Urteilskopf

89 I 414

60. Urteil vom 4. Oktober 1963 i.S. Keller gegen Schweiz. Bundesbahnen.
Regeste (de):
Haftung des Beamten gegenüber dem Bund (Verantwortlichkeitsgesetz vom 14. März 1958).

1. Zuständigkeit des Bundesgerichtes; Zulässigkeit von Feststellungsklagen im verwaltungsrechtlichen Verfahren (Erw. 1).

2. Nichtanwendbarkeit des Art. 20 Abs. 3 VG auf die negative Feststellungsklage des Beamten im Schadenbeteiligungsverfahren (Erw. 2).

3. Schaden des Bundes infolge Diebstahls von Geld aus dem Kassenschrank eines SBB-Stationsgebäudes; Verwahren derKassenschrankschlüssel in einer Pultschublade als Mitursache des Schadens (Erw. 3).

4. Haftung des Beamten verneint mangels grober Fahrlässigkeit (Erw. 4-6).

Regeste (fr):
Responsabilité du fonctionnaire envers la Confédération (loi sur la responsabilité, du 14 mars 1958).

1. Compétence du Tribunal fédéral; admissibilité d'actions en constatation de droit intentées comme actions de droit administratif (consid. 1).

2. L'art. 20 al. 3 LRCF ne s'applique pas à l'action en négation d'un droit ouverte par un fonctionnaire dans la procédure touchant sa participation à la réparation du dommage (consid. 2).

3. Dommage subi par la Confédération par suite du vol d'argent déposé dans le coffre d'une station des CFF; dépôt des clés du coffre par le fonctionnaire dans le tiroir d'un pupitre: cause concomitante du dommage (consid. 3).

4. Responsabilité du fonctionnaire exclue à défaut d'une négligence grave (consid. 4 à 6).

Regesto (it):
Responsibilità del funzionario verso la Confederazione (legge sulla responsabilità, del 14 marzo 1958).

1. Competenza del Tribunale federale; ammissibilità di azioni di accertamento nella procedura di diritto amministrativo (consid. 1).

2. L'art. 20 cpv. 3 LRCF non è applicabile all'azione di accertamento negativo promossa da un funzionario nella procedura relativa alla sua partecipazione al risarcimento di un danno (consid. 2).

3. Danno subito dalla Confederazione per furto del denaro depositato in una cassaforte di una stazione delle FFS; custodia delle chiavi della cassaforte, da parte del funzionario, nel tiretto di una scrivania: causa concomitante del danno (consid. 3).

4. Responsabilità del funzionario esclusa per mancanza di grave negligenza (consid. 4 a 6).

Sachverhalt ab Seite 415

BGE 89 I 414 S. 415

A.- 1. In der Nacht vom 7. auf den 8. Juli 1961 wurden aus dem Kassenschrank des Stationsgebäudes der SBB in Rheinfelden schweizerische Banknoten und ausländische Devisen im Gesamtwert von mindestens Fr. 75'662.42 und höchstens Fr. 79'150.88 gestohlen. Der Täter war, wie die polizeiliche Untersuchung ergab, von einem vor der Bürotüre aufgestellten Posthandwagen durch das Oberlicht eingedrungen, welches wegen einer am betreffenden Tage eingerichteten Lautsprecheranlage, deren Kabel durch das Oberlicht geführt wurde, nicht verschlossen, sondern lediglich mit einem Draht gesichert war. Im Büro selber hatte er den Kassenschrank ohne Gewaltanwendung mit einem Schlüssel geöffnet und sodann

BGE 89 I 414 S. 416

zwei der drei Fächer des Tresors bis auf das Hartgeld und einige wenige Banknoten geleert. Hans Keller, der seit Jahren als Bürochef der SBB im Bahnhof Rheinfelden arbeitete, pflegte die ihm anvertrauten Schlüssel während der Dienstzeit auf sich zu tragen, nach Dienstschluss jedoch in der Schublade seines Pultes einzuschliessen. Diese Schublade wurde nach dem Diebstahl etwa 15 cm weit herausgezogen vorgefunden, wobei das Schloss sich in Verschlusstellung befand. Der Schlüssel stak nicht im Schloss. Auf dem Boden lagen dagegen zwei Schlüsselbünde mit je zwei Tresorschlüsseln. Da sie nicht bezeichnet waren, liess sich nicht feststellen, ob sich die Schlüssel Kellers darunter befanden. Von den insgesamt sechs Kassenschrankschlüsseln der vom Täter geleerten Fächer blieb je einer unauffindbar. Der Dieb konnte bis heute nicht ermittelt werden.

2.- In der Folge leiteten die SBB gegen Hans Keller als Leiter des innern Dienstes und verantwortlichen Kassenbeamten ein Disziplinarverfahren ein. Sie warfen ihm vor, den Schaden grobfahrlässig mitverschuldet zu haben, indem er instruktionswidrig die Kassenschrankschlüssel zur Nachtzeit statt an einem sicheren Ort, in seinem Pult aufbewahrt habe. Der Kläger anerkannte eine gewisse Unvorsichtigkeit seinerseits, bestritt jedoch den Vorwurf der groben Fahrlässigkeit, weil er keine bestimmten Weisungen über die Verwahrung der Schlüssel erhalten habe, die Pultschublade noch der sicherste Aufbewahrungsort gewesen sei und seine Vorgesetzten während zehn Jahren sein Vorgehen nie beanstandet hätten.

3.- Am 30. Dezember 1961 verfügte die Direktion des Kreises III der SBB, Keller wegen grobfahrlässiger "Verletzung der Instruktion betreffend die Verwahrung der Kassenschlüssel" mit Fr. 800. - am Schaden zu beteiligen. Hiegegen erhob Keller am 8. Februar 1962 Einsprache, die indessen am 13. März 1962 von der genannten Kreisdirektion abgewiesen wurde. Es wurde dabei dem Einsprecher bedeutet, dass es ihm freistehe, den "bestrittenen

BGE 89 I 414 S. 417

Besoldungsanspruch durch Klage beim Schweizerischen Bundesgericht geltend zu machen".

B.- Am 6. Mai 1963 erhob Keller beim Bundegericht verwaltungsrechtliche Klage mit dem Begehren: "1.

Es sei die von den Beklagten am 30. Dezember 1961 erlassene Verfügung,
gemäss welcher der Kläger an einem im Bahnhof Rheinfelden eingetretenen Schaden mit Fr. 800. beteiligt wird, aufzuheben.
"2. Es sei zu erkennen, dass der Kläger am Schaden nicht zu beteiligen sei.
U.K.u.E.F."
Der Kläger macht geltend, der Kausalzusammenhang zwischen der Aufbewahrung der Schlüssel in der Pultschublade und dem eingetretenen Schaden sei nicht gegeben und zudem könne die Art der Verwahrung der Schlüssel nicht als grobfahrlässige erachtet werden. In der Klageschrift wird schliesslich festgestellt, dass dem Kläger bisher keine Abzüge vom Lohn gemacht worden sind.

C.- Die SBB beantragen, auf die Klage wegen Verwirkung nicht einzutreten, eventuell sie abzuweisen, subeventuell eine angemessene Beteiligung am Schaden festzusetzen.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Der Schadenersatzanspruch, den die SBB gegenüber dem Kläger erhoben, stützt sich auf Art. 8 VG, wonach der Beamte dem Bund für den Schaden haftet, den er ihm durch vorsätzliche oder grobfahrlässige Verletzung seiner Dienstpflicht zugefügt hat. Gegenstand des vorliegenden Rechtsstreites bildet demnach ein in der Bundesgesetzgebung begründeter vermögensrechtlicher Anspruch des Bundes aus öffentlichem Recht, zu dessen Beurteilung das Bundesgericht als einzige Instanz zuständig ist (Art. 110 OG, Art. 10 VG). Dem steht nicht entgegen, dass nicht der Bund als Kläger auftritt, sondern der Beamte gerichtliche Feststellung verlangt, dass jener keinen Schadenersatzanspruch gegen ihn habe. Das

ist eine Folge der der Verwaltung zustehenden Befugnis, ihre Schadenersatzansprüche gegen den Beamten mit dessen Lohnguthaben zu verrechnen und diesen damit in die Klägerrolle zu verweisen (BGE 86 I 179). Dabei ist es dem Beamten unbenommen, schon der bloss drohenden Verrechnung durch eine negative Feststellungsklage entgegenzutreten. Diese Klage ist im freien Verwaltungsverfahren wie im Zivilprozess zulässig, wenn der Kläger ein rechtliches Interesse an der gerichtlichen Feststellung hat (BGE 74 I 442E. 3, BGE 87 I 149). Ein solches Interesse des Klägers steht im vorliegenden Fall ausser Zweifel. Nachdem die SBB eine Beteiligung Kellers am Schaden verfügt und diesem mit dem Hinweis darauf, dass es ihm freistehe, "seinen bestrittenen Besoldungsanspruch" klageweise geltend zu machen, die sonst eintretende Verrechnung mit seinem Lohnguthaben angekündigt hatten, war es dem Kläger nicht zuzumuten, erst eine Kürzung seines Lohnes zu dulden und bis dahin den seines Erachtens ungerechtfertigten Vorwurf der grobfahrlässigen Dienstpflichtverletzung auf sich lasten zu lassen. Die Zulässigkeit der Klage steht daher ausser Frage und kann auch nicht mit dem Hinweis auf Art. 10 Abs. 2 VG bestritten werden. Nach Wortlaut und Sinn ist diese Bestimmung (s. ergänzend auch Art. 20 VG und Art. 2 und 3 der Vollziehungsverordnung), die ausdrücklich von der Geltendmachung eines Anspruchs durch Klage gegen den Bund spricht, auf den vorliegenden Fall nicht anwendbar. Hier geht es, trotz umgekehrter Parteirollen, nicht um den Lohnanspruch des Beamten gegen den Bund, sondern um eine Schadenersatzforderung desselben gegen seinen Beamten. In solchen Fällen aber bedarf es ausser der verfügungsmässigen Geltendmachung des Anspruchs durch die zuständige Amtsstelle keiner weiteren Stellungnahme von ihrer Seite, damit der Beamte den Weg der verwaltungsrechtlichen Klage an das Bundesgericht mit dem Begehren um Feststellung des Nichtbestehens jenes Anspruchs beschreiten kann.

2. Die Beklagten stellen sich auf den Standpunkt, dass Art. 20 Abs. 3 VG, der die Verwirkung der Klage gegen den Bund regle, auch auf die Klage von Beamten im Schadenbeteiligungsverfahren anwendbar sei; da im vorliegenden Falle die Klage nicht innert sechs Monaten seit Erlass der Verfügung über die Schadenbeteiligung des Klägers erhoben worden sei, habe sie als verwirkt zu gelten. Dieser Auffassung kann nicht beigepflichtet werden. Art. 20 Abs. 3 VG hat eindeutig bloss auf dic Haftung des Bundes gegenüber Geschädigten Bezug, nicht aber auf die Haftung des Beamten gegenüber dem Bund. Für den letzteren Fall enthält das Gesetz eine besondere Regelung in Art. 23. Diese Bestimmung sieht vor, dass Schadenersatzansprüche des Bundes gegen Beamte aus Amtspflichtverletzung innert eines Jahres, beginnend mit der Kenntnisnahme vom Schaden durch die zuständige Dienststelle oder Behörde, verjähren. Der Bund hat somit solche Ansprüche innert der genannten Frist geltend zu machen. Dass der Beamte, der sich mit einer negativen Feststellungsklage gegen seine Inanspruchnahme durch den Bund wenden will, dies seinerseits innert einer bestimmten Frist tun müsse, sagt dagegen das Gesetz nicht, und es besteht auch kein sachlicher Grund, darin eine Lücke zu sehen, die vom Richter im Sinne einer analogen Anwendung von Art. 20 Abs. 3 VG auszufüllen wäre. So trifft es insbesondere nicht zu, dass ein "unbefristetes" Klagerecht des Beamten zu einer jahrelangen Rechtsunsicherheit führen würde. Da es sich um ihren eigenen Schadenersatzanspruch handelt, haben es die Beklagten jederzeit in der Hand, dieser Rechtsunsicherheit ein Ende zu bcreiten, indem sie entweder selber den Klageweg beschreiten oder ihre Schadenersatzforderung mit dem Lohnguthaben des Beamten verrechnen und diesen solcherweise zur Einreichung einer Leistungsklage zwingen, wenn er nicht seinen Besoldungsanspruch verlieren will. Im übrigen wäre es höchst fraglich, ob eine allfällige Lücke sich durch analoge Anwendung

von Art. 20 Abs. 3 VG schliessen liesse. Da das Gesetz die Haftung des Bundes für den einem Dritten widerrechtlich zugefügten Schaden bewusst anders behandelt (Art. 3 VG; Haftung für jedes Verschulden des Beamten) als die Haftung des Beamten gegen den Bund (Art. 8 VG; Haftung bloss bei vorsätzlicher oder grobfahrlässiger Verletzung von Dienstpflichten), erschiene es jedenfalls nicht ohne weiteres als zulässig, die Bestimmungen über das Verhältnis des Bundes zu geschädigten Dritten auf dasjenige des Beamten zum Bunde zu übertragen. Dazu kommt, dass der Kläger allgemein dort, wo es an einer ausdrücklichen gesetzlichen Bestimmung fehlt, nicht mit so kurzen Fristen rechnen muss, wie es die Verwirkungsfrist des Art. 20 Abs. 3 VG ist (vgl.BGE 78 I 90oben). Die Einrede der Verwirkung ist daher unbegründet.

3. In der Sache selbst ist davon auszugehen, dass der den Beklagten erwiesenermassen erwachsene Schaden durch das Verhalten des Klägers mitverursacht wurde, wenn der Kassenschrank vom Dieb mit den Schlüsseln Kellers geöffnet worden ist. Dass dies der Fall ist, kann nach den Ergebnissen der polizeilichen Untersuchung nicht zweifelhaft sein. Denn danach steht fest, dass der Täter die Schublade des Klägers geöffnet und ihr die dort verwahrten Schlüssel entnommen hat, während er alle übrigen Behältnisse ausser dem Kassenschrank unberührt liess. Diese Tatsache spricht nicht nur dafür, dass er offenbar mit den örtlichen Verhältnissen und den Gepflogenheiten des Klägers vertraut war, sondern auch, dass er dessen Schlüssel gebraucht hat, um den Tresor zu öffnen. Dafür, dass er andere Schlüssel verwendet hätte, liegt nicht das Geringste vor; insbesondere ist es völlig unwahrscheinlich, dass er die Schlüssel des Klägers bloss zur Mystifikation verwendet habe. Wozu er ein derartiges Manöver hätte ausführen sollen, wenn er schon im Besitze von Schlüsseln war, ist schlechterdings nicht zu sehen, zumal ein solches Vorgehen das Risiko für ihn nur erhöht hätte (Zeitverlust, Fingerabdrücke usw.).

Die Aufbewahrung der Schlüssel des Klägers in seiner Pultschublade stellt demnach eine Mitursache des Schadens dar.

4. Die SBB haben über die Aufbewahrungspflicht für Kassenschlüssel folgende interne Weisungen erlassen: a) Zirkular Z 19/53 der Betriebsabteilung des Kreises III vom 12. Mai 1953 Ziff. 4: "Über Nacht dürfen keine Schlüssel an den Kassentüren, Billets-Kasten etc. belassen werden. Sie sind nach dem Abschluss mit allfälligen Reserveschlüsseln an einem sichern, abschliessbaren Ort zu versorgen." b) Reglement 174.4, 2. Teil vom Oktober 1955 Ziff. 231/4 Abs. 2: "Über Nacht sind die Billetschränke, Kasten und Schubladen mit Billetwerten abzuschliessen und ihre Schlüssel zusammen mit den Reserveschlüsseln an einem sicheren Ort zu versorgen." c) Nach dem fraglichen Diebstahl wurde das Zirkular 19/53 am 14. Juli 1961 durch das Zirkular 34/61 ersetzt, dessen Ziffer 7 folgendermassen lautet: "Persönlich zugeteilte Kassenschlüssel dürfen nicht im Abläutekasten versteckt oder in Pultschubladen aufbewahrt werden. An Ablöser sind die Schlüssel wenn immer möglich persönlich zu übergeben." d) Zirkular der Generaldirektion AZ 20/62 vom 23. Juli 1962 Ziff. 2: "Mit dem neuen Reglement wird im übrigen namentlich angestrebt, Massnahmen für den Schutz des Personals bei Raubüberfällen zu fördern und ein einheitliches Vorgehen in Fragen der Sicherung der Geldwerte gegen Raub und Diebstahl zu ermöglichen ...". Dieses Zirkular bezieht sich auf das Reglement vom 1. August 1962, in welchem es unter Ziff. 12 heisst: "Der verantwortliche Beamte hat sie (die Kassenschrankschlüssel) im Dienst stets auf sich zu tragen und bei Büroschluss mitzunehmen. Über Nacht und in Dienstpausen dürfen unter keinen Umständen, weder Kassenschrank- und Schalterkassenschlüssel noch Bargeld und andere Zahlungsmittel, Wertzeichen und dergl. in Schubladen oder sonstwo in Diensträumen gelassen werden, es sei denn, es handle sich um einbruchsichere Kassenschubladen, in denen kleinere Werte (Münz) versorgt werden dürfen."

Aus dieser Aufstellung erhellt, dass vor dem Diebstahl im Stationsgebäude in Rheinfelden keine bestimmte Vorschrift bestand, die es den Beamten verboten hätte, Kassenschlüssel nachts in der Pultschublade zu verwahren. Die Beklagten haben denn auch dem Kläger mit Recht nie vorgeworfen, gegen eine solche Vorschrift verstossen zu haben. Dagegen machten sie zunächst geltend, Keller habe die Instruktionen über die Aufbewahrung von Kassenschlüsseln verletzt. Sollten die Beklagten damit behaupten wollen, jener habe in Ergänzung der schriftlichen Reglemente mündliche Weisungen erhalten und diese nicht befolgt, so hätte das näher dargetan und bewiesen werden müssen, was nicht geschehen ist. Da zudem der Vorwurf der Verletzung von Instruktionen in der Klageantwort nicht mehr ausdrücklich erhoben wird, ist davon auszugehen, dass solche zusätzlichen Weisungen nicht erteilt worden sind. Zu prüfen bleibt demzufolge bloss noch, ob das Vorgehen des Klägers eine grobe Fahrlässigkeit im Sinne von Art. 8 VG darstelle.

5. Dass der Kläger mit der Verwahrung des Tresorschlüssels in der Schublade seines Pultes, das im gleichen Raum stand wie der Kassenschrank, nicht die Vorsicht beobachtet hat, zu der er nach den Umständen und seinen persönlichen Verhältnissen verpflichtet war, liegt auf der Hand. Bei einiger Überlegung hätte er sich sagen müssen, dass die Pultschublade nicht sicher genug sei, ansonst die Einrichtung eines Kassenschrankes nicht notwendig gewesen wäre. Wo Geld und andere Werte weisungsgemäss in einem gegen Einbruch und Feuer besonders gesicherten Behältnis untergebracht werden, darf nicht der solcherweise bewirkte Schutz dadurch illusorisch gemacht werden, dass ein Dieb ohne besondere Mühe eine Pultschublade öffnen und die dort verwahrten Schlüssel behändigen kann. Das jedoch hat der Kläger der Täterschaft im vorliegenden Fall ermöglicht, weswegen ihm Fahrlässigkeit zur Last fällt.

6. Damit ist allerdings über seine Haftung noch

nichts entschieden. Denn haftbar für den Schaden wird der Beamte nur bei grober Fahlässigkeit (Art. 8 VG), und das setzt eine gewisse Schwere seines Verschuldens voraus, wie sie in der Regel bei Verletzung eines elementaren Vorsichtsgebotes gegeben ist (BGE 86 I 181 oben und dortige Zitate). Ein so grober Verstoss gegen seine Sorgfaltspflicht könnte im vorliegenden Falle dem Kläger nur vorgeworfen werden, wenn sich die Verwahrung der Tresorschlüssel an einem andern, sicherern Ort für jeden vernünftigen Menschen unter denselben Umständen ohne weiteres aufgedrängt hätte. Davon kann hier nicht die Rede sein. Schon der Umstand, dass die Beklagten selber nicht genau anzugeben vermögen, wo denn sonst der Kläger die Schlüssel hätte verwahren sollen, erweist die Schwierigkeit einer andern Lösung. Ein Mittragen der Schlüssel in der Tasche wäre mit einem erhöhten Verlustrisiko verbunden gewesen und hätte übrigens nach Wortlaut und Sinn der Weisung Ziff. 4 des Zirkulars 19/53 widersprochen. Zuhause aber verfügte Keller nach seiner unwiderlegt gebliebenen Behauptung über keinen sicheren Ort zur Aufbewahrung der Schlüssel, während die Schublade seines Pultes in der Bahnstation wenigstens mit einem Sicherheitsschloss versehen war. Wenn er am Abend des 7. Juli 1961 die Schlüssel in dieser Schublade verwahrte, so war das nach den Umständen wohl eine pflichtwidrige Unvorsichtigkeit, aber nicht grobfahrlässig. Wie die Erfahrung lehrt, kommt es in öffentlichen und privaten Betrieben immer wieder vor, dass sonst durchaus pflichtbewusste Beamte und Angestellte Kassenschrankschlüssel in wenig sicheren Schubladen und Behältnissen unterbringen, in der irrtümlichen Annahme, ein Dieb werde sie dort nicht finden oder jedenfalls nicht erkennen können, zu welchem Schloss sie gehören. Dass es sich bei den SBB, und zwar auch bei andern Beamten als dem Kläger, ebenso verhielt, indem das Gebot, Schlüssel über Nacht an einem sicheren Ort zu versorgen, nicht allgemein und ohne weiteres als Verbot der Aufbewahrung in Schubladen oder

Fächern auf der Station selber verstanden wurde, geht aus der Klageantwort deutlich hervor. Dort führen die Beklagten selber aus, es habe sich als notwendig erwiesen, die Aufbewahrungsorte der Schlüssel mindestens in negativem Sinne zu umschreiben, wie dies dann in Ziff. 7 des Reglementes vom 14. Juli 1961 geschehen ist. Tatsächlich hatten denn auch im vorliegenden Falle nach der eigenen Annahme der Beklagten der Bahnhofvorstand und sein Stellvertreter um die vom Kläger während ca. zehn Jahren geübte Aufbewahrung der Schlüssel in der Pultschublade gewusst und sie geduldet. In Würdigung all dieser Umstände kann nicht gesagt werden, der Kläger habe grobfahrlässig gehandelt.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Klage des Hans Keller wird gutgeheissen, und es wird festgestellt, dass der Kläger für den den Schweiz. Bundesbahnen entstandenen Schaden nicht haftbar ist.