

Kommissionalberichte

über

die Petitionen des Johann Palmi von Wiesen (Graubünden) und der Frau Marie Veillard in Genf, betreffend Ersatz der durch den Generalkonsul Glinz in St. Petersburg erlittenen Verluste.

a. Bericht der ständeräthlichen Kommission.

(Vom 14. Juli 1873.)

Tit. I

Unterm 30. Dezember 1872 gelangte Johann Palmi, von Wiesen, Kantons Graubünden, in St. Petersburg, ledig, 50 Jahre alt, an den Bundesrath mit dem Bittgesuche, es möge ihm die Eidgenossenschaft für Fr. 15,426, welche ihm im Fallimente des verstorbenen Generalkonsuls Glinz verloren giengen, Entschädigung gewähren. Dieser Betrag sei die Frucht langjährigen redlichen Strebens und mühevoller Arbeit, und jetzt sehe er sich durch dessen Verlust als arbeitsunfähiger Mann, sammt seiner Schwester, an den Bettelstab gebracht.

19 Schweizer in St. Petersburg unterstützten das Gesuch. Der Petent liege geistig und körperlich krank darnieder auf armseligem Lager unter ausschließlicher Pflege seiner nun ebenfalls ganz vermögenslosen Schwester. Es gebreche den Leuten am Nothwendigsten und ohne die Unterstützung des schweizerischen Wohlthätigkeitsvereins, sowie ohne die allmonatlich vorgenommene Collekte wären selbe eine sichere Beute des Hungertodes. Die verlorenen 5000 Rubel seien ein mühevoll und redlich erworbenes Kapital gewesen. Die neunzehn Schweizer finden, es sei dieß nicht nur eine Frage des Rechts, sondern auch eine Frage der Ehre für die Eid-

genossenschaft, zumal der Fall in St. Petersburg großes Aufsehen wachgerufen habe.

Die schweizerische Hilfsgesellschaft in St. Petersburg unterstützt ebenfalls auf sehr lebendige Weise das Gesuch, indem sie die Nothlage des Petenten schildert und hervorhebt, wie Consul Glinz die Inempfangnahme dieses Depositums ganz in offizielle Form gekleidet habe, und wie demselben die Werthpapiere auch nur um deßwillen anvertraut worden seien, weil er Generalkonsul der Eidgenossenschaft gewesen.

In zwei Schreiben an den Bundesrath hat ferner der Kleine Rath des Kantons Graubünden für den Petenten sich verwendet. Er stellt sich hiebei kategorisch auf den Rechtsboden: der Konsul habe als Konsul das Depositum empfangen und als Konsul hiefür quittirt. Der Staat aber schulde Indemnität, wenn seine Beamten, seine Mandatare, innerhalb ihrem Wirkungskreise den Bürger geschädigt haben. Gleichzeitig wird bedeutet, die Heimathgemeinde des Petenten bestehe aus 200 zumeist wenig begüterten Einwohnern, welche dermal schon von einer bedeutenden Armenlast gedrückt seien; diese Gemeinde sei lediglicher Dinge außer Stande, die zum nothdürftigen Aufenthalte in St. Petersburg verlangte Unterstützung von Fr. 400 zu gewähren, sondern sie müsse verlangen, daß Palmi heimtransportirt werde, wo ihm dann gleichmäßige Unterstützung werde wie den übrigen Gemeindearmen.

In vier Zuschriften tritt überdem der interimistische schweizerische Agent, Hr. P. Mercier, für den armen Palmi in die Schranken. Derselbe gesellt sich ebenfalls mehr der Rechtsanschauung der Regierung von Graubünden zu. Er betont, daß diese Hinterlage von Geldern bei einem Konsul gar nichts Außergewöhnliches in sich enthalte und daß die betreffenden Schweizerbürger hiebei stetig des guten Glaubens leben, hinter dem amtlichen Depositar stehe die Gewährleistung der denselben dem Publikum als Helfer und Schutzmann anempfehlenden Eidgenossenschaft. Hr. Mercier schildert wiederholt die schuldlose und bemitleidenswerthe Nothlage des Petenten, und weist anschließend auf das besonders Frappante des Falles hin. Wie Glinz in der ad acta gebrachten Empfangsbescheinigung selbst besagt, wurde das Depositum von Palmi auf Instigation seiner Verwandten gemacht, als derselbe infolge Abnahme seiner Geisteskräfte zur Selbstverwaltung seines Vermögens untauglich sich erwies, also in That und Wahrheit schutzbedürftig war. Die deponirten Werthschriften sollten auf Verlangen dem Palmi selbst, jedoch nur unter Zustimmung seiner mit dessen Gesundheitszustand vertrauten Verwandten, oder dann nach Palmis Ableben dessen ge-

setzlichen Erben verabfolgt werden. Die Zinse waren gemäß Stipulation halbjährlich vom Konsul zu besorgen und auszuhändigen. Die Abrechnung der entrichteten Zinse erfolgte dann bis Oktober 1870. Das Geschäft hatte dergestalt einen gemischten Charakter zwischen Depositum und Vermögensverwaltung. Die Handlungsweise des Konsuls Glinz zeichnet sich als Unterschlagung, mit dem erschwerenden Umstande, daß hiebei die schutzbedürftige Lage eines Schutzempfohlenen mißbraucht worden. Die Quittung aber ist überschrieben: „Consulat Général Suisse, St. Petersburg“, und unterfertigt: „Der schweizerische Generalkonsul Glinz.“ Hr. Mercier meldet, die Papiere des Konsul Glinz haben in einem höchst bedauerlichen Zustand sich befunden; die Passiven dürften auf 20,000 Rubel sich beziffern, die Aktiven werden ohngefähr von den Liquidationskosten aufgezehrt. Palmi befinde sich nach russischem Gesetze in der vierten und letzten Klasse der Gläubiger. Von den Verwandten des Glinz stehe sehr wahrscheinlich nichts zu erwarten. Die Schwester, Erbin, habe ihr eigenes, dem Bruder anvertrautes Vermögen ebenfalls eingebüßt und mit den Vermögensverhältnissen der übrigen Verwandten stehe es nicht so glänzend.

Gar viele Verwandtschaft mit dem erzählten Falle hat das Gesuch der Wittwé Marie Veillard, geborne Nicolet, in Genf, welche durch Zuschrift vom 6. Juni abhin die eidgenössischen Räte um Indemnität nachsucht für eine Summe von Fr. 12,000, welche sie einbüßte, weil sie dieselbe dem Konsul Glinz in dessen konsularischer Eigenschaft als Depositum anvertraute. Die Quittung ist ausgestellt vom „Consul Général de la Confédération Suisse.“ Das Depositum bestund in russischen Staatsobligationen und Eisenbahnaktien und Hr. P. Mercier bezeichnet als vermuthliche effektive Verlustsumme Fr. 10,467. 75. Die Petentin sehe sich gleichfalls in die letzte Klasse der Gläubiger gedrängt. Die Petentin betont in zwei Zuschriften, daß für sie die Frucht dreißigjährigen, mühevollen und ehrlichen Strebens dahingefallen, daß sie nun wegen Alter und Krankheit arbeitsunfähig und in vollendete Armuth versetzt sei. Sie wird unterstützt vom Vicepräsidenten des Genferischen Stadtrathes, Hrn. Turretini. Das Geld sei nicht in die Privatschatulle des Glinz, sondern in die schweizerische Konsularkasse hinterlegt worden.

Der Bundesrath ertheilte beiden Petenten abschlägigen Bescheid mit der Motivirung, daß das Bundesrecht keine allgemeine Haftbarkeit der Eidgenossenschaft für Schädnisse statuirt, welche durch Fahrlässigkeit oder Vergehen von eidgenössischen Beamten in Erfüllung ihres Amtes Dritten zugefügt werden, vielmehr erkenne es eine Entschädigungspflicht lediglich dann an, wenn der Nachweis erstellt sei, daß weder der betreffende Beamte selbst noch im Falle

seines Todes dessen Erben den Verlust zu ersetzen im Stande seien. Ganz ausgeschlossen dagegen seien Ansprüche wegen Verlusten, welche von Verhältnissen herrühren, die mit amtlichen Funktionen gar nicht zusammenfallen. In der betreffend den Fall Palmi gepflogenen Korrespondenz läßt der Bundesrath an einer Stelle durchblicken, daß er zu theilweiser Entschädigung seines Orts die Hand zu bieten nicht im Stande sei, weil er hiefür keine Kreditbewilligung besitze.

Nunmehr unterbreiten die Petenten ihre Sache den obersten Räten der Eidgenossenschaft, und in dieser Instanz ist, Tit., Ihre Kommission einmüthig der Ansicht, daß der Rechts- und der Billigkeitsstandpunkt auseinandergehalten werden müssen, daß ersterer allerdings vorab zu betonen, letzterer aber auch keineswegs bei Seite zu schieben ist.

Das Geschäftsreglement für die schweizerischen Konsuln spricht sich nicht mit absolut durchschlagender Bestimmtheit aus, wenn es auch allerdings der Auffassung des Bundesrathes Raum gewährt. Art. 9 besagt u. A.: „Die Konsuln werden ihren Mitbürgern mit gutem Rath zur Seite stehen, sich ihnen nützlich zu machen suchen, ihren Personen und ihrem Eigenthum den Schutz des Staates verschaffen und gerechte Reklamationen unterstützen.“ Dieser Artikel hezieht sich ganz wesentlich mehr auf den Schutz des Schweizer gegenüber dem fremden Staate und dessen Angehörigen, als auf persönliche Interventions-, beziehungsweise staatliche Haftpflicht in spezifisch eigenen Angelegenheiten des Schweizerbürgers.

Etwas spezieller freilich sprechen Art. 15 und 21. Art. 15 besagt: „Die Konsuln führen ein Kassabuch und ein Kontokorrentbuch über die den Konsuln in amtlicher Stellung zur Verwahrung oder Verwaltung zugekommenen Gelder oder Werthschriften.“ Wenn wir nur diese Bestimmung pure vor uns hätten und nicht wüßten, wie dieselbe in der Praxis wiederholt eine restriktive Interpretation erhielt, so dürfte hieraus allerdings mehr oder weniger ein rechtlicher Anhaltspunkt zu Gunsten der Petenten eruiert werden. Freilich ist nirgends den Konsuln eigentlich befohlen, solche Deposita anzunehmen, aber sie haben doch über deren Verwaltung amtliche Rechnung zu führen und es liegt darin mittelbar zu derartigen Hinterlagen eine Empfehlung an das Publikum. — Art. 21 lautet: „Für Gelder und Werthschriften, die einer Erbschaft oder amtlichen Liquidation angehören oder die bei den Konsuln deponirt werden, führen diese eine eigene, von ihrem übrigen Vermögen streng abgesonderte Kasse.“ Dieser Artikel hat in concreto die nämliche Tragweite wie der vorige. Wenn man, wie gesagt, bei diesen Ar-

tikeln stehen bliebe und nicht das Gesamtverhältniß der Konsuln zur Eidgenossenschaft, wie es sich in der Wirklichkeit herausgestaltet, ins Auge fassen würde, so dürfte hieraus mindestens eine moralische Solidaritätspflicht des heimathlichen Fiskus gefolgert werden, dieweil die Eidgenossenschaft zu solchen Depositalanlagen mehr oder weniger Anweis gibt. Nun aber fällt in Betracht, daß erstlich die Eidgenossenschaft keine Aufsicht irgend welcher Art über diese Rechnungen und Kassen reglementarisch sich vorbehält, was allerdings schon geographisch fast unmöglich wäre, was aber doch in dieser oder jener Form zu geschehen hätte, wenn die Eidgenossenschaft mit materieller Responsabilität belastet wäre. Schlagender noch fällt ins Gewicht, daß die Konsuln keinerlei Kautions zu leisten haben; wer aber eine sekundäre Haftpflicht übernimmt, der verlangt vernünftiger Weise von dem zunächst Behafteten eine Caution. Sodann findet sich keinerlei Beschränkung, wie weit die Inempfangnahme solcher Gelder und Geldwerthe gehen dürfe, und dergestalt müßte bei Annahme der Haftpflicht die Eidgenossenschaft in infinitum haften. Im Art. 33 des Geschäftsreglements lesen wir: „Die Konsuln erhalten weder eine fixe Besoldung, noch einen andern Vorzug aus der eidgenössischen Kasse.“ Also auch in dieser Richtung stehen die Konsuln in einem mehr äußerlichen Verhältnisse und werden in etwas uneigentlicher Weise in die Beamtenkategorien des Bundes rubrizirt.

Das positive Staatsrecht der Eidgenossenschaft weist uns über die fiskalische Haftpflicht für die Beamten und Angestellten keine specielle Vorschriften, indem auch das Verantwortlichkeitsgesetz hierüber gänzlich schweigt. — Nun aber kommen noch die Präcedenzfälle. Unterm 4. Oktober 1851, also kurze Zeit nach Erlaß der allegirten Geschäftsordnung, stellte der schweizerische Consul in Hayre die Einfrage, ob, wenn ein schweizerischer Consul Fonds, die bei ihm deponirt wurden, in seinem Handel verwende und in Konkurs gerathe, die Kreditoren nicht berechtigt seien, die Garantie der (heimathlichen) Regierung anzurufen. Es wurde geantwortet: „Wenn ein Consul Fonds, die ihm als Beamten anvertraut sind, entgegen allgemeinen Strafgesetzen und den Bestimmungen des Reglements in seinem Nutzen verwendet, so begehrt er eine Unterschlagung oder Malversation, für welche seine Regierung keineswegs zu haften hat; denn nirgends in der Welt ist eine Regierung für Vergehen ihrer Beamten verantwortlich, außer wenn sie besondere Gesetze außer Acht läßt, welche ihr eine spezielle Ueberwachung zur Pflicht machen. Ein solches Bundesgesetz existirt aber nicht, und es wäre auch eine Unmöglichkeit, die Geschäftsführung der in allen Welttheilen zerstreuten Consuln und namentlich ihre Depositen-

kassen und Bücher speziell zu überwachen. Eine Verantwortlichkeit der Regierung wäre auch dann gedenkbar, wenn das Gesetz den Konsuln eine Caution auflegen und die Regierung nicht für die Bestellung derselben sorgen würde.“ Der Bundesrath hätte wohl hinzufügen dürfen, daß auch bei der Wahl der Konsuln in Ansehung deren Entfernung bei großer Beflissenheit Mißgriffe unterlaufen können. Im Jahr 1861 hat über einen analogen Fall das Bundesgericht getagt. Hier hatte der Bundesrath Gelder statt an den Konsul in New-York an denjenigen im Staate Ohio geschickt, und dieser hatte jene Gelder defraudirt. Das Bundesgericht wies die Klage gegen den eidgenössischen Fiskus unter Anderm aus dem Motive ab, daß die Verpflichtung des Staates für auch nur subsidiäre Haftpflicht nicht aus einem allgemein anerkannten Rechtsgrundsatz hergeleitet werden könne, sondern zu ihrer Begründung einer bestimmten Vorschrift des Gesetzgebers bedürfe, daß aber das einzig in Frage kommende Verantwortlichkeitsgesetz gegenheils auf den Willen der Bundesgesetzgebung schließen lasse, eine dießbezügliche allgemeine Haftpflicht des Bundes nicht aufzustellen. Denn die schon dazumal bestehende gesetzliche Vorschrift einzelner — nicht der mehrern — Kantone für solche Haftpflicht sei in das Bundesgesetz wissentlich nicht aufgenommen worden. Art. 33 dieses Gesetzes bestimme allerdings, daß in Fällen, bei denen die Bundesversammlung entscheide, daß der gegen einen von ihr gewählten Beamten gerichteten und auf rechtswidrige Amtsführung gestützten Civillage keine Folge zu geben sei, die Eidgenossenschaft ausnahmsweise zum Einstehen für diesen Beamten verpflichtet werde; aber gerade hiebei komme die Rechtsnorm zur Anwendung: *exceptio firmat regulam*. Wir bemerken, daß der soeben besprochene Fall frappanter war, als der heute uns vorliegende, weil der Bundesrath selbst gehandelt und in der Wahl des Adressaten nicht ganz korrekt gehandelt hatte. Endlich finden wir, daß im Jahre 1859 die Bundesversammlung in einem analogen Falle ebenfalls gesprochen hat. Es war da von Wallis aus, auf Verlangen des Buralisten, angeblich auf Weisung der Postdirektion, Geld an den Konsul in Marseille zu Handen einer Familie in Algerien adressirt worden. Der Konsul unterschlug und fallirte. Der Bundesrath betonte, es würde außerordentlich weit führen, wenn alle durch einen Beamten Geschädigten unter dem Titel einer Unterstützung entschädigt würden. Die Bundesversammlung anerkannte, daß der Bund rechtlich nicht schuldig sei, den Petenten Restitution zu geben, zog aber in Erwägung, daß die Petenten durch den in der Petition erwähnten Vorgang in eine sehr bedenkliche Lage gekommen zu sein schienen, und gelangte deßwegen zum Beschlusse: die Petition sei mit der Einladung an den Bundesrath gewiesen, zu untersuchen, ob und

welche Unterstützung den Petenten allfällig aus der Bundeskasse geleistet werden möge und danach das Geeignete von sich aus zu verfügen, wobei das Petikum zu geeigneter Berücksichtigung empfohlen werde. Der Bundesrath verabschiedete sodann mit Fr. 350 die Hälfte der Einbuße.

Vorliegenden Falles schiene uns der Bundesrath durch einen ähnlichen Entscheid der Rätthe nicht überrascht zu werden, indem wir in seinem Geschäftsberichte dem Satz begegnen: „Da somit die Frage hängig ist, so wollen wir auf dieselbe nicht weiter eintreten, wobei wir immerhin der Ansicht sind, daß neben der Strenge des Gesetzes auch Humanitäts- und Billigkeitsrücksichten ihre Berechtigung haben, namentlich bei einem so delikatem Verhältnisse, wie dasjenige der Verantwortlichkeit von Staatsbeamten ist.“

Tit. I. Wenn wir mit Obigem die Rechtsfrage etwas einläßlicher darlegten, so erachteten wir das als in unserer Pflicht liegend, weil es sich um ein Präjudiz von gewichtiger materieller Bedeutung handelt, weil von amtlicher wie von sehr respektabler Privatseite, nämlich von der schweizerischen Hilfsgesellschaft in St. Petersburg, an die Ehre des Schweizernamens appellirt worden, sodann auch, weil armer Leute Forderung in Frage stand. Nun geben wir kürzer aber freudiger dem Gefühle Ausdruck, und dieses darf in dem nun gewonnenen Stadium fürwahr nicht außer Acht gelassen werden, oder es dürften sich die Kammern mit dem Volke schwerlich in Einklang finden. Die Aktenlage ruft ganz unwillkürlich gerechtes Mitleid wach. Wir haben Landesangehörige vor uns, brave Menschen, welche arm waren, ihr täglich Brod in Schweiß und Ehre sich verdient haben und dergestalt einen Sparpfennig auf die Tage des Alters übrigten. Nun glaubten sie, in fremdem Land, diesen Sparpfennig dem Vaterlande selbst anzuvertrauen, wenn sie ihn in die öffentliche Kasse des von der obersten Behörde des Vaterlandes mit einem ausgedehnten Kreditbrief versehenen Beamten legten. Sie irrten sich, aber ist den schlichten Leuten dieser Irrthum nicht ungemein verzeihlich, um so mehr, da der Schuldschein alle Formen eines amtlichen Aktenstückes an der Stirn trug? Der Irrthum aber war für die guten Menschen von der möglichst bitteren Folge. Weil der staatlich hingestellte Vertrauensmann das Vertrauen nicht verdiente, sehen sie sich in vorgerücktem Alter, von der Arbeitskraft verlassen, urplötzlich an den Bettelstab versetzt, aller Hoffnung baar, außer der Hoffnung auf das Mitleid und das Schweizerherz.

Nun stellt sich uns die Frage, nachdem die Rechtsfrage erledigt ist, im Charakter des Bittgesuches gegenüber, und zwar eines

durch ungemein gewichtige Billigkeitsgründe unterstützten Bittgesuches. Wir wissen gut genug, daß die Bundesversammlung keine Armenbehörde ist, aber hier drängt sich uns in eminentem Maße die Frage nach der Quelle der Verarmung auf, und hier erscheint uns allerdings mit dem Bundesrathe vom Standpunkte der aequitas und der Ehre die Frage der moralischen Verantwortlichkeit als eine delikate. Oder hielten wir es geziemend, wenn ein reicher Privatmann oder eine juristische Person in ähnlicher Lage sich befände, und gestützt auf einen allerdings korrekten richterlichen Spruch dem Petenten ein absolutes, fürchterliches Nein entgegenhalten würde? Darf wohl der Staat mit besserm Fug gegenüber schwer geschädigten Angehörigen diese Sprache führen?

Es ist nach unserer Ansicht nicht Sache der Bundesversammlung, hier gleichsam abzuwägen und marktend die Summe der Unterstützung zu bestimmen. Es ist das Sache der Exekutive, welche alle Verhältnisse besser noch eruiren kann, und zumal über die endgültige Stellung der Verwandten des Glinz sich vorab ganz in's Reine stellen wird. Wenn wir auch nicht sagen, daß die Unterstützung eine volle Entschädigung sein soll, so geht doch unsere entschiedene Erwartung dahin, daß eine in Wahrheit erkleckliche Nachhülfe geleistet werde.

Wir schließen mit dem einmüthigen Antrage, der Ständerath wolle beschließen:

„Die Haftpflicht des Bundes für die von Joh. Palmi und Wittve Marie Veillard im Konkurse des verstorbenen Konsul Glinz, in St. Petersburg, erlittenen Verluste wird rechtlich nicht anerkannt, wohl aber wird die Petition mit der Einladung an den Bundesrath gewiesen, zu untersuchen, welche Unterstützung den Petenten aus der Bundeskasse geleistet werden möge und darnach das Geeignete von sich aus zu verfügen, wobei das Petitum zu geeigneter Berücksichtigung empfohlen wird.“

Bern, den 14. Juli 1873.

Mit vollkommener Hochachtung!

Namens der Kommission,
Der Berichterstatter:
Theodor Wirz.

b. Bericht der Petitionskommission des Nationalraths.

(Vom 18. Juli 1873.)

Tit.!

Am 21. November 1871 berichtete der interimistische Geschäftsträger in St. Petersburg, Hr. Ph. Mercier, daß Johann Palmi von Wiesen Kantons Graubünden

laut Quittung vom 4. Okt. 1868 beim Generalkonsulat in 23 Obligationen der St. Petersburger Hypothekar-Bank Rubel 4700 deponirt habe, die nach dem Tageskurs Fr. 15,425. 90 werth seien.

Der interimistische Geschäftsträger bemerkt dabei wörtlich:

„Dies Geld sei dem Generalkonsulat durch Palmi und seine Freunde im Augenblick übergeben worden, als Palmi fühlte, daß er unfähig sei, sein Capital selbst zu verwalten — und der Generalkonsul Glinz habe sich verpflichtet, dies Geld nicht ohne die Zustimmung Palmi's und seiner Freunde herauszugeben, was ihn indessen nicht gehindert habe, Palmi's Geistesschwachheit benutzend, von der Bank das Depôt, für welches er die Quittung in Händen hatte, zurückzuziehen.“

Die durch den interimistischen Geschäftsträger consultirten Advocaten aber hatten erklärt, daß Palmi mit seiner Forderung in

die 4. Classe verwiesen würde, was so viel heiße, als — er werde gar nichts erhalten.

In Folge dessen sprach der interimistische Geschäftsträger dem Bundesrath gegenüber den Wunsch aus, „es möge der Bundesrath diesen Unglücklichen, dessen Geld durch seine Freunde nicht in der Absicht um Gewinn zu machen auf's Consulat gebracht worden sei, sondern einzig und allein in der Absicht, dies Geld dadurch in Sicherheit zu bringen, entschädigen, und die Geltendmachung seiner Rechte im Concursverfahren übernehmen, wozu Palmi selbst bei seinem Gesundheitszustand und in Ermanglung aller und jeder Geldmittel unfähig sei.“ Gleichzeitig trug Hr. Mercier darauf an, dem Palmi durch die Gemeinde Wiesen einen Vormund bestellen zu lassen.

Der Bundesrath theilte indessen die Auffassung seines Geschäftsträgers nicht, sondern beschloß am 13. Dezember 1871 auf Antrag seines politischen Departements dem Hrn. Mercier zu erwiedern:

„Die Vermögensverwaltung falle nicht in den amtlichen Geschäftskreis der Consuln, daher die Eidgenossenschaft auch nicht für allfällige Verluste verantwortlich sein könne.“

Vom Standpunkt einer Berücksichtigung der unglücklichen Lage des Palmi wünschte der Bundesrath, bevor er diesfalls einen Entscheid fasse, zu erfahren, welche Stellung die Mutter des Consul Glinz der Erbschaft desselben gegenüber einzunehmen gedanke.

Mit Schreiben vom 20. Dezember 1871 erwiederte der interimistische Geschäftsträger darauf:

„Der Consul Glinz habe seiner Zeit dem Palmi und seinen Freunden eine Quittung in seiner Eigenschaft als Generalconsul ausgestellt und sein Amtssigill begedrückt, so daß Palmi und seine Freunde in keiner Weise daran gezweifelt haben, daß sie das Depositum bei einer schweizerischen Behörde gemacht haben.“

„Hr. Palmi und seine Freunde hätten das Geld dem Hrn. Glinz niemals übergeben, wenn er ihnen nicht eine Quittung in seiner Eigenschaft als Consul ausgestellt hätte.“

Darauf gestützt äußerte der Hr. Geschäftsträger die Ansicht: „Der Bundesrath sollte, wenn er auch nicht dazu gezwungen werden könnte, den Palmi schon aus dem Grunde entschädigen, damit das Ansehen und das Vertrauen der schweizerischen Consuln nicht erschüttert werde.“

In Betreff der Wittve des Vaters Glinz bemerkte der Geschäftsträger, daß dieselbe Stiefmutter des verstorbenen Generalconsuls

sei und daher nicht als Erbe erscheine u. s. w. Dabei wiederholte der Geschäftsträger, daß Palmi sich in der größten Noth und somit außer Stand befinde, seine Rechte zur Geltung zu bringen.

Am 16. Januar 1872 sprach dann auch der Kleine Rath des Kantons Graubünden, der in der Zwischenzeit Kenntniß von der Lage Palmi's erhalten hatte, gegen den Bundesrath die Ueberzeugung aus: „es sei die Eidgenossenschaft für die von ihrem vormaligen Vertreter in St. Petersburg begangene Veruntreuung der ihm als solchem zur bloßen Verwahrung übergebenen Werthschriften Palmi's durchaus verantwortlich“, und am 13. Febr. 1872 sandte die Regierung von Graubünden dem Bundesrath eine beglaubigte Abschrift der vom Generalconsul Glinz am 4. Oktober 1868 dem Palmi ausgestellten Quittung zu, aus welcher sich wirklich ergibt, daß dieselbe in der Eigenschaft als Generalconsul ausgestellt worden ist.

Viel entscheidender aber ist noch ein anderes Aktenstück, dessen sich Palmi und seine Freunde, wie es scheint, nicht mehr erinnerten, und welches der interimistische Geschäftsträger mit Schreiben vom 7. Februar 1872 eingesandt hat, durch welches nun klares Licht über die Natur des beim Generalkonsulat gemachten Depôts verbreitet wird.

Dieß Aktenstück, vom Generalconsul Glinz eigenhändig, auf amtlichem, mit dem Wappen des Consulats versehenem Papier geschrieben, lautet wörtlich wie folgt:

„Heute den 4. October 1868, Freitag um halb elf Uhr erschienen die Herren Johann Palmi von Wiesen, Cantons Graubünden, Johann Georg Lendi von Davos, Cantons Graubünden, und Caspar Michel von Wiesen, Cantons Graubünden, im Generalkonsulat (große Millionaja Nr. 8) vor mir, dem schweizerischen Generalconsul Adolph Glinz, und erklärten Folgendes:

„Herr Johann Palmi, der sich krank fühlt, und sich mit der Verwaltung seines Geldes nicht zu befassen wünscht, übergibt dieß sein wohl erworbenes Vermögen zur **Aufbewahrung** dem Schweizerischen Generalconsulate, worüber ihm derselbe eine Quittung ausstellt. Die Zinsen sind dem Hrn. Palmi halbjährlich gegen Quittung auf diesem Act auszuzahlen, das Geld selbst aber nur unter Zustimmung seiner mit Palmi's Gesundheitszustand vertrauten Verwandten oder im Fall seines Ablebens seinen gesetzlichen Erben auszuhändigen.“

„Das von Hrn. Palmi in Gegenwart der Herren Lendi
 „und Michel mir, dem Generalconsul, übergebene
 „Geld besteht:

- „1. Aus einer Quittung der Reichsbank vom 17. Sept. 1868
 „sub Nr. 50—573/4852 über dort deponirte 20 Billete
 „der Städtischen St. Petersburger Hypothekar-Bank im
 „Nominalwerth von R. 4400, Viertausend vierhundert Ru-
 „beln mit März Coupon 1869.
- „2. Aus drei (3) Billeten eben dieser Hypothekar-Bank im
 „Nominalwerth von dreihundert Rubeln mit März Cou-
 „pon 1869.
- „3. Aus einer Verschreibung des Hrn. Johann Wolf, Conditor,
 „über dreihundertfünfzig Rubel.
 „Hiebei waren gegenwärtig und bezeugen den freien
 „Entschluß des Palmi

Sig. Joh. Georg Lendi.

„ C. Michel.

„Mit Uebergabe des obenerwähnten Geldes und den
 „Bedingungen bin einverstanden

Sig. J. Palmi.“

Gleichzeitig übersandte der interimistische Geschäftsträger eine
 Bittschrift von 20 in St. Petersburg domicilirten Schweizern, mittelst
 welcher sich dieselben lebhaft für Palmi verwenden.

Das politische Departement hielt aber in einem Schreiben an
 den Bundesrath vom 6. Juni 1872 den Standpunkt fest:

„Daß der Empfang von Gelddepôts von Particularen nicht in
 „die amtlichen Befugnisse der Consuln fallen, daher zwischen den
 „Consuln und den Deponenten nur eine *privatrechtliche*
 „Verbindlichkeit bestehe.“

Am 30. Dezember 1872 wandten sich sodann Palmi und seine
 Schwester Barbara, sowie die in Petersburg domicilirten Schweizer
 an den schweizerischen Nationalrath mit der Bitte:

„dem Palmi sein Geld, das er durch sein bestes Vertrauen
 „einbüßte, nicht vorzuenthalten, da Palmi sowie die betreffenden
 „Schweizer dies mit der Ehre der Schweiz nicht vereinbar ansehen
 „können.“

Die schweizerische Wohlthätigkeits-Gesellschaft in St. Peters-
 burg wendete sich denn auch mit einem ähnlichen Begehren, mit
 Schreiben vom 3. Januar 1873, zu Gunsten Palmi's an den schwei-
 zerischen Nationalrath.

Bei der Geschäftsvertheilung zwischen beiden Räten ist rück-
sichtlich dieser Petition Palmi's dem Ständerath die Priorität zu-
erkannt worden.

Der Ständerath hat am 14. Juli 1873 diesfalls folgenden Be-
schluß gefaßt:

„Die Haftpflicht des Bundes für die von Johann Palmi
und Frau Maria Veillard im Concourse des verstorbenen
Generalconsuls Glinz erlittenen Verluste wird rechtlich nicht
anerkannt; wohl aber wird die Petition mit der Einladung
an den Bundesrath gewiesen, zu untersuchen, welche Unter-
stützung den Petenten aus der Bundeskasse geleistet werden
möge und danach von sich aus das Geeignete zu verfügen,
wobei das Petikum zu geeigneter Berücksichtigung empfohlen
wird.“

Ihre Commission könnte, im Vertrauen, der hohe Bundesrath
werde die Petenten voll entschädigen, Ihnen empfehlen, dem Be-
schluß des Ständerathes beizupflichten; allein sie will Ihnen nicht
verhehlen, daß sie der Ansicht ist: der Bund sei rechtlich ver-
pflichtet, den Palmi und die Frau Veillard-Nicolet für den durch
die Pflichtverletzung des Generalconsuls in St. Petersburg gemachten
Verlust voll zu entschädigen, insofern die Petenten nicht aus dem
Vermögen des verstorbenen Generalconsuls Glinz sich schadlos
machen können.

Ihrer Commission ist nicht unbekannt, daß das Bundesgericht
in einem analogen Fall am 8. Januar 1862 sich gegen die Haft-
pflicht des Bundes ausgesprochen hat; allein jener Fall ist von
dem gegenwärtigen sehr verschieden und kann daher nicht als res
judicata gelten, durch welche ein præcedens geschaffen worden wäre.

Die Frage, ob Haftpflicht für den Bund vorhanden sei oder
nicht, hängt ab von dem Entscheid über die andere Frage: ob im
vorliegenden Fall eine Amtsverletzung vorliege oder nicht,
denn darüber kann kaum ein Zweifel walten, daß wenn Palmi in
Folge einer Amtsverletzung zu Schaden gekommen ist, der
Bund für seinen Beamteten in dem oben berührten Umfang
haftbar ist.

Der Bundesrath nimmt seinerseits an, die Annahme von De-
positen von Privaten sei keine amtliche Obliegenheit der schwei-
zerischen Consuls und könne daher nur privatrechtliche Ansprachen
zwischen dem Deponenten und Depositar begründen.

Nach der Ansicht Ihrer Commission ist für diese Frage das
Reglement für die schweizerischen Consuls vom 1. Mai 1851 ent-
scheidend.

Unter den Obliegenheiten der Consuln wird aber im Art. 21 rücksichtlich der Mitwirkung der Consuln in Bezug auf civilrechtliche Verhältnisse von Schweizern Folgendes vorgeschrieben:

„Art. 21. Für Gelder und Werthschriften, die einer Erbschaft
 „oder amtlichen Liquidation angehören oder die bei den
 „Consuln als **solchen** deponirt werden, führen diese eine eigene,
 „von ihrem übrigen Vermögen streng abgesonderte Kasse und re-
 „guliren das Rechnungswesen nach Art. 15, Ziff. 4.

Art 15, Ziff. 4 aber schreibt vor:

„Ueber die Amtsgeschäfte führen die Consuln folgende
 „Bücher und Verzeichnisse:

„4. Ein Cassabuch und eine Contocorrent-Buch über die den
 „Consuln in amtlicher Stellung zur Verwahrung
 „oder Verwaltung zugekommenen Gelder oder Werth-
 „schriften.“

„Die Consuln sorgen dafür, daß in diese Bücher das
 „Vorkommende sofort eingetragen werde, und daß diese
 „sowie ihr Archiv in vollständiger Ordnung sei.“

Aus diesem Wortlaut erhellt somit unzweideutig, daß bei den Consuln als solchen, also in ihrer amtlichen Stellung, Gelder deponirt werden können, über welche sie eine von ihrem übrigen Vermögen streng abgesonderte Kasse zu führen haben.

Es fragt sich nun nur noch, war das Depositum des Johann Palmi ein solches, das beim Consul als solchem, d. h. in seiner amtlichen Stellung gemacht worden ist?

Darüber kann aber nach der Ansicht Ihrer Commission doch wohl kein Zweifel sein.

Die Freunde des geisteskranken oder doch geistesschwachen Palmi übergaben die Quittungen über dessen Vermögen dem schweizerischen General-Consulat mit der Bedingung: „das Geld selbst nur unter Zustimmung seiner mit Palmi's Gesundheitszustand vertrauten Verwandten, oder im Todesfall auf Begehren der gesetzlichen Erben, auszuliefern,“ und diese Bedingung hat der Generalconsul in einem von seiner eigenen Hand geschriebenen officiellen Akt eingegangen.

Es handelt sich also hier um ein vom Generalconsulat in amtlicher Stellung empfangenes Depositum, das durch eine Amtsverletzung und nicht nur durch einen bloßen Vertrauensmißbrauch für den J. Palmi verloren gegangen ist, und für diesen Amtsmißbrauch ist laut Art. 4 des Gesezes vom 9. Dezember 1850 der Bund verantwortlich, oder mit andern Worten: es ist der

Bund zur Vergütung dem Johann Palmi gegenüber rechtlich verpflichtet.

Art. 4 dieses Gesetzes lautet nämlich:

Die Verantwortlichkeit wird begründet durch Verübung von Verbrechen und Vergehen in der Amtsführung, sowie durch Uebertretung der Bundesverfassung, Bundesgesetze und Reglemente, und Art. 3 sagt: Sofern die einzelnen Mitglieder den Schaden nicht ersezen können, so hat der Bund zu entschädigen.

Gestützt auf diese Gesetzesbestimmungen hält Ihre Commission dafür, der Bund sei rechtlich verpflichtet, den Johann Palmi und die Frau Veillard-Nicolet für den ihnen durch Amtsmissbrauch des schweizerischen Generalconsuls in St. Petersburg Herrn Adolf Glinz entstandenen Schaden von resp. Fr. 15,425 und Fr. 10,467. 75 zu entschädigen.

Da indessen aus einer solchen, wie wir glauben begründeten Auffassung der Tragweite der Art. 21 und 15 des Reglements für die Consuln vom 1. Mai 1851 für die Eidgenossenschaft große Gefahr entstehen könnte, während andererseits für Schweizer, die in der Beglaubigung, ihr Geld bei einer schweizerischen Amtsstelle in Sicherheit gebracht zu haben, wenn sie es bei einem schweizerischen Consulat deponirt haben, ebenso große Gefahr entstehen würde, wenn Art. 21 und 15 des Reglements vom 1. Mai 1851 in der Weise interpretirt werden, wie dies von Seite des Bundesraths geschehen ist, so beantragt Ihre Commission, den Bundesrath einzuladen, das Reglement für die schweizerischen Consuln in dem Sinne zu revidiren, daß darin die Fälle genau präcisirt werden, in welchen die schweizerischen Consuln zur Annahme von Depositen verpflichtet sind, sowie, daß andererseits Natur und Umfang allfälliger Haftbarkeit unzweideutig festgestellt werden.

Da Ihre Commission es nicht für nothwendig hält, bei Anlaß des concreten Falles die Frage der Haftpflicht des Bundes principiell zu entscheiden, zumal sie wünscht, daß, um der gefährlichen Consequenzen willen, diese Haftpflicht für die Zukunft wesentlich modificirt werde, so empfiehlt Ihnen Ihre Commission, folgenden Beschluß zu fassen:

1. Die Petitionen des Johann Palmi von Wiesen, Kantons Graubünden, und der Wittve Veillard, geborne Nicolet von Villeneuve, Kantons Waadt, werden mit der Einladung an den Bundesrath bewiesen, die Petenten für ihren durch den Generalconsul in St. Petersburg in seiner amtlichen Stellung verursachten Schaden aus der Bundeskasse voll zu entschädigen, sofern der Schaden nicht gemäß Art. 3 des Verantwortlichkeitsgesetzes vom 9. Dezember 1850 aus

dem hinterlassenen Vermögen des verstorbenen Generalconsuls ersetzt werden kann.

2. Der Bundesrath wird eingeladen, das Reglement für die schweizerischen Consuln vom 1. Mai 1851 in dem Sinne zu revidiren, daß einerseits die Fälle präcisirt werden, in welchen die schweizerischen Consuln zur Annahme von Depositien verpflichtet sind; und daß andererseits Natur und Umfang allfälliger Haftbarkeit genau festgestellt werden.

Bern, den 18. Juli 1873.

Namens der nationalrätlichen Commission,
Der Berichterstatter:
A. v. Gonzenbach.

**Kommissionalberichte über die Petitionen des Johann Palmi von Wiesen (Graubünden)
und der Frau Marie Veillard in Genf, betreffend Ersaz der durch den Generalkonsul Glinz
in St. Petersburg erlittenen Verluste.**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1873
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	40
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	06.09.1873
Date	
Data	
Seite	507-522
Page	
Pagina	
Ref. No	10 007 824

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.