenanspruches, wenigstens aber 25 % des versicherten Verdienstes, aber nicht mehr als die Invalidenrente. Die gleiche Ordnung gilt für die Versicherten der PHK, die ihre Versicherung nach der alten Skala aufrechterhielten; bei den übrigen Versicherten dieser Kasse steigt der Witwenrentenanspruch von 25 % bei weniger als 16 Dienstjahren bis auf 37½ % bei 35 oder mehr Dienstjahren.

Die Waisenrenten betragen bei beiden Kassen, unabhängig von der Versicherungsdauer, 10 % des Verdienstes für jedes Kind, im Maximum 30 %. Bezugsberechtigt sind die Waisen bis zum 18. Altersjahr.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Kassen lässt sich aus den Hauptzahlen über Ausgaben und Einnahmen ermesen. Im Zeitraum von 1921—1938 sind von beiden Kassen folgende Versicherungsleistungen an ehemalige Dienstpflichtige und an Hinterlassene von solchen ausbezahlt worden:

	Auszahlungen 1921—1938		
	EVK	PHK	Total
in Millionen Franken			
Invaliden- und Altersrenten	267	527	794
Hinterlassenenrenten	69	153	222
Andere Auszahlungen	17	29	46
Total	353	709	1062

Woher haben die Kassen die Mittel erhalten, um ihren Verpflichtungen nachzukommen und die Zahlungen zu leisten? Arbeitgeberbeiträge, Personalbeiträge und Vermögenszinsen lieferten folgende Einnahmen:

	Einnahmen 1921—1938		
	EVK	PHK	Total
in Millionen Franken			
Beiträge des Bundes bzw. der Bundesbahnen . . .	330	464	794
Beiträge des Personals	152	176	328
Vermögensverzinsung	104	230	334
Total	586	870	1456

Die anderthalb Milliarden Franken Einnahmen und eine Milliarde Franken Ausgaben im Zeitraum von 18 Jahren geben einen Begriff von der Bedeutung unserer Personalversicherungseinrichtungen.

Der Vollständigkeit halber möchten wir in diesem Zusammenhange erwähnen, dass der Bund schon vor der Eröffnung der eidgenössischen Versicherungskasse den, wegen Invalidität oder Alters ausgeschiedenen Beamten, Angestellten und Arbeitern Ruhegehälter zulasten der Verwaltungsrechnung ausbezahlt hat. Die obengenannten Bundesbeiträge an die Kasse sind daher nicht vollständig als zusätzliche Aufwendungen des Bundes seit Errichtung einer eigenen Versicherungskasse zu betrachten. Die eidgenössische Versicherungskasse hat durch Übernahme dieser Ruhegehälter die Rechnung auf lange Sicht um rund 14 Millionen Franken pro Jahr entlastet ¹⁾.

2. Die Entwicklung der Versicherungskassen seit 1921.

Im Zeitabschnitt 1921—1938 erzielten die Kassen aus laufenden Einnahmen folgende Überschüsse:

	EVK	PHK	Total
	Millionen Franken		
Einnahmen	586	870	1456
Ausgaben	353	709	1062
Überschuss	<u>233</u>	<u>161</u>	<u>394</u>

Dank dieser Überschüsse konnte das vorhandene Vermögen der EVK, der bei Eröffnung im Jahre 1921 nur 8 Millionen Franken zugewiesen wurden, bis Ende 1938 auf 241 Millionen geäufnet werden; jenes der PHK stieg von 205 Millionen Ende 1920 auf 366 Millionen Franken Ende 1938. Trotz dieser Überschüsse sind aber die versicherungstechnischen Fehlbeträge im Deckungskapital seit 1921 um 324 Millionen Franken angewachsen:

	EVK	PHK	Total
	Millionen Franken		
Fehlbetrag Anfang 1921	243	144	387
Fehlbetrag Ende 1938	<u>320</u>	<u>391</u>	<u>711</u>
Zunahme des Fehlbetrages	<u>77</u>	<u>247</u>	<u>324</u>

Über die Ursachen der Entstehung dieser Fehlbeträge, ihre Natur und Entwicklung ist folgendes zu bemerken.

Einerseits bezahlen die Kassenmitglieder laufend ihre statutarischen Prämien, ebenso der Bund und die Bundesbahnen. Andererseits entrichten die Kassen den arbeitsunfähig gewordenen Versicherten und den Hinterlassenen solcher Renten und geben den gegenwärtigen Mitgliedern Anwartschaften auf solche Rentenleistungen. Um die tatsächliche Finanzlage einer derartigen Kasse überblicken zu können, muss das erforderliche Deckungskapital ermittelt werden. Zu diesem Zwecke bestimmt man die Kapitalwerte der verschiedenen künftigen Leistungen und Gegenleistungen, nämlich:

¹⁾ Vgl. Botschaft vom 16. Mai 1919 zum Bundesgesetz über die Hilfskasse der eidgenössischen Beamten, Angestellten und Arbeiter, Bundesbl. 1919, III, 73.

- a. den Kapitalwert der an die gegenwärtigen Rentenbezüger noch zu bezahlenden Renten; dieser Wert ist das sogenannte Rentnerdeckungskapital;
- b. den Kapitalwert der Versicherungsleistungen, auf die die gegenwärtigen Aktivmitglieder statutengemäss Anspruch haben;
- c. den Kapitalwert der von den gegenwärtigen Aktivmitgliedern und von der Verwaltung statutengemäss zu bezahlenden Beiträge.

Zieht man den Kapitalwert (c) der Beiträge vom Kapitalwert (b) der Verpflichtungen gegenüber den Aktiven ab, so erhält man das erforderliche Deckungskapital für die Aktiven. Es ist das Kapital, das vorhanden sein sollte, um — zusammen mit den künftig eingehenden Beiträgen — die künftigen statutarischen Versicherungsleistungen an die heute aktiven Mitglieder sicherzustellen.

Ist das Kassenvermögen kleiner als das für die Rentner und für die Aktiven insgesamt erforderliche Deckungskapital, so sind die statutarisch versprochenen, künftigen Versicherungsleistungen nicht ausreichend gedeckt. Die Kasse verzeichnet dann einen versicherungstechnischen Fehlbetrag. Der Fehlbetrag ist also in erster Linie abhängig vom erforderlichen Deckungskapital. Dieses ist keine absolut feststehende Grösse, sondern eine Schätzung der Kapitalwerte künftiger Zahlungen, die vom voraussichtlichen Zinsertrag und von den zu erwartenden Versicherungsereignissen abhängen.

Vereinzelt wird immer die Auffassung vertreten, die ganze Frage der Kassensanierung liesse sich aus der Welt schaffen, wenn das fast von allen Pensionsklassen angewendete Deckungsverfahren durch das sogenannte Umlageverfahren ersetzt würde.

Für das Deckungsverfahren gilt der Grundsatz, dass jede Versicherten-generation selber für die Deckung der Ausgaben aufzukommen habe, die sie dereinst im Rentnerstadium verursachen wird. Beim Umlageverfahren werden die Ausgaben eines Jahres auf die während dieses Zeitabschnittes Versicherten, die Beiträge leisten, «umgelegt». Es ist ohne weiteres verständlich, dass, wenn den Versicherten bestimmte Versicherungsleistungen statutarisch zugesichert sind, der Umlagebeitrag solange anwachsen muss, als die Zahl der Rentner im Verhältnis zur Zahl der beitragszahlenden Versicherten zunimmt.

Beschäftigt man sich etwas eingehender mit dem Problem der Kassenfinanzierung, so gelangt man zum Schlusse, dass das Umlageverfahren auf die Dauer nicht haltbar ist. Werden nicht rechtzeitig die erforderlichen Reserven angelegt, so steht man vor leeren Kassen, wenn einmal die heutigen beitragszahlenden Mitglieder die ihnen zugesicherten Leistungen in Empfang nehmen sollen. Ob die nachrückende Generation alsdann bereit sein wird, diesen unterdessen älter gewordenen Versicherten die nötigen Mittel zur Verfügung zu stellen, um deren Ansprüche zu befriedigen, erscheint höchst ungewiss; denn diese Aufwendungen sind wesentlich grösser als die früheren. Daher ist es

unumgänglich notwendig, Leistungen und Gegenleistungen nicht nur für den Augenblick, sondern auf lange Sicht miteinander in Einklang zu bringen. Den richtigen Maßstab für dieses Gleichgewicht innerhalb einer Generation bietet einzig das Verfahren der Kapitaldeckung, das die Personalversicherungskassen des Bundes denn auch von jeher befolgt haben.

Für unsere Personalversicherungskassen sind in dieser Hinsicht folgende Verhältnisse zu würdigen:

a. Eidgenössische Versicherungskasse.

Bei Schaffung dieser Kasse im Jahre 1921 wurden der Eintrittsgeneration folgende Versicherungsjahre unentgeltlich angerechnet:

rund 1 500 Rentenbezügern	50 000 Dienstjahre
rund 29 000 Aktiven zusammen . . .	<u>390 000</u> Dienstjahre
Insgesamt	<u>440 000</u> Dienstjahre

Mit dieser Anrechnung erwuchs der Kasse von Anfang an die Verpflichtung zur Deckung der daraus entspringenden Ansprüche der Versicherten und Rentner. In der Eintrittsbilanz der Kasse wurde der Kapitalwert dieser Verpflichtung, d. h. das erforderliche Deckungskapital, wie folgt festgestellt:

	Millionen Franken
Rentenbezügler	53
Aktive Versicherte	<u>198</u>
Erforderliches Deckungskapital überhaupt	<u>251</u>

d. h. am 1. Januar 1921 hätten in der EVK 251 Millionen Franken vorhanden sein sollen, damit die Kasse unter Berücksichtigung der statutarisch vorgesehenen Bundes- und Personalbeiträge auf die Dauer ihren statutarischen Verpflichtungen gegenüber der Eintrittsgeneration hätte nachkommen können. Die Grundlage der Berechnung dieses Deckungskapitals bilden gewisse Annahmen über Invalidität, Sterblichkeit usw., die bei Eröffnung der Kasse aus den Verhältnissen bei andern Kassen abgeleitet wurden, sowie die Annahme, dass sich die Vermögenswerte der Kasse dauernd zu $4\frac{1}{2}$ % verzinsen werden. Nun wurden der Kasse aber bei der Eröffnung lediglich 8 Millionen Franken an Wertbeständen zugewiesen, so dass sie also mit einem Eintrittsfehlbetrag von 243 Millionen Franken ins Leben trat.

Zur Verzinsung und Tilgung des Eintrittsdefizites sieht Art. 46 der Statuten dieser Versicherungskasse folgende ausserordentliche Bundesbeiträge vor: im vierten Jahre 1 % der versicherten Lohnsumme, im fünften Jahre 2 % usw. steigend bis auf 4 % der Lohnsumme pro Jahr. Dies ergab für die Jahre 1921—1926 insgesamt $8\frac{1}{2}$ Millionen Franken. Diese Leistung reichte zur vollen Verzinsung des Fehlbetrages, die jährlich $4\frac{1}{2}$ % von 243 Millionen, also rund 11 Millionen, erfordert hätte, bei weitem nicht aus, weshalb der

Fehlbetrag bis Ende 1926 auf 294 Millionen Franken anstieg. Um das weitere Anschwellen aufzuhalten, wurde erstmals in den Voranschlag für das Jahr 1927 der Kredit für eine Fehlbetragsverzinsung von 3 % eingestellt, was einen Aufwand von rund 9 Millionen Franken pro Jahr bedeutete. Dieser Bundesbeitrag von 3 % des tatsächlichen Fehlbetrages ist seither mit Genehmigung der eidgenössischen Räte beibehalten worden. Der Kasse sind auf diese Weise bis Ende 1938 mit Zinseszinsen insgesamt 164 Millionen Franken zur Verzinsung des Fehlbetrages zugeflossen. Bei dauernder voller, d. h. $4\frac{1}{2}$ %iger Verzinsung des Eintrittsdefizites von 243 Millionen Franken hätte die Kasse an Zins und Zinseszinsen bis Ende 1938 dagegen insgesamt 286 Millionen vereinnahmt. Da hiervon nur 164 Millionen Franken eingingen, ist der Versicherungskasse in den ersten 18 Jahren ihres Bestehens ein Zinsausfall von total 122 Millionen Franken erwachsen.

Der Fehlbetrag ist bis Ende 1938 auf 320 Millionen Franken gestiegen, während er bei konstanter $4\frac{1}{2}$ %iger Verzinsung der 243 Millionen in der gleichen Zeit dank anderweitiger Gewinne auf 320 minus 122 = 198 Millionen zurückgegangen wäre.

Die ungünstige Entwicklung der Finanzlage der Kasse ist also ausschliesslich auf die Gratisanrechnung der Dienstjahre vor 1921 bzw. auf die nichtvolle Verzinsung der damit übernommenen Verpflichtungen zurückzuführen.

b. Pensions- und Hilfskasse der Bundesbahnen.

Den in den Rechnungen der Bundesbahnen veröffentlichten Bilanzen ihrer PHK liegt ein technischer Zinsfuss von 5 % und Annahmen über die zukünftigen Versicherungsereignisse nach eigenen Erfahrungen zu Grunde.

Der Fehlbetrag im Deckungskapital betrug anfangs 1921 rund 144 Millionen Franken. Er rührt zur Hauptsache (109 Millionen Franken) aus der Anrechnung der Teuerungszulagen an die versicherten Verdienste her. Bis Ende 1938 stieg dieser Fehlbetrag auf 391 Millionen Franken an; er hat also in diesen 18 Jahren um 247 Millionen Franken zugenommen. Ähnlich wie bei der EVK bildet auch hier die ungenügende Verzinsung den Hauptgrund der unaufhörlichen Zunahme des Fehlbetrages von 1921—1938; sie beträgt nicht weniger als 245 Millionen Franken. Diese Zinsverluste sind deshalb entstanden, weil der Kasse weder bei ihrer Eröffnung noch bei den jeweiligen Reorganisationen die für ihre Leistungserhöhungen erforderlichen Gegenwerte zugeführt worden sind. Besonders schwer fällt der Umstand ins Gewicht, dass man im Jahre 1920 den technischen Zinsfuss von $3\frac{1}{2}$ % verlassen und einen solchen von 5 % gewählt hat, ohne der Kasse gleichzeitig für das gesamte Deckungskapital eine entsprechende Zinsgarantie zu bieten. Der ausgewiesene Verlust wäre noch höher ausgefallen, wenn nicht die Bundesbahnverwaltung der Kasse einen Zinszuschlag für jene Anlagen ausgerichtet hätte, die ihr nicht 5 % einbrachten, und wenn der Verwaltungsrat der Bundesbahnen nicht der Kasse durch Beschluss vom 24. Januar 1928 ausserordentliche Zuwendungen zugesprochen hätte, die teilweise als Fehlbetragsverzinsung

verbucht wurden. Diese ausserordentlichen Zuwendungen bestanden unter anderem in der sukzessiven Erhöhung des ursprünglich auf 7 % festgesetzten statutarischen Beitrages der Verwaltung auf 15 % des versicherten Jahresverdienstes.

3. Die gegenwärtige finanzielle Lage der Versicherungskassen.

Über die gegenwärtige finanzielle Lage der Kassen, die Ursachen ihrer Verschuldung und die für eine dauerhafte Sanierung erforderlichen Mittel haben, wie erwähnt, die Herren Direktor Schärtlin in Zürich, alt Nationalrat de Cérenville in Lausanne und Prof. Dr. Dumas, Direktor des eidgenössischen Versicherungsamtes, unserem Post- und Eisenbahndepartement ein Gutachten erstattet. Seine hauptsächlichen Ergebnisse für die Pensions- und Hilfskasse sind bereits in der Botschaft zum Bundesbahngesetz vom 24. November 1936¹⁾ bekanntgegeben worden. Gestützt auf die Ergebnisse dieses Gutachtens wurden die Kassenbilanzen sowohl auf Ende 1937 als auch auf Ende 1938 nach verschiedenen Seiten hin überprüft und die Deckungskapitalberechnungen nicht nur nach den bisher verwendeten, sondern auch nach den von den Experten als wünschbar bezeichneten neuen Grundsätzen berechnet.

Die in den Rechnungen beider Kassen ausgewiesenen Fehlbeträge belaufen sich auf Ende 1938, wie erwähnt, auf 320 bzw. 391 Millionen Franken; sie lassen sich jedoch nicht direkt miteinander vergleichen. Der Berechnung der Deckungskapitalwerte liegt bei der EVK ein Zinsfuss von 4½ %, bei der PHK ein solcher von 5 % zugrunde. Zudem wird das in der Rechnung ausgewiesene Deckungskapital der PHK dadurch stark verkleinert, dass in den gegenwärtigen Statuten ein Verwaltungsbeitrag von nicht weniger als 15 Gehaltsprozenten enthalten ist, während der ursprüngliche statutarische Verwaltungsbeitrag nur 7 % betrug. Bei der EVK figuriert in den Berechnungen als Verwaltungsbeitrag der statutengemässe Beitrag des Bundes von 7 Gehaltsprozenten.

Um für die Beurteilung der gegenwärtigen Lage eine brauchbare Grundlage zu erhalten, wurden die Deckungskapitalien der beiden Kassen auf Ende 1938 auf vergleichbare Werte umgerechnet, indem man von folgenden Voraussetzungen ausging:

- a. Versicherungsleistungen der Kassen und Beiträge der Versicherten nach geltender statutarischer Ordnung;
- b. Beitrag der Verwaltung an die EVK 7 Gehaltsprozente (wie bisher), an die PHK 8 Gehaltsprozente (der Bundesbahnverwaltung für die Zukunft zuzedachter Beitrag);
- c. technischer Zinsfuss 4 % (statt wie bisher 4½ % bei der EVK und 5 % bei der PHK);
- d. Annahmen über die zukünftigen Versicherungsereignisse nach den Erfahrungen der beiden Kassen in den Jahren 1924—1935.

¹⁾ Bundesbl. 1936, III, 296.

Diese Berechnungen führten für Ende 1938 zu folgenden Zahlen:

	EVK	PHK
	Millionen	Franken
Erforderliches Deckungskapital	666	1060
Kassenvermögen ¹⁾	231	363
Fehlbetrag	<u>435</u>	<u>697</u>

Verglichen mit den in den Rechenschaftsberichten der Kassen Ende 1938 ausgewiesenen Zahlen ergeben sich folgende Unterschiede:

	EVK	PHK
	Millionen	Franken
Fehlbetrag		
Gemäss bisherigen Grundlagen	320	391
Nach Grundlagen für die Entschuldungsverhandlungen . .	435	697
Erhöhung des Fehlbetrages	<u>115</u>	<u>306</u>

Diese Erhöhung der Fehlbeträge auf Ende 1938 rührt von folgenden Umständen her:

	EVK	PHK
	Millionen	Franken
a. Zinsfussherabsetzung	52	111
b. Anpassung der Annahmen über die Versicherungsereignisse an die Kassenerfahrungen	63	110
c. Herabsetzung des Verwaltungsbeitrages der SBB von 15 auf 8 %	—	85
Total wie oben	<u>115</u>	<u>306</u>

Die vorgesehene Festlegung des technischen Zinsfusses der beiden Kassen auf 4 % stützt sich auf das Gutachten der mehrfach zitierten Versicherungsfachmänner. Diese führten unter anderem aus:

Wir sind davon überzeugt, dass der von der EVK benutzte Zinsfuss von 4½ % und um so mehr jener der PHK von 5 % die Verpflichtungen der beiden Kassen zu niedrig erscheinen lassen; würde man diese Zinssätze beibehalten, so liefe man allzu leicht Gefahr, das Opfer einer Illusion zu werden, deren verheerende Wirkungen früher oder später in Erscheinung treten müssten.

Die neuesten Ereignisse, die Frankenabwertung und die Kurssteigerungen, die sie mit sich brachte, lassen uns vermuten, dass das Geld in nächster Zeit billiger sein werde. Wenn wir einen Zinsfuss von 4 % vorschlagen, um in Zukunft den Wert der Einkünfte und der Verpflichtungen der beiden Kassen abzuschätzen, so geschieht dies in der Überzeugung, damit den höchstmöglichen Zinsfuss namhaft gemacht zu haben.

In Anbetracht des heutigen, verhältnismässig niedrigen Zinssatzes kann man sich fragen, ob nicht ein niedrigerer Zinssatz als 4 % angezeigt wäre. Wenn wir für unsere Versicherungskassen davon absehen, einen noch niedrigeren Satz zu wählen, so geschieht es einmal aus der Erwägung, dass nach den

¹⁾ Ohne Sparkasse und Unterstützungskasse.

Untersuchungen der Experten angenommen werden darf, dieser Zinsfuß werde für einen auf Jahrzehnte berechneten Durchschnitt zutreffen. Sodann ist zu beachten, dass der technische Zinsfuß für unsere Kassen auch deswegen nicht von ausschlaggebender Bedeutung ist, weil das Deckungskapital zur Hauptsache nicht in Form von Wertschriften, sondern als Buchforderung gegenüber den Versicherungsträgern vorhanden ist. Der Versicherungsträger aber soll in Zukunft den Zins für das gesamte Deckungskapital garantieren.

4. Die Sanierungsgrundsätze.

Um den Fehlbetrag aus einer Bilanz auszumerzen, bestehen grundsätzlich zwei Möglichkeiten: Man kann entweder den Posten verzinsen und amortisieren wie irgendeinen anderen wertlosen Aktivposten, oder aber man vermindert auf der Passivseite die Verpflichtungen, d. h. das Deckungskapital, indem man die statutarischen Ansprüche der Versicherten herabsetzt oder die Beiträge erhöht oder beide Massnahmen miteinander verbindet. Das Sanierungsprogramm, das in den Verständigungsverhandlungen mit dem Personal aufgestellt worden ist, geht von dem Gedanken aus, ein Teil der Fehlbeträge sei von den Versicherten durch Herabsetzung ihrer Ansprüche an die Kasse und Erhöhung der Prämien zu übernehmen, während der verbleibende Betrag vom Bund und von den Bundesbahnen verzinst und im Rahmen der allgemeinen Finanzgebarung des Bundes getilgt werden soll.

a. Die Beteiligung des Personals.

Über die finanzielle Beteiligung der Versicherten und Rentenbezüger an der Entschuldung der beiden Kassen haben sich die Vertreter der Verwaltungen mit den Personalverbänden grundsätzlich dahin geeinigt, dass diese Beteiligung eine kapitalmässige Entlastung von insgesamt rund 75 Millionen Franken bei der EVK und rund 120 Millionen Franken bei der PHK ausmachen solle. Das sind je rund 17 % der nach neuen Grundlagen berechneten Fehlbeträge von 435 bzw. 697 Millionen Franken.

Auf Grund der mit den Vertretern der beiden Personalversicherungskassen getroffenen vorläufigen Verständigungsgrundlagen soll diese finanzielle Beteiligung des Personals im grossen und ganzen durch folgende Massnahmen verwirklicht werden:

- a. Die Personalbeiträge werden erhöht bei
 EVK von bisher 5 auf 6%;
 PHK von bisher 5 und $5\frac{1}{4}$ bzw. $6\frac{1}{4}$ % und $6\frac{1}{2}$ auf einheitlich 7%.
- b. Die bisher bei Verdiensterhöhungen zu entrichtenden vier bzw. fünf Monatsbeträge werden vermehrt.
- c. Die Rentenskalen sind in dem Sinne umzugestalten, dass das Maximum von 70% des versicherten Verdienstes frühestens nach 35 Dienstjahren erreicht wird. Zudem soll der früheste Versicherungsbeginn, der bisher bei der EVK beim 18. Altersjahr und bei der PHK beim 18. bzw. 22. Altersjahr liegt, hinausgeschoben werden.

- d. Bei der PHK fällt das Sterbegeld weg; die EVK kennt kein solches.
- e. Die vor dem Inkrafttreten der Neuordnung zugesprochenen Invaliden- und Witwenrenten werden bei einem abbaufreien Betrag von 1000 Franken wie folgt gekürzt:
- | | | |
|--------|---|------------------------------------|
| um 10% | bei einer Invalidenrente bis Fr. 4000 | und einer Witwenrente bis Fr. 2000 |
| » 11% | » » » » » » 5500 » » » » » » 2500 | |
| » 12% | » » » » » » 7000 » » » » » » 3000 | |
| » 13% | » » » » » über » 7000 » » » » über » 3000 | |
- f. Der versicherte Verdienst ist auf die zu stabilisierenden Bezüge herabzusetzen. Überdies behalten die Kassen ganz oder doch grösstenteils die aus der Herabsetzung der versicherten Verdienste zuviel bezahlten Personalbeiträge. Dabei soll die entlastende Wirkung der bisherigen, teilweisen Anpassung der versicherten Verdienste an die tatsächlichen Bezüge mitberücksichtigt werden.

Bei der unter *f* erwähnten Entlastung ist die Wirkung der durch die Lohnabbaumassnahmen seit 1984 bereits erfolgten teilweisen Anpassung bilanzmässig nicht mehr erfassbar, weil sie in den Rechnungsergebnissen der letzten Jahre bereits berücksichtigt ist. Dieser vorweggenommene Sanierungsbeitrag des Personals macht bei der EVK auf Ende 1988 rund 12,7 Millionen Franken, bei der PHK rund 14,5 Millionen Franken aus. Die unter *b* erwähnte Entlastung aus der Erhöhung der Monatsbeträge lässt sich bilanzmässig ebenfalls nicht direkt erfassen, weil sie erst in Zukunft wirksam wird. Sie kann mit rund 2,2 Millionen Franken für die EVK und mit rund 5 Millionen Franken für die PHK veranschlagt werden. Für die bilanzmässig noch auszuweisende Entlastung ergibt sich demnach folgendes Bild:

	EVK	PHK
	Millionen Franken	
Bereits eingetretene Entlastung aus der teilweisen Anpassung	12,7	14,5
Zukünftige Entlastung aus der Erhöhung der Monatsbeträge	2,2	5,0
Total anzurechnende Entlastung	14,9	19,5
Erforderliche Gesamtentlastung	75,0	120,0
Bilanzmässig auszuweisende Entlastung	60,1	100,5

Nach den Kassenbilanzen per Ende 1988 würden die vorstehend erwähnten Massnahmen näherungsweise folgende Entlastungswerte im Deckungskapital ergeben:

	EVK	PHK
	Millionen Franken	
Beitragserhöhung	15,7	14,1
Rentenskala	10,6	33,5
Wegfall des Sterbegeldes	—	1,8
Abbau der laufenden Renten	18,5	36,9
Herabsetzung der Bezüge	12,6	12,5
Verzicht auf zuviel bezahlte Beiträge	3,2	2,0
Total bilanzmässige Entlastung	60,6	100,3

Mit den in Aussicht genommenen, im einzelnen auf dem Wege von Statutenrevisionen noch festzulegenden Massnahmen wird also die erforderliche bilanzmässige Entlastung von wenigstens 60 Millionen Franken bei der EVK und wenigstens 100 Millionen Franken bei der PHK tatsächlich erreicht werden können.

Ausser dieser auf die gegenwärtige Lage der Kassen abstellenden Beteiligung des Personals besteht zwischen Verwaltung und Personal grundsätzlich Einverständnis darüber, dass künftige Fehlbeträge, die nach Durchführung der Sanierung der Kassen entstehen sollten, durch Erhöhung der Beiträge der Versicherten oder Herabsetzung der künftigen Versicherungsleistungen auszugleichen sind. Unter Fehlbeträgen in diesem Sinne sind ausschliesslich solche verstanden, die sich aus Abweichungen der Rechnungsergebnisse von den technischen Annahmen ergeben. Bei allfälligen Störungen des finanziellen Gleichgewichtes der Kassen wegen grundlegender Änderungen der Ansprüche (wie z. B. bei der PHK in der ersten Nachkriegszeit) wäre die Deckungsfrage ohnehin gesetzlich zu ordnen.

Falls in Zukunft das Vermögen der Kassen, einschliesslich der vom Bunde bzw. von den Bundesbahnen übernommenen Quoten der bisherigen Fehlbeträge, grösser sein wird als das erforderliche Deckungskapital, so soll dieser Überschuss als unverzinsliche Ausgleichsreserve in der Kassenbilanz ausgeschieden werden. Diese Reserve soll zur Deckung allfälliger, künftig neu entstehender Fehlbeträge wegen Abweichungen der Rechnungsergebnisse von den technischen Annahmen herangezogen werden, bevor die Versicherungsansprüche gekürzt oder die Versichertenbeiträge im Sinne der vorstehenden Ausführungen erhöht werden. Falls die Ausgleichsreserve ausreichend anwächst, soll sie auch zur Herabsetzung der Versichertenbeiträge oder zur Erhöhung der Versicherungsleistungen verwendet werden können.

b. Beteiligung des Bundes und der Bundesbahnen an der Entschuldung der Kassen.

Bei den Verhandlungen über die Beteiligung des Personals an der Sanierung bestand Übereinstimmung darüber, dass Bund und Bundesbahnen die Deckung der nach Abzug der Personalbeteiligung verbleibenden Fehlbeträge der Kassen in irgendeiner Form zu übernehmen haben. Ausserdem erwies es sich als notwendig, den Kassen gegenüber bestimmte Garantien hinsichtlich Verzinsung des Vermögens und ihrer Belastung durch vorzeitige Pensionierungen zu übernehmen, damit die Kassenlage aus diesen Gründen nicht neuerdings verschlechtert wird. Bund und Bundesbahnen sollen sich daher an der Sanierung der Kassen in folgender Weise beteiligen:

Sie garantieren den Kassen einen jährlichen Zinsertrag von 4 % der Kassenvermögen;

Bund und Bundesbahnen kommen für die Mehrbelastungen auf, die den Kassen aus der Überweisung von Versicherten erwachsen, die weder invalid sind noch das statutarische Rücktrittsalter erreicht haben.

Die nach Abzug der finanziellen Beteiligung des Personals an der Sanierung verbleibenden Fehlbeträge der Kassen sollen wie folgt vom Bund und den Bundesbahnen übernommen werden:

c. Eidgenössische Versicherungskasse.

Die bilanzmässig erfassbare Entlastung des Deckungskapitals durch die von den Versicherten und Rentnern geleisteten Sanierungsbeträge hat, wie erwähnt, wenigstens 60 Millionen Franken zu betragen. Der hernach verbleibende Fehlbetrag von rund 375 Millionen gilt als Schuld des Bundes gegenüber der EVK und wird unter die zu tilgenden Aufwendungen in die Vermögensrechnung der Eidgenossenschaft eingestellt. Die Kasse setzt den nämlichen Betrag in ihre Bilanz ein, die damit ausgeglichen ist. Für die Verzinsung dieser Schuld zu 4 % und deren Tilgung innert 60 Jahren hat der Bund jährlich 16,5 Millionen Franken aufzuwenden.

Die gesamten jährlichen Leistungen des Bundes aus dieser Neuordnung der Kasse verändern sich, abgesehen von den nicht zum voraus abschätzbaren Aufwendungen für vorzeitige Pensionierungen, ungefähr wie folgt:

	Millionen Franken.
Neuer Aufwand zur Verzinsung und Tilgung des Fehlbetrages	16,5
Dafür fällt die bisherige Verzinsung des Fehlbetrages weg mit .	9,6
Es verbleibt somit ein Mehraufwand von	6,9

Von diesem Mehraufwande haben die Betriebe mit eigener Rechnung rund $\frac{2}{3}$ oder 4,6 Millionen Franken zu übernehmen, während 2,3 Millionen Franken auf die allgemeine Verwaltung entfallen. Diesen 2,3 Millionen Franken steht aber in der Verwaltungsrechnung eine Einsparung an Vermögenszinsen ($\frac{1}{2}$ % von 231 Millionen Franken) von 1,2 Millionen Franken gegenüber, so dass der Mehraufwand für die Versicherungskasse in der Verwaltungsrechnung des Bundes noch insgesamt rund 1,1 Millionen Franken ausmachen wird.

Nach der vorgesehenen Regelung wird der Bund also sowohl das Vermögen als auch den Fehlbetrag, d. h. das gesamte Deckungskapital der Kasse, mit 4 % jährlich verzinsen.

d. Pensions- und Hilfskasse der Bundesbahnen.

Nach dem gegenwärtigen Stande der Beratungen des Gesetzesentwurfes vom 24. November 1936 über die Schweizerischen Bundesbahnen leistet der Bund an die Sanierung dieser Kasse einen einmaligen Beitrag von 180 Millionen Franken. Rechnet man für diese Schuld mit einer Zinsverpflichtung von 4 % und einer Tilgungsdauer von wiederum 60 Jahren, so entspricht eine derartige Verpflichtung einer jährlichen Belastung des Bundes von 8 Millionen Franken.

Nach Abzug dieses einmaligen Beitrages von 180 Millionen Franken und einer bilanzmässig erfassbaren Beteiligung der Versicherten und Pensionierten

von wenigstens 100 Millionen Franken verbleibt den Bundesbahnen zur Verzinsung und Tilgung ein Anteil am Fehlbetrag von

	Millionen Franken
Gesamtfehlbetrag	697
Anteil des Bundes	180
Anteil des Personals	100
	<u>280</u>
	bleiben <u>417</u>

Wird diese Schuldverpflichtung von den Bundesbahnen durch gleichmässige Jahresleistungen zu 4 % verzinst und in längstens 60 Jahren getilgt, so entspricht das einer

	Millionen Franken
Jahresleistung von	18,3
Dazu kommen die ordentlichen Beiträge von 8 % der Lohnsumme mit rund	10,8
und 5 Monatsbeträgnisse jeder Erhöhung des anrechenbaren Jahresverdienstes mit	1,0
Differenz zwischen der effektiven Verzinsung des heutigen Kassenvermögens von 3½ % und dem garantierten Zinsfuss von 4 %	<u>2,0</u>
Gesamte Jahresleistung der Bundesbahnen	<u>32,1</u>

Im Jahre 1938 betrug der Aufwand der Bundesbahnen an die PHK insgesamt 36,1 Millionen Franken; aus der Neuordnung ergäbe sich darnach für die Verwaltung eine Entlastung von jährlich rund 4 Millionen Franken.

* * *

Wird die Sanierung nach den vorstehend dargelegten Grundsätzen durchgeführt, so kann die Lage der beiden Kassen nach menschlichem Ermessen als tatsächlich ausgeglichen betrachtet werden. Die Zinsgarantie des Bundes und der Bundesbahnen wird erneute Zinsverluste, wie sie bisher an der Tagesordnung waren, verhindern, und allfälligen Verlusten zufolge ungünstiger Abweichungen von den technischen Annahmen, so besonders einer weiteren Zunahme der Lebensdauer der Rentenbezüger, wird durch rechtzeitige Herabsetzung der statutarischen Kassenleistungen oder Erhöhung der Versichertenbeiträge begegnet werden können.

Mit dieser Sanierung der beiden Kassen wird auch das nachstehende, am 14. Juni 1933 vom Nationalrat angenommene Postulat (zu 2965) gegenstandslos:

«Der Bundesrat wird eingeladen, zu prüfen, ob nicht die Beiträge an die Versicherungskasse und die Verpflichtungen derselben so abzuändern seien, dass das Gleichgewicht hergestellt und der Fehlbetrag in absehbarer Zeit amortisiert werden kann.»

Die Versicherten und Rentenbezüger werden zur Sanierung ihrer Kassen im Wege der Prämienerrhöhung einerseits, der Herabsetzung der Versicherungsleistungen andererseits beizutragen haben. Wir empfehlen Ihnen, das Postulat als erledigt abzuschreiben.

III. Bemerkungen zum Gesetzestext.

Zu Art. 1.

Änderung der Zuständigkeit zum Erlass des Ämterverzeichnisses. Besetzung von Ämtern mit Personen ohne Beamteneigenschaft.

1. Zum Begriff des Beamten gehört die Wahl zur Bekleidung eines Amtes, das in einem besonderen Ämterverzeichnis aufgeführt ist. Dieses Verzeichnis wird vom Bundesrat aufgestellt; es bedarf jedoch nach Art. 1 des Beamtengesetzes der Genehmigung der Bundesversammlung. Das Ämterverzeichnis ist verhältnismässig häufigen Änderungen unterworfen. Es muss ergänzt werden, wenn einer Bundesdienststelle neue Aufgaben übertragen werden, mit deren Ausführung ein Beamter zu betrauen ist, die also Inhalt eines neuen Amtes sind. Umgekehrt wird es überholt durch Änderungen im Aufgabenkreis, die ein Amt entbehrlich machen, sei es, dass Obliegenheiten wegfallen, sei es, dass deren Ausführung Dienstpflichtigen ohne Beamteneigenschaft übertragen werden kann.

Die Ämter sind nach ihrer Bedeutung in eine der 26 Besoldungsklassen eingereiht. Diese Einreihung der Ämter erfolgt durch die Ämterklassifikation, die ausschliesslich in der Zuständigkeit des Bundesrates liegt. Sowohl das Ämterverzeichnis wie die Ämterklassifikation sind technische, vom Stand der Verwaltungs- und Betriebsorganisation des Bundes abhängige Erlasse, deren Aufstellung und Gestaltung zweckmässig in die abschliessliche Zuständigkeit der vollziehenden und verwaltenden Behörde gelegt werden. Die Bestimmung von Absatz 1 trägt diesen Zweckmässigkeitsüberlegungen Rechnung.

2. Der Bundesrat möchte gleichzeitig die Besetzung von Ämtern mit Dienstpflichtigen ohne Beamteneigenschaft erleichtern. Vorab soll den Verkehrsanstalten und der Militärverwaltung eine geeignete Handhabe gegeben werden, um den Personalbestand den im Laufe der Jahre stark wechselnden Bedürfnissen rascher, als es bisher möglich gewesen ist, anzupassen. Soweit zur Bewältigung eines ausserordentlichen Verkehrs oder wegen besonderer Verhältnisse der militärischen oder wirtschaftlichen Landesverteidigung Arbeitskräfte eingestellt werden müssen, sollen diese nicht als Beamte gewählt werden, auch wenn dafür alle Voraussetzungen erfüllt sind, aber damit zu rechnen ist, dass sie nicht dauernd im Bundesdienste verwendet werden müssen.

Die vorgeschlagene Bestimmung wird also den Verwaltungen und Betrieben die Aufgabe erleichtern, den Personalbestand im Rahmen der Betriebssicherheit und der Garantie für eine zuverlässige Erledigung ihrer Obliegenheiten einem absoluten Mindestbestand anzupassen und damit diejenigen Einsparungen auf dem Gebiete des Personalwesens in einem Umfang weiterzuführen, wie es die gespannte Lage unseres Finanzhaushaltes erfordert.

*Zu Art. 2.***Änderung der Ansätze der Besoldungsklassen (Beamten-gesetz Art. 37, Absätze 1 und 3).**

Nach den gleichen Grundsätzen, nach denen die nominellen, d. h. unabgebauten Besoldungen, Gehälter und Löhne der beim Inkrafttreten dieses Gesetzes im Dienste des Bundes stehenden Arbeitskräfte herabgesetzt werden, sind auch die in Art. 37, Absatz 1, des Beamten-gesetzes fixierten Mindest- und Höchstbeträge der 26 Besoldungsklassen abzuändern. Die Bestimmung definiert den Reduktionsmaßstab, nach dem diese Ansätze vom Bundesrat neu festgesetzt werden sollen. Die Ansätze der Besoldungsklassen für Orte, wo die Kosten der Lebenshaltung das Landesmittel nicht erreichen (Beamten-gesetz Art. 37, Absatz 3), sind wie bisher um 100 bzw. 120 Franken niedriger anzusetzen als diejenigen der Besoldungsskala für Orte, wo die Kosten der Lebenshaltung das Landesmittel erreichen oder überschreiten.

Werden die gesetzlichen Besoldungsansätze nach dem im Entwurfe aufgestellten Maßstabe verändert, so ergeben sich für die Besoldungsskalen B und A die in den nachfolgenden Übersichten 9 und 9a enthaltenen Mindest- und Höchstansätze.

Nach Art. 37, Absatz 3, des Beamten-gesetzes beträgt die Besoldung auch für Beamte in Orten, wo die Kosten der Lebenshaltung das Landesmittel nicht erreichen, wenigstens 2700 Franken. Es handelt sich dabei um eine Mindest-garantie für die Beamten der untersten Besoldungsklasse, wo der Ansatz nach der allgemeinen Norm sonst 2600 Franken zu betragen hätte (2700 weniger 100). Für die Bemessung der ordentlichen Besoldungserhöhung ist bei dieser Besoldungsklasse immerhin von 2600 Franken auszugehen. Die Anwendung der Abbauformel, 1800 Franken abzugsfrei, Rest verkürzt um 10 %, verringert den Mindestbetrag der 26. Besoldungsklasse in Orten, wo die Lebenskosten sich um das Landesmittel herum oder darüber bewegen, auf 2610 Franken. Nach dem allgemeinen Grundsatz, wonach in billigeren Orten die Mindest-ansätze 100 Franken niedriger sind, hätte die neue Anfangsbesoldung des Beamten der 26. Besoldungsklasse 2510 Franken zu betragen. Für die Neu-ordnung ist die Vorschrift in Art. 37, Absatz 3, des Beamten-gesetzes sinngemäß dahin zu ändern, dass die Besoldung des Beamten der 26. Besoldungsklasse in der Ortszone mit niedrigsten Lebenskosten wenigstens 2610 Franken zu betragen hat und dass für die Bemessung der ordentlichen Besoldungs-erhöhung von 2510 Franken auszugehen ist.

*Zu Art. 3.***Einmalige Heiratszulage.**

Anspruch auf diese Leistung bei der Eheschliessung hat nur der männliche Beamte und auch dieser nur für die erste Eheschliessung. Sie ist also kein Besoldungsbestandteil. Nach Art. 55 des Beamten-gesetzes gilt die Verhei-

Neue Besoldungsskala B

(für Orte, wo die Kosten der Lebenshaltung das Landesmittel erreichen oder überschreiten).

9 Besoldungs- Klasse	I.				II.				III.			
	Nach Art. 37, Absatz 1, Beamtengesetz				10 % Herabsetzung, 1800 Fr. abbaufrei				Herabsetzung der Ansätze von Art. 37, Absatz 1, Beamtengesetz			
	Minimum	Maximum	Spanne	Ordentliche Besoldungserhöhung pro Jahr	Minimum	Maximum	Spanne	Ordentliche Besoldungserhöhung pro Jahr	um Franken		um %	
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Minimum	Maximum	Minimum	Maximum
1	13 400	17 000	3600	240	12 240	15 480	3240	216	1160	1520	8,7	8,9
2	11 900	15 500	3600	240	10 890	14 130	3240	216	1010	1370	8,5	8,8
3	10 400	14 000	3600	240	9 540	12 780	3240	216	860	1220	8,3	8,7
4	9 000	12 600	3600	240	8 280	11 520	3240	216	720	1080	8,0	8,6
5	8 000	11 600	3600	240	7 380	10 620	3240	216	620	980	7,8	8,4
6	7 500	11 100	3600	240	6 930	10 170	3240	216	570	930	7,6	8,4
7	7 000	10 600	3600	240	6 480	9 720	3240	216	520	880	7,4	8,3
8	6 500	10 100	3600	240	6 030	9 270	3240	216	470	830	7,2	8,2
9	6 000	9 600	3600	240	5 580	8 820	3240	216	420	780	7,0	8,1
10	5 600	9 200	3600	240	5 220	8 460	3240	216	380	740	6,8	8,0
11	5 200	8 800	3600	240	4 860	8 100	3240	216	340	700	6,5	8,0
12	4 800	8 400	3600	240	4 500	7 740	3240	216	300	660	6,2	7,9
13	4 400	8 000	3600	240	4 140	7 380	3240	216	260	620	5,9	7,8
14	4 100	7 700	3600	240	3 870	7 110	3240	216	230	590	5,6	7,7
15	3 800	7 400	3600	240	3 600	6 840	3240	216	200	560	5,3	7,6
16	3 700	7 100	3400	227	3 510	6 570	3060	204	190	530	5,1	7,5
17	3 600	6 800	3200	214	3 420	6 300	2880	192	180	500	5,0	7,4
18	3 500	6 500	3000	200	3 330	6 030	2700	180	170	470	4,9	7,2
19	3 400	6 200	2800	187	3 240	5 760	2520	168	160	440	4,7	7,1
20	3 300	5 700	2400	160	3 150	5 310	2160	144	150	390	4,5	6,8
21	3 200	5 400	2200	147	3 060	5 040	1980	132	140	360	4,4	6,7
22	3 100	5 100	2000	134	2 970	4 770	1800	120	130	330	4,2	6,5
23	3 000	4 800	1800	120	2 880	4 500	1620	108	120	300	4,0	6,3
24	2 900	4 500	1600	107	2 790	4 230	1440	100	110	270	3,8	6,0
25	2 800	4 200	1400	100	2 700	3 960	1260	100	100	240	3,6	5,7
26	2 700	3 900	1200	100	2 610	3 690	1080	100	90	210	3,3	5,4

Neue Besoldungsskala A

(für Orte, wo die Kosten der Lebenshaltung das Landesmittel nicht erreichen).

Besoldungs- Klasse	I.				II.				III.			
	Nach Art. 37, Absatz 3, Beamtengesetz				10 % Herabsetzung, 1800 Fr. abbaufrei				Herabsetzung der Ansätze von Art. 37, Absatz 3, Beamtengesetz			
	Minimum	Maximum	Spanne	Ordentliche Besoldungserhöhung pro Jahr	Minimum	Maximum	Spanne	Ordentliche Besoldungserhöhung pro Jahr	um Franken		um %	
									Minimum	Maximum	Minimum	Maximum
Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.					
1	13 300	16 880	3580	239	12 140	15 360	3220	215	1160	1520	8,7	9,0
2	11 800	15 380	3580	239	10 790	14 010	3220	215	1010	1370	8,6	8,9
3	10 300	13 880	3580	239	9 440	12 660	3220	215	860	1220	8,4	8,8
4	8 900	12 480	3580	239	8 180	11 400	3220	215	720	1080	8,1	8,7
5	7 900	11 480	3580	239	7 280	10 500	3220	215	620	980	7,8	8,5
6	7 400	10 980	3580	239	6 830	10 050	3220	215	570	930	7,7	8,5
7	6 900	10 480	3580	239	6 380	9 600	3220	215	520	880	7,5	8,4
8	6 400	9 980	3580	239	5 930	9 150	3220	215	470	830	7,3	8,3
9	5 900	9 480	3580	239	5 480	8 700	3220	215	420	780	7,1	8,2
10	5 500	9 080	3580	239	5 120	8 340	3220	215	380	740	6,9	8,1
11	5 100	8 680	3580	239	4 760	7 980	3220	215	340	700	6,7	8,1
12	4 700	8 280	3580	239	4 400	7 620	3220	215	300	660	6,4	8,0
13	4 300	7 880	3580	239	4 040	7 260	3220	215	260	620	6,0	7,9
14	4 000	7 580	3580	239	3 770	6 990	3220	215	230	590	5,7	7,8
15	3 700	7 280	3580	239	3 500	6 720	3220	215	200	560	5,4	7,7
16	3 600	6 980	3380	226	3 410	6 450	3040	203	190	530	5,3	7,6
17	3 500	6 680	3180	212	3 320	6 180	2860	191	180	500	5,1	7,5
18	3 400	6 380	2980	199	3 230	5 910	2680	179	170	470	5,0	7,4
19	3 300	6 080	2780	186	3 140	5 640	2500	167	160	440	4,8	7,2
20	3 200	5 580	2380	159	3 050	5 190	2140	143	150	390	4,7	7,0
21	3 100	5 280	2180	146	2 960	4 920	1960	131	140	360	4,5	6,8
22	3 000	4 980	1980	132	2 870	4 650	1780	119	130	330	4,3	6,6
23	2 900	4 680	1780	119	2 780	4 380	1600	107	120	300	4,1	6,4
24	2 800	4 380	1580	106	2 690	4 110	1420	100	110	270	3,9	6,2
25	2 700	4 080	1380	100	2 600	3 840	1240	100	100	240	3,7	5,9
26	2 600	3 780	1180	100	2 510 ¹⁾	3 570	1060	100	90	210	3,5	5,6

¹⁾ Die Anfangsbesoldung beträgt wenigstens 2610 Franken.

ratung weiblicher Beamter als wichtiger Grund für die Auflösung des Beamtenverhältnisses. Von diesem Recht machen die Verwaltungen fast ausnahmslos Gebrauch. Wo aus stichhaltigen Gründen die verheiratete Frau im Beamtenverhältnis oder in einem andern Dienstverhältnis im Bundesdienst verbleibt, hat sie auf die Heiratszulage nicht Anspruch.

Zu Art. 4.

Erhöhung der Kinderzulage (Beamtengesetz Art. 43).

Auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Gesetzes hat jeder Beamte Anspruch auf die erhöhte Kinderzulage von 130 Franken. Verglichen mit der bisherigen Ordnung büsst der Familienvater mit der Stabilisierung der Bezüge für jedes Kind unter 18 Jahren jährlich 3 Franken ein. Dem Beamten, dessen Kinderzulage von 120 auf 130 Franken jährlich ansteigt, wurde die Besoldung bisher eben für jedes Kind um 13 Franken weniger abgebaut. Bei einem Abbausatz von 10 % im Sinne des Gesetzesentwurfes verbleibt noch eine Besserstellung um zehn Franken für jedes Kind, daher soll die Kinderzulage um diesen Betrag erhöht werden.

Zu Art. 5.

Kapitalmässige Mindestbeiträge der Versicherten und Rentenbezüger an die Entschuldung der Personalversicherungskassen.

Der gesamte Sanierungsbeitrag der Versicherten soll, wie erwähnt, kapitalmässig bei der EVK wenigstens 75 Millionen Franken, bei der PHK wenigstens 120 Millionen Franken ausmachen. Davon werden aber durch die Bilanz nur 60 bzw. 100 Millionen Franken direkt erfassbar sein. Der Gesetzesentwurf setzt nur diese letzteren Anteilsquoten fest, die durch Änderung der Versichertenbeiträge und der Kassenleistungen einzubringen sind. Für die Einzelheiten dieser Einsparungen sollen die vorstehend aufgeführten Grundsätze begleitend sein. Innerhalb des abgesteckten finanziellen Rahmens bleibt dem Statutengeber vorbehalten, die Versicherungsbedingungen und Versicherungsleistungen selbständig und nach eigenem Ermessen zu ordnen.

Der Bundesrat geht dabei von der Auffassung aus, dass es gelingen werde, sich mit den Versicherten und Rentenbezügern der beiden Kassen in allen wesentlichen Punkten zu verständigen. Das dürfte um so eher möglich sein, als eine vorläufige Verständigungsgrundlage bereits gefunden ist. Als sicher darf heute angenommen werden, dass der Höchstansatz der Invaliden- und Alterspension, berechnet auf den herabgesetzten Bezügen gemäss diesem Entwurf, in Zukunft 70 % des versicherten Verdienstes keinesfalls übersteigen wird. Allerdings waltete ursprünglich beim Bundesrate die Meinung ob, dass die Maximalrente wenigstens für Neueintretende auf 65 % des versicherbaren Verdienstes begrenzt werden sollte. Auf dieser Basis war jedoch eine Einigung mit dem Personal nicht zu erreichen.

Um für die Berechnung des Deckungskapitals und der nach der Statutenänderung zu erzielenden Einsparungen eine zuverlässige Grundlage zu haben, bestimmt der Gesetzesentwurf, dass für die technischen Bilanzen der Kassen

von einem Zinsfuss von 4 % und einem laufenden Verwaltungsbeitrag von 7 % bei der EVK und von 8 % bei der PHK auszugehen ist. Diese Ansätze der laufenden Verwaltungsbeiträge werden auch in die neuen Kassenstatuten aufzunehmen sein.

Nach den geltenden Statuten können durch Änderungen derselben nur solche Massnahmen getroffen werden, die für das bisherige Personal keine Herabsetzung der Kassenleistungen zur Folge haben. Für die Sanierung der Kassen müssen diese statutarischen Bindungen gelöst werden, weil anders eine dauerhafte Sanierung nur durch untragbare Beitragserhöhungen erreichbar wäre.

Zu Art. 6.

Übernahme der verbleibenden Fehlbeträge durch die Versicherungsträger.

Die auf Grund der Neuordnung der Statuten verbleibenden Fehlbeträge der Eingangsbilanzen gelten als Guthaben der Kassen an den Bund bzw. die Bundesbahnen. Sie sind von diesen zu 4 % jährlich zu verzinsen. Zusammen mit der Garantie eines Zinsertrages von 4 % auf dem bereits vorhandenen Kassenvermögen werden somit im Zeitpunkte des Inkrafttretens des Gesetzes die Kassen für ihr gesamtes erforderliches Deckungskapital einer Zinsgarantie von 4 % teilhaftig sein. Das wird den Kassen ermöglichen, ihre bisherigen Fehlbeträge als vollwertiges Aktivum in die Bilanzen einzustellen. Die entsprechenden Kapitalbeträge werden andererseits als Schuldverpflichtungen des Bundes und der Bundesbahnen übernommen; die entsprechenden Zinsbeträge sind für die eidgenössische Kasse der laufenden Verwaltungsrechnung des Bundes, für die Pensions- und Hilfskasse der Bundesbahnen der Gewinn- und Verlustrechnung des Unternehmens zu belasten.

Art. 7.

Entlastung der Kassen von Fehlbeträgen wegen vorzeitiger Invalidierung von Versicherten.

Die Verwaltung der Bundesbahnen vergütet ihrer Kasse schon jetzt regelmässig die Mehrbelastungen, die dadurch entstehen, dass Versicherte vorzeitig der Kasse überwiesen werden. Bei der EVK besteht bisher keine solche Praxis. Sie soll nunmehr für beide Kassen gesetzlich verankert werden. Die daherigen Belastungen sind von den betreffenden Verwaltungszweigen zu übernehmen, die mit den vorzeitigen Entlassungen ihre Besoldungs-, Gehalts- und Lohnaufwendungen entsprechend vermindern können. Nur wenn die vorzeitigen, in den Kassenrechnungen nicht berücksichtigten Belastungen in dieser Weise auf den Arbeitgeber überwält werden können, wird man im übrigen die Erhaltung des finanziellen Gleichgewichtes im Sinne von Art. 8 des Gesetzesentwurfes den Kassenangehörigen selber zumuten dürfen.

Zu Art. 8.

Behandlung künftiger Fehlbeträge im Deckungskapital und von Überschüssen.

Sind die unvorhergesehenen, vorzeitigen Kassenverpflichtungen als Verlustquelle für die Kassen ausgeschaltet und wird diesen ein 4 %iger Zinsertrag

für ihr gesamtes Deckungskapital gewährleistet, so sollen Bund und Bundesbahnen für alle aus etwaigen Abweichungen der Ereignisse von den Annahmen entstehenden Verluste nicht mehr behaftet werden können. Solche sind vielmehr ausschliesslich von den Kassenangehörigen durch Herabsetzung der Ansprüche oder durch Erhöhung der Versichertenbeiträge zu tragen. Diese gesetzliche Ordnung erscheint angesichts der vom Arbeitgeber im Sinne des Entwurfes zu übernehmenden Verpflichtungen angemessen.

Die Übernahme der gesetzlich umschriebenen Verlustrisiken durch die Kassenmitglieder lässt es als billig erscheinen, dass ihnen andererseits allfällige Überschüsse der Kassenrechnungen zugute kommen sollen, indem ihre Beiträge herabgesetzt oder ihre Ansprüche erhöht werden, falls die aus diesen Überschüssen gebildete Ausgleichsreserve auf einen hiezu ausreichenden Betrag anwachsen sollte.

Zu Art. 9.

Zuständigkeit zum Erlass der Statuten.

Nach Art. 5 des Versicherungskassengesetzes stellt der Bundesrat die Statuten der eidgenössischen Versicherungskasse auf und unterbreitet sie der Bundesversammlung zur Genehmigung. In gleicher Weise ist bei jeder Änderung der Statuten vorzugehen. Nach Art. 6 und 9 des geltenden Organisationsgesetzes der Bundesbahnen vom 1. Februar 1923 bzw. Art. 3, Ziffer 4, der zugehörigen Vollziehungsverordnung sind die Statuten der Pensions- und Hilfskasse für das Personal dieser Verwaltung unter Genehmigungsvorbehalt des Bundesrates vom Verwaltungsrate aufzustellen. Die Vorlage zum neuen Bundesbahngesetz in der vom Nationalrat am 22. März 1938 beschlossenen Formulierung übernimmt diese Ordnung.

Nachdem die wesentlichen Punkte über die künftige Gestaltung der Statuten der beiden Kassen und besonders die finanziellen Verpflichtungen des Bundes und der Bundesbahnen aus der Sanierung gesetzlich verankert werden sollen und da nach der Sanierung das Personal für künftige Fehlbeträge im Deckungskapital der Kassen selbst aufzukommen hat, empfiehlt es sich, die endgültige Kompetenz zum Erlass beider Statuten der nämlichen Instanz, d. h. dem Bundesrate, zu übertragen. Der Bundesrat wird bei der Aufstellung der Statuten EVK und bei der Genehmigung der Statuten PHK dafür sorgen, dass Versicherungsbedingungen und Versicherungsleistungen beider Kassen unter sonst gleichen Umständen nach Möglichkeit einheitlich gestaltet werden.

Zu Art. 10.

Aufhebung der Unpfändbarkeit der Versicherungsleistungen. Rücktrittsrecht der Versicherten.

1. Nach Art. 362 OR stehen die öffentlichen Beamten und Angestellten unter dem öffentlichen Recht des Bundes und der Kantone. Dieser Vorbehalt ermöglicht den Gemeinwesen, ihre Dienste durch Bestimmungen, die vom

gemeinen Recht abweichen, so einzurichten und zu besetzen, dass die gehörige Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben dauernd sichergestellt wird. In dieser Zweckbestimmung liegt auch, gesetzgebungspolitisch betrachtet, die Schranke für den Geltungsbereich des Beamtenrechtes im weitesten Sinne des Wortes. Es umfasst nicht alle Rechtsbeziehungen der öffentlichen Dienstpflichtigen, sondern nur diejenigen, die sich in irgendeiner Weise auf die dienstliche Stellung beziehen. In Ansehung des Grundsatzes der Gleichheit aller vor dem Gesetze lässt es sich nicht wohl vertreten, auf dem Wege des Beamtenrechtes auch im privaten, den dienstlichen Belangen entrückten Bereich des Dienstpflichtigen Sonderbestimmungen und Beamtenvorrechte zu schaffen; denn in dieser Hinsicht ist der Beamte ein Bürger wie alle andern, mit den gleichen Pflichten und damit auch mit den gleichen Rechten. Unter diesem Gesichtspunkte betrachtet haben die manchen Pensionskassen geläufigen Sonderbestimmungen über die vollständige Unpfändbarkeit der Kassenleistungen keine innere Berechtigung. Bisher wurde in Gesetzgebung und Praxis jedoch eine andere Auffassung vertreten. Neben den Normen, die inhaltlich das gegenseitige Verhältnis zwischen Dienstpflichtigen bzw. Hinterbliebenen und der Pensionskasse regeln, würden auch diejenigen Bestimmungen als Bestandteil des Personalrechtes betrachtet, die den Zugriff Dritter auf diese Leistungen ordnen. «Zur Ausgestaltung der Fürsorge gehörte, dass nicht nur das interne Verhältnis, die Leistungspflicht der Kasse gegenüber den Versicherten, geregelt wurde, sondern auch die Art und Weise, wie die Leistungen dem Zugriff Dritter ausgesetzt sein sollen. Auch das macht einen Teil ihrer Beschaffenheit aus» (BGE 58, III, 74). Weiter wurde die Praxis über die Unpfändbarkeit der Leistungen von öffentlich-rechtlichen Pensionskassen damit gestützt, dass es sich hier um nicht abtretungsfähige Forderungen handle und dass die Pfändbarkeit einer Forderung ihre Abtretbarkeit zur Voraussetzung habe (BGE 56, III, 194).

Diese Betrachtungsweise und die sich darauf stützende Praxis ist in der Zwischenzeit vom Bundesgericht fallen gelassen worden. Es hat sich in allen Fällen, wo ihm nach dem zugrunde liegenden Erllass ein richterliches Prüfungsrecht zustand, zur Ungültigkeit derartiger in das allgemeine Vollstreckungsrecht eingreifender Bestimmungen der Kantone und Gemeinden bekannt (BGE 64, III, 1) und auch die entsprechende Bestimmung von Art. 18, Absatz 1, der Statuten der Pensions- und Hilfskasse der Bundesbahnen¹⁾ als ungültig bezeichnet (BGE 64, III, 5 und 57). Damit wird das Personalrecht auf die Ordnung der unmittelbaren Dienstbeziehungen verwiesen und die Haftung des

¹⁾ Eine wörtlich gleichlautende Vorschrift enthält Art. 18, Absatz 1, der Statuten für die eidgenössische Versicherungskasse. Dabei handelt es sich um eine blosser Wiederholung von Art. 8, Absatz 1, des Bundesgesetzes vom 30. September 1919 über die eidgenössische Versicherungskasse mit folgendem Wortlaut:

«Die Ansprüche auf Leistungen der Kasse, sowie die als Kassenleistungen bezogenen Gelder dürfen weder gepfändet noch mit Arrest belegt, noch in eine Konkursmasse einbezogen werden.»

Pensionierten für Schulden in jeder Hinsicht den für alle Bürger geltenden einheitlichen Grundsätzen unterworfen. Kann der öffentliche Dienstpflichtige oder Pensionierte gleich einem Privaten Schulden machen, so sollen für ihn auch die nämlichen Pfändungsbestimmungen gelten. «Es ist überhaupt nicht einzusehen, wieso, im Unterschied zur Besoldung, die Alterspensionen irgendeiner Gattung von Funktionären von der Regel des Art. 93 SchKG ausgenommen und dem Zugriff der Gläubiger auch insoweit entzogen werden sollen, als sie den Notbedarf des Bezügers und seiner Familie übersteigen. Art. 93 genügt allen berechtigten Unpfändbarkeitsansprüchen» (BGE 64, III, 8)¹⁾. Aus diesen Überlegungen ist die durch das soeben zitierte Urteil des Bundesgerichtes geschaffene Ungleichheit zwischen der Rechtsstellung der Pensionierten der Pensions- und Hilfskasse der Bundesbahnen und derjenigen der eidgenössischen Versicherungskasse nicht dadurch zu beseitigen, dass dem Art. 18, Absatz 1, der Statuten der ersteren Kasse nachträglich eine genügende rechtliche Grundlage verschafft wird, sondern es ist, wie der Entwurf es vorsieht, Art. 8, Absatz 1, des Gesetzes über die eidgenössische Versicherungskasse aufzuheben. Dieser kann auch nicht durch einen Hinweis auf Art. 96 KUVG oder auf Art. 15, Absatz 1, des Militärgesetzes gestützt werden, weil es sich bei diesen beiden Versicherungsanstalten des Bundes um Leistungen handelt, die schon im Hinblick auf die Grundsätze des allgemeinen Betreibungsrechtes als vollständig unpfändbar zu betrachten sind; denn es handelt sich dabei um Leistungen, die im Sinne von Art. 92, Ziffer 10, SchKG «als Entschädigung für Körperverletzung oder Gesundheitsstörung dem Betroffenen oder im Falle des Todes seiner Familie geschuldet werden oder ausbezahlt worden sind». Die Alterspensionen einer Kasse können solchen Entschädigungen nicht gleichgestellt werden. Die Rechtslage, die mit der Streichung von Art. 8, Absatz 1, des Gesetzes über die eidgenössische Versicherungskasse verwirklicht wird, lässt sich am allgemeinsten und einfachsten damit charakterisieren, dass dergestalt die für jeden Bürger unter gleichliegenden Voraussetzungen massgebenden Unpfändbarkeitsbestimmungen auch auf das Renteneinkommen Anwendung finden. Altersrenten und Abgangspensionen werden somit nach Art. 93 einer beschränkten Pfändbarkeit unterliegen, währenddem die Invalidenrenten unter die Pfändungsausschlussbestimmung von Art. 92, Ziffer 10, fallen (siehe Schweizerische Juristenzeitung 35, S. 8 ff und S. 57 ff).

2. Der Versicherungsanspruch stellt ein rein gesetzliches Recht dar, das erworben ist, sobald alle statutarischen Voraussetzungen erfüllt sind. Neben der Invalidität und der unverschuldeten Entlassung bzw. Nichtwiederwahl, löst auch das Erreichen des sog. Rücktrittsalters den Anspruch auf Versicherungs-

¹⁾ Art. 93 SchKG lautet wie folgt:

«Lohn Guthaben, Gehalte und Dienst Einkommen jeder Art, Nutzniessungen und deren Erträge, Alimentationsbeträge, Alterspensionen, Renten von Versicherungs- und Altersklassen können nur soweit gepfändet werden, als sie nicht nach dem Ermessen des Betreibungsbeamten dem Schuldner und seiner Familie unumgänglich notwendig sind.»

leistungen aus, sobald der Versicherte von seinem Rücktrittsrecht Gebrauch macht und damit das Dienstverhältnis zur Auflösung bringt. Mit dem Erreichen des Rücktrittsalters verwandelt sich mit andern Worten der Rücktritt in einen Tatbestand, der Anspruch auf Versicherungsleistungen begründet, während er vorher lediglich das Recht auf die Abgangentschädigung im Sinne von Art. 8 der Statuten bewirkte.

Dieses Rücktrittsalter ist in Art. 4, Absatz 2, des Gesetzes betr. die Versicherungskasse für die eidgenössischen Beamten, Angestellten und Arbeiter auf das Lebensalter von 70 bzw. das Dienstalter von 50 und für weibliche Versicherte von 35 Jahren angesetzt. Demgegenüber räumt Art. 25 der geltenden Statuten für die Pensions- und Hilfskasse der Schweizerischen Bundesbahnen dem Versicherten ein Rücktrittsrecht schon nach 65 Alters- bzw. 45 oder 35 Dienstjahren ein. Um in dieser Hinsicht eine Annäherung der beiden Kassenordnungen zu ermöglichen, empfiehlt es sich, Art. 4, Absatz 2, des Versicherungskassengesetzes aufzuheben und die Festsetzung des Rücktrittsalters den Statuten selbst vorzubehalten. Hiegegen erheben sich keine Bedenken, zumal ja eine Verbesserung des Rücktrittsrechtes beabsichtigt ist. Da jede kraft Rücktrittsalters erworbene Versicherungsleistung als Alterspension zu gelten hat, wird sich die Verlegung des Rücktrittsalters immerhin auch hinsichtlich der Pfändbarkeit der Kassenansprüche auswirken.

Anpassung der gegenwärtigen Besoldungen der Beamten.

Zu Art. 11.

Die Anpassung der gegenwärtigen festen Dienstbezüge des im Zeitpunkte des Inkrafttretens dieses Gesetzes im Dienste stehenden Personals erfolgt grundsätzlich nach dem in Art. 2 aufgestellten Maßstab. Damit allein ist aber nicht auszukommen; für besondere Verhältnisse sind vielmehr noch konkrete Anordnungen zu treffen. Eine solche ist einmal notwendig für den Fall, dass die neue Besoldung den neuen Höchstsatz der massgebenden Besoldungsklasse nach Art. 2, Absatz 2, des Entwurfes übersteigen sollte. Die diese Grenze übersteigende Quote gilt alsdann als Überschussbetrag im Sinne von Art. 71, Absatz 4, des Beamtengesetzes. Es handelt sich dabei um einen Besoldungsbestandteil, wie er schon beim Inkrafttreten des Beamtengesetzes eingeführt worden ist und für den dieses besondere Tilgungsvorschriften aufgestellt hat. Bis zu seiner Erschöpfung sind auf den Überschussbetrag anzurechnen:

ordentliche Besoldungserhöhungen, ausserordentliche Besoldungserhöhungen, soweit dadurch der Höchstbetrag der neuen Besoldungsklasse überschritten wird,

Erhöhungen des Ortszuschlages wegen Verheiratung oder wegen Neueinreihung von Orten,

Erhöhung der Auslandszulage wegen Neufestsetzung der Ansätze, neue Kinderzulagen.

Beim Übergang zur neuen Ordnung ergeben sich solche Überschussbeträge für Beamte, deren Besoldung sich nach der Besoldungsskala A richtet, weil

deren Ansätze nicht nach dem Reduktionsmaßstabe herabgesetzt werden sondern absolut um 120 bzw. 100 Franken niedriger zu bemessen sind als die nach dem Reduktionsmaßstabe herabzusetzenden Ansätze der Besoldungsskala B. Nach der Übersicht 9a beträgt z. B. das Maximum der 20. Besoldungsklasse neu 5190 Franken, das nominelle unabgebaute Maximum dieser Klasse 5580 Franken. Wird dieser Betrag nach der Formel «1800 Franken abbaufrei, Rest 10 % Abbau» gekürzt, so ergibt sich ein Betrag von 5202 Franken. Davon gelten nach dem letzten Satz von Art. 11, Absatz 1, 5190 Franken als neue Besoldung und der Rest von 12 Franken ist Überschussbetrag.

Absatz 2 von Art. 11 des Gesetzesentwurfes gewährleistet dem verheirateten Beamten, dessen Besoldung 3500 Franken nicht übersteigt, den bisherigen Bezug. Soweit dieser aber den nach der allgemeinen Formel abzubauenen nominellen Bezug — abzugsfreie Quote von 1800 Franken, Rest um 10 % gekürzt — übersteigt, ist diese Quote ebenfalls als Überschussbetrag auszuschneiden. Die Voraussetzungen für die Verrechenbarkeit desselben sollen aber in diesem Falle erst erfüllt sein, wenn Besoldung und Überschussbetrag zusammen 3500 Franken jährlich übersteigen. Anders würde sich der Verheiratete unter der neuen Ordnung ungünstiger stellen als bei Fortdauer der bisherigen Übergangsordnung.

Beispiele:

1. Die nominelle unabgebaute Besoldung eines verheirateten Beamten beträgt vor dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes 3400 Franken. Aus dem Titel besonderer Schonung Verheirateter durfte sie nicht unter diesen Betrag herabgesetzt werden. Nach der Formel «1800 Franken abbaufrei, Rest 10 % Abbau» beläuft sich die neue Besoldung auf 3240 Franken. Der Unterschied von 160 Franken zwischen diesem Betrag und der bisherigen Besoldung gilt als Überschussbetrag.
2. Beträgt die bisherige Besoldung eines Beamten mit 6 Kindern unabgebaut 4000 Franken, so war sie nach bisherigem Recht auf 3714 Franken + 6×13 Franken aus der besondern Abbauschonung für Kinder, also auf 3792 Franken herabzusetzen. Nicht dieser Betrag gilt als bisherige Besoldung, sondern 3714 Franken. Als neue Besoldung ergibt sich aus der Formel «1800 Franken abbaufrei, Rest 10 % Abbau» ein Betrag von 3780 Franken. Hier entsteht kein Überschussbetrag, weil die neue Besoldung die bisherige — nach Abzug des Betrages von 6×13 Franken aus der besondern Abbauschonung für Kinder — übersteigt.

Zu Art. 12.

Anpassung der geltenden Gehalts- und Lohnansätze und der gegenwärtigen Bezüge der Angestellten und Arbeiter.

Nach dem in Art. 2 des Gesetzesentwurfes aufgestellten Maßstab für die Herabsetzung der Mindest- und Höchstbeträge der Besoldungsklassen des Beamtengesetzes sind grundsätzlich auch die Mindest- und Höchstbeträge der Gehalts- und Lohnansätze für ständig und mit vollem Tagewerk im Bundesdienste stehende Angestellte und Arbeiter herabzusetzen.

Für die Anpassung der gegenwärtigen Gehälter und Löhne dieser Dienstpflichtigen ist nach den Grundsätzen zu verfahren, wie sie in Art. 11 des Gesetzesentwurfes für die Anpassung der Besoldungen der Beamten näher präzisiert sind.

Der Vorbehalt in Absatz 3 von Art. 12 des Gesetzesentwurfes betrifft einzelne Personalgruppen, deren Gehälter oder Löhne nicht nach der geltenden Abbauordnung herabgesetzt sind. Hieher gehören besonders die seit 1935 neu rekrutierten Arbeitskräfte der Bundesbahnen, für die vorläufig von der Verwaltung der Bundesbahnen eine neue Gehalts- und Lohnordnung aufgestellt worden ist. Obschon diese Arbeitskräfte ständig und mit vollem Tagewerk im Bundesdienste stehen, sind ihre Bezüge nach anderen Grundsätzen anzupassen, als sie der Gesetzesentwurf formuliert.

Zu Art. 13.

Anpassung der Besoldungen der Träger von Bundesämtern, die von der Bundesversammlung gewählt werden.

Da die Besoldungen der Mitglieder des Bundesrates und des Bundeskanzlers und ebenso diejenigen der Mitglieder des Bundesgerichtes und des eidgenössischen Versicherungsgerichtes Gegenstand besonderer gesetzlicher Erlasse bilden, soll auch die Anpassung durch eigene gesetzliche Erlasse erfolgen.

Zu Art. 14.

Aufhebung bisheriger Erlasse.

Zu den durch das neue Gesetz abgeänderten Bestimmungen gehören besonders Art. 1, Absatz 2, Art. 37, Absätze 1 und 3, und Art. 43, Absatz 1, des Beamtengesetzes sowie die Art. 16, 17 und 18 des Bundesbeschlusses vom 22. Dezember 1938 über die Finanzordnung, endlich Art. 5, Absatz 1, des Bundesgesetzes vom 30. September 1919 über die Versicherungskasse für die eidgenössischen Beamten, Angestellten und Arbeiter. Die Art. 7 und 9 dieses Bundesgesetzes sind durch das Beamtengesetz aufgehoben worden.

Gestützt auf unsere Botschaft haben wir die Ehre, den eidgenössischen Räten zu beantragen,

1. den beigelegten Entwurf für ein Bundesgesetz über die Änderung des Dienstverhältnisses und der Versicherung des Bundespersonals anzunehmen;
2. das Postulat vom 13. Juni 1933 über die Änderung der Versicherungsprämien und der Versicherungsleistungen als erledigt abzuschreiben.

Wir benützen den Anlass, Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, unserer vollkommenen Hochachtung zu versichern.

Bern, den 14. April 1939.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Etter.

Der Bundeskanzler:

G. Bovet.

(Entwurf.)

Bundesgesetz über die Änderung des Dienstverhältnisses und der Versicherung des Bundespersonals.

Die Bundesversammlung
der schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht einer Botschaft des Bundesrates vom 14. April 1939,
beschliesst:

I. Änderungen des Dienstverhältnisses.

Art. 1.

¹ Das Verzeichnis der Ämter, deren Träger als Beamte gewählt werden können, wird vom Bundesrate aufgestellt. Er reiht die einzelnen Ämter in die Besoldungsklassen ein.

² Der Bundesrat kann nachgeordnete Amtsstellen ermächtigen, im Ämterverzeichnis aufgeführte Ämter mit Dienstpflichtigen ohne Beamteneigenschaft zu besetzen, soweit es zur rascheren Anpassung des Personalbestandes an veränderte Verhältnisse angezeigt erscheint.

Art. 2.

¹ Die in Art. 37, Abs. 1, des Bundesgesetzes vom 30. Juni 1927 über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten aufgestellten Mindest- und Höchstbeträge der Besoldungsklassen sind nach Abzug von 1800 Franken um zehn vom Hundert herabzusetzen.

² Wo die Kosten der Lebenshaltung das Landesmittel nicht erreichen, sind die nach Abs. 1 festzusetzenden Mindestbeträge 100 Franken und die Höchstbeträge 120 Franken niedriger. Die Besoldung beträgt jedoch wenigstens 2610 Franken. Für die Ausrichtung der ordentlichen Besoldungserhöhungen ist bei der 26. Besoldungsklasse von 2510 Franken auszugehen.

Art. 3.

Der männliche Beamte hat bei seiner ersten Eheschliessung Anspruch auf eine einmalige Leistung in der Höhe einer Monatsbesoldung, jedoch wenigstens 300 Franken und höchstens 500 Franken.

Art. 4.

Die Kinderzulage im Sinne von Art. 43 des Beamtengesetzes wird auf hundertdreissig Franken festgesetzt.

II. Änderung der Versicherung.

Art. 5.

¹ Die Beiträge der Versicherten und die Leistungen der Personalversicherungskassen des Bundes sind derart zu ändern, dass dadurch das auf den 31. Dezember 1938 berechnete Deckungskapital vermindert wird

bei der eidgenössischen Versicherungskasse um wenigstens 60 Millionen Franken,

bei der Pensions- und Hilfskasse der Bundesbahnen um wenigstens 100 Millionen Franken.

Für die Berechnung des erforderlichen Deckungskapitals sind ein technischer Zinsfuss von 4 % und ordentliche Verwaltungsbeiträge anzunehmen von

7 % des versicherten Verdienstes bei der eidgenössischen Versicherungskasse,

8 % des versicherten Verdienstes bei der Pensions- und Hilfskasse der Bundesbahnen.

² In Abweichung von Art. 11 und Art. 68, Abs. 3, der Statuten der eidgenössischen Versicherungskasse sowie von Art. 10, 69, Abs. 2, und Art. 72, Abs. 2 und 3, der Statuten der Pensions- und Hilfskasse der Bundesbahnen können gestützt auf Abs. 1 hiervor auch Massnahmen getroffen werden, die eine Herabsetzung von Versicherungsleistungen zur Folge haben.

Art. 6.

¹ Für den Fehlbetrag im Deckungskapital der eidgenössischen Versicherungskasse, der nach Durchführung der Massnahmen von Art. 5 auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes verbleibt, erhält die Kasse ein Guthaben gegenüber dem Bunde.

² Für den Fehlbetrag im Deckungskapital der Pensions- und Hilfskasse der Bundesbahnen, der nach Durchführung der Massnahmen von Art. 5 auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes verbleibt, erhält die Kasse ein Guthaben von 180 Millionen Franken gegenüber dem Bund und für den Rest ein Guthaben gegenüber den Bundesbahnen.

³ Bund und Bundesbahnen gewährleisten den Kassen für ihr Vermögen, einschliesslich ihrer nach Abs. 1 und 2 sich ergebenden Guthaben, einen jährlichen Zinsertrag von 4 %.

Art. 7.

Wollen Bund oder Bundesbahnen den Kassen Versicherte überweisen, bevor diese wegen Invalidität oder Alters einen Anspruch auf Versicherungsleistungen besitzen, so haben sie der Kasse die ihr daraus erwachsende Mehrbelastung zu vergüten.

Art. 8.

¹ Fehlbeträge im Deckungskapital, die nach Durchführung der Massnahmen von Art. 5 und 6 aus Abweichungen der Rechnungsergebnisse von den technischen Grundlagen entstehen, sind durch Erhöhung der Beiträge der Versicherten oder Herabsetzung der Versicherungsleistungen auszugleichen.

² Übersteigt das Kassenvermögen einschliesslich der Guthaben nach Art. 6 das erforderliche Deckungskapital, so ist dieser Überschuss als unverzinsliche Ausgleichsreserve auszuweisen. Diese Reserve kann zum Ausgleich künftiger Fehlbeträge im Sinne von Abs. 1 oder zum Ausgleich von Deckungskapitalerhöhungen verwendet werden, die sich aus künftigen Herabsetzungen der Versichertenbeiträge bzw. Erhöhungen der Versicherungsleistungen ergeben.

Art. 9.

¹ Die Statuten der eidgenössischen Versicherungskasse werden vom Bundesrate aufgestellt.

² Die Statuten der Pensions- und Hilfskasse der Bundesbahnen werden vom Verwaltungsrate dieses Unternehmens aufgestellt; sie bedürfen der Genehmigung des Bundesrates.

³ Unter sonst gleichen Verhältnissen sind die Versicherungsbedingungen und Versicherungsleistungen beider Kassen nach Möglichkeit einheitlich zu gestalten.

Art. 10.

Art. 4, Abs. 2, und Art. 8, Abs. 1, des Bundesgesetzes vom 30. September 1919 über die Versicherungskasse für die eidgenössischen Beamten, Angestellten und Arbeiter werden aufgehoben.

III. Übergangs- und Schlussbestimmungen.

Art. 11.

¹ Auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes sind die Besoldungen und Kinderzulagen der Beamten neu festzusetzen. Die nominelle, unabgebaute Jahresbesoldung ist nach Abzug von 1800 Franken um zehn vom

Hundert herabzusetzen. Übersteigt das Ergebnis den nach Art. 2, Abs. 2, dieses Gesetzes herabgesetzten Höchstbetrag, so ist der Unterschied unter den Bedingungen von Art. 71, Abs. 4, des Beamtengesetzes als Überschussbetrag auszurichten.

² Übersteigt die bisherige Besoldung des Beamten die nach Abs. 1 festzusetzende neue Besoldung, so ist der Unterschied unter den Bedingungen von Art. 71, Abs. 4, des Beamtengesetzes als Überschussbetrag auszurichten. Als bisherige Besoldung gilt der Betrag, auf den der Beamte ohne die besondere Abbauschonung für Kinder Anspruch hat. Verrechnungen sind aber erst zulässig, wenn und soweit Besoldung und Überschussbetrag zusammen 3500 Franken jährlich übersteigen.

Art. 12.

¹ Die in den geltenden Gehalts- und Lohnerlassen aufgestellten Mindest- und Höchstbeträge für ständig und mit vollem Tagewerk im Bundesdienste stehende Personen sind nach den Grundsätzen von Art. 2 herabzusetzen.

² Auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes sind die Gehälter, Löhne und Kinderzulagen der in Abs. 1 genannten Arbeitskräfte nach Art. 11 neu festzusetzen.

³ Dieser Artikel findet nicht Anwendung auf Bedienstete, deren Gehälter oder Löhne anders als nach Art. 16, Abs. 1 und 2, des Bundesbeschlusses vom 22. Dezember 1938 über die Finanzordnung 1939/1941 abgebaut sind.

Art. 13.

Dieses Gesetz findet nicht Anwendung auf die Träger von Bundesämtern, die von der Bundesversammlung gewählt werden.

Art. 14.

Mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes sind alle damit in Widerspruch stehenden Bestimmungen der Bundesgesetzgebung aufgehoben.

Art. 15.

¹ Der Bundesrat ist mit der Vollziehung dieses Gesetzes beauftragt.

² Er bestimmt den Zeitpunkt seines Inkrafttretens.



Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Änderung des Dienstverhältnisses und der Versicherung des Bundespersonals. (Vom 14 April 1939)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1939
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	17
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	3878
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.04.1939
Date	
Data	
Seite	693-740
Page	
Pagina	
Ref. No	10 033 946

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.