

Bericht und Antrag

der

nationalrätlichen Kommission an den Nationalrat zum Antrag des Bundesrates vom 12. Juni 1902 betreffend die Art und Weise der Genehmigung des Budgets der Bundesbahnen.

(Vom 14. November 1902.)

Tit.

Durch Annahme des Postulates vom 19. Dezember 1901, lautend: „Der Bundesrat wird eingeladen, der Bundesversammlung Bericht und Antrag zu unterbreiten über die Art und Weise, wie dieselbe das Genehmigungsrecht des Budgets der Bundesbahnen ausüben wird“, wollte die Bundesversammlung an dem ihr durch Verfassung und Gesetz zugewiesenen Budgetrechte offenbar nichts ändern. Das Postulat ist vielmehr dem Wunsche entsprungen, einmal eine einläßliche Prüfung der Frage zu veranlassen, ob nicht für die Behandlung des Budgets der Bundesbahnen durch die Bundesversammlung besondere reglementarische Bestimmungen aufzustellen seien, um einerseits eine rechtzeitige und ernstliche Prüfung der betreffenden Vorlagen zu ermöglichen und anderseits die Möglichkeit von Konflikten zwischen den Kompetenzen der Organe der Bundesbahnverwaltung und der Bundesversammlung zu vermeiden. Die Prüfung dieser Frage war in der Tat eine durchaus angezeigte, wengleich sie zu dem negativen Resultate geführt hat, daß keine Veranlassung vorliege, besondere Bestimmungen zu erlassen oder Beschlüsse zu fassen.

Daß das Postulat vom 19. Dezember 1901 in keiner Weise von der Absicht eingegeben war, das Budgetrecht der Bundesversammlung in engere Schranken zu weisen, geht aus der Erklärung hervor, welche Herr Nationalrat Secretan als Bericht-erstatte der Kommission am Schlusse der Beratung abgegeben und welche folgenden Wortlaut hat: „Nous n'avons nullement eu l'intention d'abandonner quoi que ce soit, je ne dirai pas de nos droits, mais de nos devoirs vis-à-vis de la constitution qui nous impose la responsabilité de l'examen du budget de toute l'administration fédérale.“

Eine solche Schmälerung des Budgetrechtes wäre vor allem im Widerspruch gestanden zum klaren Wortlaute des Art. 13, A, 6, des Rückkaufgesetzes, welcher der Bundesversammlung „die Genehmigung des Jahresbudgets“ zuweist und welcher bekanntlich entgegen dem Antrag des Bundesrates, der dieses Recht für sich beanspruchte, durch die Bundesversammlung in das Gesetz aufgenommen worden ist. Es ist nun freilich schon bei Behandlung des Postulates im Ständerate, sowie namentlich im Berichte der ständerätlichen Kommission vom 30. August 1902 darauf abgestellt worden, daß das Gesetz der Bundesversammlung nicht mehr das Recht zur „Aufstellung“ des Voranschlages, sondern bloß dasjenige der „Genehmigung“ gewähre und dadurch die Bundesversammlung nötige, das Budget als Ganzes zu genehmigen oder zu verwerfen, ohne ihr das Recht zu geben, einzelne Positionen ohne Mitwirkung der Bundesbahnverwaltung abzuändern. Wir können diese Auffassung in keiner Weise als richtig anerkennen, sondern halten dafür, daß die Übertragung des Rechtes zur Behandlung des Budgets der Bundesbahnen an die Bundesversammlung auf Grund des Art. 85, Ziffer 10, der Bundesverfassung erfolgt sei und daß sich dieses Recht in nichts unterscheide von demjenigen, welches der Bundesversammlung zustehe mit Bezug auf den Voranschlag für den übrigen Haushalt des Bundes.

Die fragliche Unterscheidung zwischen der „Aufstellung“ des Voranschlages nach Art. 85 der Bundesverfassung und der „Genehmigung“ nach Art. 13 des Rückkaufgesetzes ist nach unserer Auffassung eine rein zufällige, die weder nach ihrem Wortlaut noch nach ihrer Entstehung auf die Absicht schließen läßt, abweichende Rechtsverhältnisse zu schaffen.

In der Botschaft des Bundesrates vom 25. März 1897 zum Rückkaufgesetze wird auf Seite 157 ausgeführt, es seien Jahresrechnung und Geschäftsbericht durch Vermittlung des Bundesrates der Bundesversammlung vorzulegen, dagegen werde „die definitive

Feststellung des Jahresbudgets der Bundesbahnen dem Bundesrate vorbehalten“. Wir sind nun der Meinung, daß zwischen der „Aufstellung“ und der „definitiven Feststellung“ eines Budgets kein innerer Unterschied bestehe und daß diejenige Behörde, welcher das Recht zur definitiven Feststellung zugestanden ist, auch das Recht haben müsse, auf Einzelheiten des Voranschlages einzutreten.

Seiner Auffassung, daß ihm die Feststellung des Budgets zustehe, hat der Bundesrat in Art. 11, B, 3 seines Entwurfes zum Rückkaufgesetz dadurch Ausdruck verliehen, daß er sich das Recht „der Genehmigung des Jahresbudgets“ zuwies, und dieser Wortlaut ist dann durch die Bundesversammlung einfach in den Artikel herüber genommen worden, welcher den Kompetenzkreis der Bundesversammlung umschreibt. Aus dieser Entstehungsgeschichte der Gesetzesbestimmung scheint uns klar hervorzugehen, daß es gewiß nicht in den Intentionen des Bundesrates und der Bundesversammlung lag, durch die Wahl des Ausdruckes „Genehmigung des Jahresbudgets“ eine besondere Form für die Rechte der Bundesbehörden gegenüber dem Voranschlag der Bundesbahnen und damit eine Ausnahme von dem geltenden Verfassungsrechte zu schaffen.

Diese Auffassung ergibt sich auch aus einer Zusammenstellung der einschlägigen Bestimmungen des Rückkaufgesetzes. Nach Art. 25, 5 hat die Generaldirektion das Jahresbudget zu „entwerfen“, nach Art. 17, 2 der Verwaltungsrat den „Entwurf“ des dem Bundesrate einzureichenden Budgets festzustellen und endlich nach Art. 13, B, 3 a der Bundesrat „Jahresbudget, Jahresrechnung und Geschäftsbericht bei den eidgenössischen Räten einzubringen“. Es hat somit die Bundesbahnverwaltung nur den „Entwurf“ zum Budget aufzustellen, und einem solchen Entwürfe gegenüber muß gewiß dem Bundesrate und der Bundesversammlung das Recht der Abänderung im einzelnen zustehen.

Wir können auch nicht finden, daß sprachlich in dem Ausdrucke „Genehmigung“ weniger liege als in der „Aufstellung“.

Sei dem übrigens wie ihm wolle! Wie schon wiederholt angedeutet, ist das Recht der Bundesversammlung zur Behandlung des Budgets der Bundesbahnen keineswegs begründet durch das Rückkaufgesetz, sondern es resultiert aus dem Art. 85, Ziffer 10, der Bundesverfassung, welcher den eidgenössischen Räten in ganz allgemeiner Weise das Recht und die Pflicht zuweist, das Budget zu beschließen. Diese Erwägung war es, welche unzweifelhaft die Bundesversammlung veranlaßte, das Recht für sich zu beanspruchen, das Budget der Bundesbahnen zu behandeln. Art. 12

des Rückkaufgesetzes sagt ja ausdrücklich, daß die Verwaltung der Bundesbahnen eine „Abteilung der Bundesverwaltung bilde“, und der Bundesrat führt in seiner Botschaft zu diesem Gesetze (Seite 154) aus, daß er das Prinzip vorangestellt habe, „daß diese Verwaltung eine Abteilung der Bundesverwaltung bilde und daher der Oberleitung der Bundesbehörden unterstellt sei“. Es scheint uns deshalb ganz unmöglich, das Budgetrecht der eidgenössischen Räte für diesen einzelnen Verwaltungszweig aufzuheben oder zu beschneiden, ohne die Bundesverfassung abzuändern.

Man mag ja verschiedener Meinung darüber sein, ob es nicht nützlicher gewesen wäre, wenn man die Mitwirkung der Bundesbehörden bei der Behandlung dieses Bundesbahnbudgets hätte ausschließen können, aber diese Frage ist angesichts des Wortlautes der Verfassung nicht zu erörtern. Wir halten immerhin darauf, zu erklären, daß es uns durchaus angemessen erscheint, daß die obersten Behörden der Eidgenossenschaft, für deren Rechnung ja die Bundesbahnen betrieben werden (Art. 1 des Rückkaufgesetzes), das entscheidende Wort zu sprechen haben bei der Gestaltung des Voranschlages so gut wie bei der Abnahme der Jahresrechnung. Die Bundesbahnen sollen keinen Staat im Staate bilden, sondern einen Bestandteil des gesamten Bundeshaushaltes, für dessen richtige Führung die eidgenössischen Räte den Kantonen und dem Volke gegenüber in letzter Linie die Verantwortung tragen.

Durch die Betonung dieses grundsätzlichen Standpunktes wollen wir aber keineswegs einer Praxis das Wort reden, welche dahin ginge, daß die Bundesversammlung sich möglichst in die Einzelheiten des Voranschlages und der Geschäftsführung der Bundesbahnen mischen solle. Wir sind im Gegenteil der Meinung, daß der Bundesbahnverwaltung möglichste Freiheit in der Erfüllung ihrer großen Aufgabe zu lassen sei und daß sich die eidgenössischen Räte darauf beschränken sollen, die allgemeine Kontrolle auszuüben und nur da einzugreifen, wo Fragen der allgemeinen Eisenbahn- und Verkehrspolitik oder der Finanzlage des Bundes im Spiele sind.

Selbstverständlich erscheint es uns im weitern, daß das Budgetrecht der Bundesversammlung nicht dazu führen könne, solche Posten des Voranschlages abzuändern, deren Gestaltung durch die Gesetzgebung in die abschließende Kompetenz der Aufsichtsbehörde oder der Bundesbahnverwaltung gelegt ist. Diese gesetzliche Schranke führt in praxi dazu, daß ein sehr großer Teil der Positionen des Jahresbudgets der Bundesbahnen als gebunden zu betrachten sind und sich dadurch dem Einfluß der Bundesversammlung entziehen, und diese Erkenntnis scheint im Grunde ge-

nommen das Motiv gewesen zu sein, welchem das Postulat vom 19. Dezember 1901 seine Entstehung verdankte. Wir können aber nicht finden, daß dieses Verhältnis den Erlaß besonderer Bestimmungen notwendig mache, sondern halten dafür, daß demselben durch Anwendung der allgemeinen Regeln, welche für die Ausübung des Budgetrechtes des Parlamentes gelten, in genügender Weise Rechnung getragen werden könne. Wir begegnen ja auch im allgemeinen Voranschlag, welcher uns alljährlich durch den Bundesrat vorgelegt wird, eine sehr große Zahl von Posten, welche durch Gesetze und Bundesbeschlüsse endgültig festgelegt sind und an welchen deshalb die Bundesversammlung nichts zu ändern hat. Solchen Posten gegenüber beschränkt sich unser Recht auf die Prüfung der Frage, ob sie nach Maßgabe der Gesetze eingestellt sind, und ganz das gleiche Kontrollrecht werden wir gegenüber solchen Posten des Budgets der Bundesbahnverwaltung haben, welche sich auf Beschlüsse der Organe jener Verwaltung stützen, die innert dem Kompetenzkreis jener Organe gefaßt sind. Der Umstand, daß im Budget der Bundesbahnen vielleicht eine größere Zahl derart gebundener Positionen enthalten ist, scheint uns keinen Grund zu bilden, um für die Behandlung dieses Budgets andere Grundsätze aufzustellen.

Auch die Befürchtung können wir nicht teilen, daß die Bundesversammlung bei Baukrediten abändernde Beschlüsse fassen könnte, ohne die Verwaltung darüber anzuhören. Es liegt in der Natur der Sache, daß Bauten nur auf Grund von genauen Projekten ausgeführt werden können, und diese Arbeit wird immer in der Aufgabe der Verwaltung und ihrer Organe bleiben.

Neben dieser Erwägung materieller Natur mögen bei Aufstellung des Postulats auch Gesichtspunkte mitgewirkt haben, welche das Verfahren bei Behandlung des Budgets betreffen. Es ist in der Tat richtig, daß der sehr weitläufige Instanzenzug, welchen das Budget der Bundesbahnen durchgehen muß, allerlei Inkonvenienzen zur Folge hat. Einerseits bedingt dies die Aufstellung des Voranschlages zu einer Zeit, zu welcher man noch nicht genügend Einblick hat in das Rechnungsergebnis des vorangehenden Jahres und in die Markt- und Verkehrsverhältnisse des Budgetjahres. Andererseits wird auch bei frühzeitiger Aufstellung des Budgets die Spanne Zeit, welche jeder einzelnen Instanz übrig bleibt für die Erfüllung der ihr zustehenden Aufgabe, kurz bemessen sein. Allein diese Umstände finden ihre Begründung vorwiegend in der vielleicht zu komplizierten Organisation der Bundesbahnverwaltung, an welcher wir nichts zu ändern haben. Für die Bundesversammlung kann nur die Frage in Betracht fallen, ob ihr genügende Zeit gelassen sei, um die Prüfung des

Budgets vorzunehmen. Nach dieser Richtung geben nun die Ausführungen des Bundesrates in seiner Botschaft vom 12. Juni 1902 vollständig befriedigende Aufschlüsse. Nach der Vollziehungsverordnung vom 7. November 1899 (Art. 62) hat die Vorlage des Voranschlages an den Verwaltungsrat vor Ende September zu erfolgen, somit kann derselbe anfangs Oktober an den Bundesrat gelangen, welchem dieser ganze Monat für die Prüfung zur Verfügung steht. Wenn dann der Voranschlag anfangs November an die Räte gelangt, so bleibt den Kommissionen wieder ein voller Monat für ihre Arbeit. Diese Termine entsprechen ungefähr denjenigen, welche für die Behandlung des Bundesbudgets schon bisher bestanden haben, und können unbedenklich als genügend anerkannt werden. Es kann dies um so eher geschehen, als ja, wie schon angedeutet, das Budget der Bundesbahnen schon durch eine sehr große Zahl von Behörden vorberaten ist und als sich daselbe seiner Natur nach einer detaillierten Prüfung durch die politischen Behörden entzieht.

Es ist in Ihrer Kommission auch die Frage aufgeworfen worden, ob es nicht angezeigt sei, die Termine, von welchen die Botschaft des Bundesrates spricht, durch einen Beschluß der Räte festzulegen. Wir haben aber gefunden, daß hierzu keine Veranlassung vorliege, nachdem der Haupttermin (Vorlage an den Verwaltungsrat) schon durch die Vollziehungsverordnung festgelegt sei.

Über die Stellung des Bundesrates zum Budget der Bundesbahnen glauben wir uns an diesem Orte nicht einläßlich aussprechen zu sollen. Die grundsätzliche Auffassung von dem Budgetrecht der Bundesversammlung, welche wir ausführlich erörtert haben, führt uns selbstverständlich zu der Meinung, daß der Bundesrat das Budget der Bundesbahnen der Bundesversammlung vorzulegen und vor ihr zu vertreten habe. Auch in dieser Frage halten wir dafür, daß weder formell noch materiell ein Unterschied bestehen könne zwischen der Behandlung des allgemeinen Budgets und demjenigen der Bundesbahnen. Wir sind deshalb mit dem Ständerate der Ansicht, daß keine Veranlassung vorliege zu einer besondern Schlußnahme im Sinne der Ziffer 2. des bundesrätlichen Antrages.

Es erübrigt uns noch, die Frage zu erörtern, ob eine solche Schlußnahme erforderlich sei mit Bezug auf die Bestellung der Kommission, welcher die Prüfung des Budgets zugewiesen werden soll.

Der Bundesrat beantragt uns, durch Beschluß festzusetzen, daß die Kommissionen jeweilen im Juni zu bestellen seien, und der Ständerat hat folgenden Beschluß gefaßt:

„Die eidg. Räte wählen je für die Amtsdauer eine Kommission zur Prüfung der Rechnung und des Geschäftsberichtes der Bundesbahnverwaltung, sowie zur Antragstellung über die Genehmigung des Jahresbudgets der Bundesbahnen und der Ergänzungen zu demselben; diese Kommissionen haben auch über das auf den Schluß der Amtsdauer folgende Jahresbudget Antrag zu stellen.“

Wir stimmen sachlich mit dem Ständerate überein, insoweit derselbe die gleiche Kommission mit der Prüfung des Budgets und des Geschäftsberichtes betrauen will, halten aber dafür, daß auch nach dieser Richtung eine besondere Schlußnahme nicht nötig und nicht opportun sei. Nicht einverstanden sind wir dagegen mit demjenigen Teile des Beschlusses, welcher bindend vorschreiben will, daß diese Kommissionen je für eine ganze Amtsdauer zu wählen seien.

Vorab halten wir dafür, daß die Art und Weise der Bestellung von Kommissionen eine interne Angelegenheit jedes einzelnen Rates sei, die nicht durch einen Bundesbeschluß in einer für beide Räte verbindlichen Weise geregelt werden solle und könne. Einmal macht es die ungleich geringere Zahl von Mitgliedern dem Ständerate möglich, seine wichtigeren Kommissionen selbst zu wählen, währenddem der Nationalrat schlechterdings darauf angewiesen ist, die Wahl seinem Bureau zu übertragen. Zum Zweiten hat die Gepflogenheit des Ständerates, seine Kommissionen aus mindestens ebenso viel Mitgliedern zusammzusetzen wie der Nationalrat, die Folge, daß die Mitwirkung der einzelnen Ständeräte an den Arbeiten der Kommissionen eine ungleich größere, im Verhältnis von 4 : 1 stehende, ist. Wenn zudem die wichtigeren Kommissionen jeweilen aus 11 Mitgliedern zusammengesetzt werden, so ist der vierte Teil des Ständerates darin vertreten, während bei gleicher Zusammensetzung der Nationalrat nur durch $\frac{1}{15}$ seiner Mitglieder vertreten ist. Daraus ergibt sich, daß der Ständerat viel eher in der Lage ist, ständige Kommissionen einzusetzen, weil ja immer ein großer Bruchteil seiner Mitglieder der Vorteile der Kommissionalberatung teilhaftig wird.

Aus diesen Gründen kommen wir zu dem Schlusse, daß eine gleichmäßige Erledigung dieser Frage für beide Räte nicht geboten erscheine.

Wir sind aber auch grundsätzlich der Meinung, daß das Institut der ständigen Kommissionen im Interesse des Parlamentes so viel als möglich zu vermeiden sei.

Mit der Zunahme der Geschäfte, welche die Bundesversammlung zu bewältigen hat, vermindert sich die Möglichkeit für die

Mitglieder, jedes einzelne Geschäft ganz einläßlich vorzuprüfen und das oft weitschichtige Aktenmaterial in seinen Einzelheiten zu studieren. Diese Arbeit füllt je länger je mehr den Kommissionen zu und das hat naturgemäß die Folge, daß einerseits die Beschlüsse und Berichte der Kommissionen von maßgebendem Einfluß sind auf die Entscheidung des Rates und daß andererseits die Mitglieder der Kommissionen den Vorteil besserer Sachkenntnis haben.

Wenn man nun diese bedauerliche Ungleichheit in der Stellung der einzelnen Mitglieder dadurch perpetuiert, daß man ständige Kommissionen bezeichnet, schafft man förmliche Kategorien und Spezialisten unter den Mitgliedern der Räte, und das muß unseres Erachtens vermieden werden.

Wir sind der Meinung, daß es vor allem im Interesse und in der Pflicht des Parlamentes liege, dafür zu sorgen, daß möglichst jedes Mitglied jeden Verwaltungszweig durch die Arbeit in den Kommissionen kennen lerne, und halten es deshalb für dringend geboten, die Mitglieder solcher Kommissionen so oft zu wechseln, als sich dies mit einer sachgemäßen Geschäftsbehandlung irgendwie verträgt. Die Mitglieder der Räte sollen nicht als Fachleute auf die verschiedenen Geschäfte verteilt, sondern es soll dafür gesorgt werden, daß jedes Mitglied möglichst allseitigen Einblick in die Geschäfte erhält; nur dieser Grundsatz entspricht dem System der Demokratie, von welchem alle unsere Einrichtungen in erster Linie beherrscht sein sollen.

Wir verkennen keineswegs, daß die Einsetzung ständiger Kommissionen auch Vorteile hätte, weil sie den Mitgliedern gestatten würde, sich allmählich spezielle Sachkenntnis zu sammeln und dadurch ein besseres Urteil zu gewinnen. Aber wir glauben, daß diese Erwägung nicht stark und namentlich nicht grundsätzlich genug sei, um eine Einrichtung zu rechtfertigen, welche der Urteilsfähigkeit des ganzen Parlamentes entschieden Abbruch tut und deren ultima ratio dazu führen müßte, daß sich das Parlament in Gruppen auflöst, von denen jede einen besondern Geschäftskreis zu eigen hätte.

Das sind die Gründe, welche uns zu dem Schlusse führen, für den Nationalrat die Schaffung einer neuen ständigen Kommission abzulehnen. Wir glauben, das in dem speziellen Falle um so eher tun zu können, als der Voranschlag der Bundesbahnen bis und mit dem Bundesrate nicht weniger als zwanzig Behörden in acht Instanzen passiert (siehe Bericht der ständerätlichen Kommission), wodurch offenbar eine große Garantie für eine sorgfältige und

richtige Vorbereitung geboten ist, welche die Aufgabe der Räte wesentlich vereinfachen und erleichtern dürfte.

Indem wir die definitive Schaffung einer ständigen Kommission ablehnen, wollen wir keineswegs den Grundsatz proklamieren, daß nun in dieser Kommission ein fortwährender, möglichst häufiger Wechsel eintreten solle, sondern wir wollen dem Rate und seinem Bureau durchaus freie Hand lassen, diese Frage von Fall zu Fall und nach Maßgabe der jeweiligen Verhältnisse zu behandeln. So scheint es uns vor allem angezeigt, auch für dieses Geschäft die bisherige Gepflogenheit bei Bestellung der Budgetkommission beizubehalten, wonach die Budgetkommission im folgenden Jahre die Nachtragskredite und im dritten Jahre die Rechnung zu behandeln hat. Wir halten weiter dafür, daß man für die Bundesbahnverwaltung keine eigene Geschäftsprüfungskommission bestellen, sondern die Behandlung des Geschäftsberichtes der jeweiligen Budget- oder noch besser der Rechnungskommission zuweisen solle. Auch würden wir es unter Umständen für wünschenswert halten, wenn jeweilen eine beschränkte Zahl von Mitgliedern dieser Kommission in die Kommission für das nächste Jahr gewählt würde.

Sie sehen aus diesen Bemerkungen, daß wir den Gesichtspunkt einer möglichst gründlichen, durch Sachkenntnis erleichterten Geschäftsbehandlung keineswegs außer acht lassen. Aber wir halten es nicht für geboten, diese ganze Frage durch einen Bundesbeschluß zu reglementieren, welcher den Rat binden und es ihm dadurch unmöglich machen würde, die besondern Verhältnisse von Fall zu Fall zu berücksichtigen und seinen Mitgliedern in möglichst weitgehendem Maße Einblick zu verschaffen in die Verwaltung der schweizerischen Bundesbahnen.

Gestützt auf alle diese Erwägungen unterbreiten wir Ihnen folgenden Antrag:

„Es wird von der Aufstellung besonderer Bestimmungen über die Art und Weise der Behandlung des Budgets der Bundesbahnen durch die eidgenössischen Räte Umgang genommen und das Postulat vom 19. Dezember 1901 als erledigt erklärt.“

Bern, den 14. November 1902.

Namens der Kommission,
Der Berichterstatter:
Planta.



Bericht und Antrag der nationalrätlichen Kommission an den Nationalrat zum Antrag des Bundesrates vom 12. Juni 1902 betreffend die Art und Weise der Genehmigung des Budgets der Bundesbahnen. (Vorn 14. November 1902.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1902
Année	
Anno	
Band	5
Volume	
Volume	
Heft	50
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	10.12.1902
Date	
Data	
Seite	727-735
Page	
Pagina	
Ref. No	10 020 350

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.