II. B e r i c h t

der

Minderheit der nationalrätlichen Kommission über die Bot-
schaft des Bundesrathes betreffend Feststellung des ur-
sprünglichen Anlagekapitales der schweiz. Eisenbahnen.

(Vom 27. Juni 1870.)

Der Unterzeichnete, welcher allein die Minderheit der Kommission bildet, beschränkt sich in Folgendem auf die Hervorhebung der Punkte, welche nach seiner Ansicht nicht zu dem vom Bundesrath beantragten und von der Mehrheit der Kommission adoptirten Beschlusse führen, daß dem vor einem Jahre von der Geschäftsberichtscommission angeregten Postulate keine weitere Folge gegeben werden solle; er will vielmehr den Bundesrath beauftragen, Anträge zu hinterbringen, daß und wie dem Postulat Folge zu geben sei.

Gegenüber der Ansicht des Bundesrathes, welcher sich durchaus nur auf den Boden der Konvenienz stellt und die aufgeworfene Frage als eine durchaus unpraktische zu bezeichnen geneigt ist, und gegenüber der Kommission, in welcher unter Anerkennung der Anschauung des Bundesrathes noch die weitere Ansicht ausgesprochen worden, daß, was an der Sache praktisch sei, zunächst die Kantone beschlage, werde ich den Beweis dafür führen, daß die Behandlung einer Frage des öffentlichen Rechtes des Bundes, wofür noch bereits bestehende positive Bestimmungen streiten, vorliegt.

Der Bundesrath ist zu seiner Ansicht deshalb gekommen, weil er sagt, daß die erörterte Frage nur in Bezug auf den konzessionsgemäßen Rückkauf, um welchen es sich gegenwärtig gar nicht handeln könne,

einen praktischen Werth habe. Der Unterzeichnete gibt, wie er später zeigen wird, diese Ansicht nicht als eine richtige zu, stellt sich übrigens einen Augenblick auf den Boden des Rücklaufes, um einige Ausprüche der Bundesrathlichen Botschaft zu bekämpfen.

Indem ich, was bezüglich der Schwierigkeiten der Berechnung und Ausmittlung einer bestimmten Summe gesagt wird, zugebe, ziehe ich daraus nicht die Folgerung, daß deshalb der Gesetzgeber die Hände in den Schooß legen und Nichts machen soll, sondern ich glaube, daß in der Schwierigkeit vielmehr ein Sporn zur Rückweisung liegen soll. Ich will davon nur wenig sagen, daß bei den Konzessionen dem Privatrechte ein sehr großer, dem Gesetzgeber für das öffentliche Recht aber nur ein kleiner Spielraum zugeschieden worden ist, aber ich bin der Ansicht, daß gerade dieser Spielraum entsprechend benutzt werden soll. Den besten Beweis hiefür liefert die Botschaft des Bundesrathes selber, indem er gesteht, daß in den Eisenbahnrechten anderer Länder dießfalls Lücken und bezüglich einzelner Bestimmungen große Verschiedenheiten bestehen. Ich sage neuerdings, daß diese Lücke dem Bundesrath hätte den Anstoß geben sollen, dieselbe für das schweizerische Eisenbahnrecht auszufüllen und zwar nach Maßgabe der bereits bestehenden Gesetzgebung und Konzessionen. Ein Hinblick auf das ausländische Recht, um daraus den Schluß zu ziehen, daß wir in der Schweiz Nichts zu thun haben, weil auch im Auslande Lücken und Verschiedenheiten bestehen, halte ich für werthlos, besonders weil die Stellung des öffentlichen Rechtes zu der Ausführung der Unternehmungen nicht die gleiche ist.

Den zweiten Beweis für ein gesetzgeberisches Vorgehen finde ich ebenfalls in der Botschaft des Bundesrathes (Seite 5), wo er sagt, daß die einstige Ausmittlung und Feststellung der Entschädigungssummen schiedsrichterlicher Behandlung und Entscheidung unterliege. Hier stellt sich mir nun zunächst die Frage entgegen, welches die Stellung der Schiedsrichter sei und nach welchen Normen sie zu entscheiden haben. Nach meiner Ansicht ist der Richter nicht Gesetzgeber; er entscheidet über ein streitiges Faktum; das Recht erwartet er aber vom Gesetzgeber; dieser kann die Erwägung des rechtlichen Momentes um so weniger dem Schiedsrichter überlassen, da ich trotz vielerlei bestehender Gutachten die hier zur Ventilation kommenden Fragen nicht als ausschließliche des Privatrechtes anzuerkennen vermag.

An diese prinzipielle Erörterung will ich aber noch eine thatsächliche Darstellung anschließen. Der Bundesrath nimmt an, und ich will seine Ansicht nicht bestreiten, daß für die abzugebenden Entscheidungen durch die ganze Schweiz nicht das gleiche Schiedsgericht handeln werde, sondern daß verschiedene Schiedsgerichte werden aufgestellt werden. Ich frage mich nur, in welcher Stellung sich Staat und Gesellschaften befinden, wenn in dem einen Falle so, im andern anders entschieden

wird; ich frage mich ferner, ob ein derartiges Verfahren das Rechtsbewußtsein in der Schweiz stärken oder schwächen wird? Die Frage kann nicht zweifelhaft sein und deshalb komme ich zum Entschiede, daß es geboten sei, daß der Gesetzgeber zur Förderung des Rechtes im Lande seine Pflicht erfülle.

Welches ist nun aber in der speziellen Frage die Aufgabe des Gesetzgebers? Ich bin mit dem Bundesrath einverstanden, wenn er eine umständliche, mit Mühen und Kosten verbundene Arbeit, die nutzlos sein würde, vom Bunde ablehnen will; ich bin auch mit ihm einverstanden, wenn er sagt, daß im Momente des Rückkaufes Spezialfragen auftreten, deren Lösung der damaligen Generation zu überlassen sei. Damit bin ich aber nicht mit ihm einverstanden, eine jede jetzt schon vorgenommene Arbeit als eine nutzlose zu bezeichnen. Ich will insbesondere zugeben, daß die Bestimmung dessen, was als *Ursprungskapital* und was davon als „ursprüngliches“ *Anlagekapital* im Sinne des Rückkaufs zu betrachten sei, offen gelassen werden könne; dagegen halte ich dafür, daß die konzeptionsgemäße Ausmittlung der Anlagebeziehungsweise Baukosten sofort auf den Tag erfolgen müsse, als eine Bahn in ihrer konzeptionsmäßigen Ausdehnung in Betrieb gegeben worden ist. Die auf jene Zeit sich ergebende Summe ist festzustellen, und wir können es der zukünftigen Generation überlassen, damit zu machen, was sie will; aber wir dürfen eine uns obliegende Pflicht nicht vernachlässigen.

Dabei weiß ich ganz wohl, daß die aufzustellende Summe nicht so bloß herauszugreifen sei, sondern daß über die verschiedenen Arten der Verwendung eine bestimmte Ausschcheidung gemacht werden könne und müsse. Allein gerade die Anordnung einer derartigen Ausschcheidung halten wir für die zweite Aufgabe des Gesetzgebers. Sowohl in- als ausländische Konzeptionen geben uns in dieser Beziehung Fingerzeige.

Die auf Seite 3 der bundesrätlichen Botschaft angeführte ausländische Konzeption unterscheidet: die Kosten der Vorarbeiten, die der Herstellung und Einrichtung der Bahn, die Zinsen während der Bauzeit, die Kosten der Geldbeschaffung. Von den inländischen Konzeptionen sagen mehrere der Vereinigten Schweizerbahnen, daß außer dem ursprünglichen Anlagekapital noch weitere Faktoren zur Ausmittlung der Entschädigungssumme herbeizuziehen seien. Was sowohl da als dort gesagt ist, will ich nicht als unumstößlich, jedoch als Beweis dafür anführen, daß wichtige Elemente für eine Ausschcheidung und eine Untersuchung vorhanden sind. Will man dieser Untersuchung ausweichen? Ich würde es als Feigheit, am Mindesten gesagt als eine Bequemlichkeit ansehen. Noch mehr; es wäre eine Pflichtvergessenheit, wenn man nicht schon jetzt gewisse Ausgaben für Mißgriffe, für Kreditmanipulationen hervorheben wollte, um sie der künftigen Generation

wenigstens zu signalisiren, es ihr überlassend, damit zu machen, was sie will. Nach meinem Dafürhalten dürfen wir für die Zukunft die Anwartschaft nicht bestehen lassen, als ob sie all' die Verschleuderungen, Kursdifferenzen und anderes Agiotage zu bezahlen hätte. Wenn dieses der Fall wäre, so müßte das Gesetz vom 28. Juli 1852 als eine Geldspeculation der Gegenwart auf Kosten der Zukunft angesehen werden, als eine Speculation zu Gunsten von einigen Privaten auf Kosten des Staates, beziehungsweise des Volkes.

Diese Frage, die mehr einen rechtlichen Character hat, ausschließlich auf den Boden der statistischen Berechnung stellen zu wollen, wie es die Botschaft des Bundesrathes auf Seite 11 thut, genügt nicht. Allerdings sind die angegebenen Momente diejenigen, welche bei einer Statistik der Eisenbahnen berücksichtigt werden müssen; allein gerade für die Lösung der in Frage kommenden Verhältnisse ist sie nicht erschöpfend genug. Auch hat eine Statistik, als eine einseitige Darstellung der Komptabilität, lange nicht den Werth, der einer contradictorischen Verhandlung zugewiesen werden müßte, oder aber einem Gesetze, das über allfällig streitige Fragen maßgebend entscheidet. Jedenfalls müßte der Plan einer Statistik, wenn sie über eine einseitige Zifferndarstellung hinausgehen soll, vom Gesetzgeber gutgeheißen werden, indem er dann auch die Factoren verzeigen lassen kann, denen er einen rechtlichen Werth beilegt.

Nach meiner Ansicht liegt aber gerade in der Statistik ein Moment, das den Bundesrath hätte weiter führen sollen, nämlich ein Moment, das anzeigt, daß in der Ausmittlung des Anlagekapitales Etwas liegt, das nicht etwa bloß die zukünftige Generation, welche mit dem Rücklauf practisch zu schaffen haben wird, beschlägt, sondern gerade die gegenwärtige Generation, welche große Eisenbahnprojekte zur Ausführung bringen will; dieses Moment ist das des öffentlichen Kredites.

Es ist eine bekannte Thatsache, daß die in der Schweiz bis jetzt ausgeführten Eisenbahnen viel fremdes Kapital in Anspruch genommen haben; es ist bekannt, daß dieses auch für die noch auszuführenden Eisenbahnen der Fall sein wird und zwar nicht nur bei den in Aussicht genommenen Alpenbahnen, sondern auch noch bei manch anderer von geringerer Bedeutung, bei denen Subventionen, Zinsgarantien der theilhaftigen Gemeinden u. s. w. werden in den Blick stehen müssen. Eine der Hauptbedingungen des öffentlichen Kredites ist aber die Verwendung des kreditirten Kapitales. Es wird sich gerade bei der Ausmittlung der Anlagekosten zeigen, warum mehrere der erstellten Eisenbahnen in der Schweiz dem angewendeten Kapitale keinen lohnenden Ertrag ergaben. Es wird für die Zukunft ein Fingerzeig dafür liegen, in welcher Richtung Aenderungen in der Verwendung vorgenommen werden müssen, um einem Unternehmen nicht den Vorwurf,

daß es keinen Kredit verdiene, zuzuziehen. Die Unterscheidung wird übrigens auch hier darin liegen, zu wissen, ob eine Ausgabe in productiver Weise, d. h. in wirklichen Baukosten, Anschaffung von nothwendigem Rohmaterial, oder in unproductiver Weise, z. B. für Verwaltungskosten gemacht werden. Auch wird sich zeigen, ob bei einer Unternehmung mit Vorsicht gearbeitet wird, oder ob es nicht der Fall ist, wie z. B. da, wo kleinere oder kürzere Strecken des Tracé sogar wiederholt verlegt werden müssen. Derartige Arbeiten erhöhen die Kreditwürdigkeit einer Unternehmung beziehungsweise der betreffenden Gesellschaft durchaus nicht.

Wenn es daher irgendwo am Plage ist, daß die Grundlagen des öffentlichen Kredites wieder hergestellt werden, so ist es bei den Eisenbahn-Unternehmungen. Wenn in der Schweiz der Bund oder Kantone, ja selbst Gemeinden zu Anleihen schreiten müssen, so sind sie sicher, in nicht zu langer Zeit und ohne zu große Spejen das Erforderliche zu finden; das Gleiche kann auch von den Banken, welche die Verhältnisse des Geldmarktes zu würdigen verstehen, gesagt werden. Das Gleiche ist aber, mit ganz geringen Ausnahmen, bei den Eisenbahn-Gesellschaften nicht der Fall. Wer leidet darunter? Es wäre eine Unrichtigkeit, zu meinen, daß es die Eisenbahn-Gesellschaften allein sind: es sind die von diesen Gesellschaften bedienten Gegenden, der ganze durch sie vermittelte Verkehr. Man hat ungenügendes Rohmaterial; das vorhandene ist unbequem; nöthige Reparaturen werden nicht gemacht u. s. w. Die Sicherheit des Verkehrs selbst steht in Frage.

Ich sage übrigens dieses nicht in dem Sinne, um das „auswärtige“ Kapital neuerdings fördern zu können, sondern zu dem Zwecke, daß das Kapital bedürftige Land einerseits jeder Verwendung entgegenrete, wodurch der Kredit gefährdet wird, und andererseits selber so handle, daß es ihn erhalte. Es ist nicht nur für die noch zu erbauenden Eisenbahnlinien, sondern noch zu andern Zwecken gut.

Den dritten Grund für meine Anschauungsweise bilden die positiv-rechtlichen Bestimmungen der Konzessionen, die nach meiner Ansicht so bestimmt und unzweideutig sind, daß ich nicht begreife, daß man sie bei der Berathung der heutigen Frage übergehen kann. Und zwar um so weniger, da bei diesen Bestimmungen gerade noch andere Motive vorgelegen sind, als die des Rückkaufes, Motive von äußerster Wichtigkeit, die einen Hauptpunkt beim ganzen Verkehre bilden: ich meine den Tarif. Ist es nicht eine bekannte und beklagte Sache, daß von diesem Punkte aus die schweizerischen Eisenbahnen das Publikum ungünstiger behandeln, als die ausländischen?

Welches sind nun aber die positiv-rechtlichen Bestimmungen? Dieselben sind dreierlei Art. Die Einen haben die Lösung der Frage im Auge, was nach dem Ablauf der Konzessionsdauer von 99 Jahren zu geschehen habe; die Andern stellen die bei einem Rückkauf zu be-

rücksichtigenden Faktoren auf; die Dritten befaßen sich insbesondere mit der Ausmittlung des Anlagekapitales und den Jahresrechnungen; im Zusammenhang damit werden in einzelnen Kantonen die Tarife besprochen.

Bezüglich des Anlagekapitales sind am unzweideutigsten die Konzessionen der Centralbahn. Der Art. 15 der Konzession des Kantons Solothurn lautet z. B. folgender Maßen:

„Nach Vollendung der Bahnen wird die Gesellschaft auf ihre Kosten einen vollständigen Grenz- und Katastral-Plan derselben mit contradictorischer Beiziehung der betreffenden Gemeindebehörden aufnehmen lassen und zugleich mit ebenfalls contradictorischer Beiziehung von Delegirten der Bundes- und Kantonal-Behörden, eine Beschreibung der hergestellten Brücken, Uebergänge und andern Kunstbauten, sowie ein Inventar des sämmtlichen Betriebs-Materials ausfertigen lassen.

„Authentische Ausfertigungen dieser Documente, denen eine genaue und vollständig abgeschlossene Rechnung über die Kosten der Anlage der Bahnen und ihrer Betriebsrichtung beizulegen ist, sollen in das Archiv des Bundesrathes und in dasjenige des Kantons niedergelegt werden.

„Später ausgeführte Ergänzungen oder Veränderungen am Bau der Bahnen, sowie die jeweilige Vermehrung des Betriebs-Materials sollen in den gedachten Documenten nachgetragen werden.

„Die Gesellschaft ist gehalten, alljährlich einen Auszug aus den Rechnungen und Verhandlungen der Generalversammlungen der Actionäre, sowie den Jahresbericht ihrer Direktion der Kantonsregierung einzusenden.

„Die Gesellschaft wird ihre Statuten in hiesiges Staatsarchiv niederlegen, und der Regierung die Personen anzeigen, welchen sie jeweils die Verwaltung, Beaufsichtigung und Leitung des Unternehmens übertragen wird. Während des Baues und Betriebes der Bahnen soll der Kanton bei der Administration angemessen vertreten sein.“

Die Bestimmungen der Konzessionen der andern Kantone zuhanden der Centralbahngesellschaft lauten ziemlich gleich; namentlich sprechen sie alle von Delegirten des Bundes und von dem Archive des Bundesrathes. Die gleichen Bestimmungen finden sich auch in den Konzessionen an die Verrièresbahn (Art. 17), Jura industriel (Art. 16), Dronbahn (Art. 45). In den Konzessionen an die Nordostbahn wird von den Delegirten des Bundes nicht gesprochen; dagegen machen sie, wie die bis jetzt erwähnten, einen Unterschied zwischen der erstmaligen Anlage und den spätern Ergänzungen, ein Beweis, daß auch bei der Ertheilung der Konzessionen eine Vermehrung der in Anschlag zu bringenden Kosten nicht für unmöglich gehalten wird. Dieser Umstand scheint vom Bundesrath nicht berücksichtigt worden zu sein. Die Kon-

zessionen der Vereinigten Schweizerbahnen legen ihr Gewicht auf die Jahresrechnungen.

Kommen wir noch einmal auf die Tarifffrage zurück. In den ersten Konzessionen der Kantone Zürich und Thurgau an die Nordostbahn lautet der Art. 33 gleichmäßig folgender Weise:

„Wenn die Bahnunternehmung drei Jahre nach einander einen 10% übersteigenden Reinertrag abwirft, so ist der Betrag der Transporttagen, der laut den Bestimmungen dieser Konzessionsurkunde in dem von der Gesellschaft aufzustellenden Tarife nicht überschritten werden darf, gemäß einer zwischen dem Regierungsrathe und der Gesellschaft zu treffenden Vereinbarung herabzusetzen. Kann eine solche Verständigung nicht erzielt werden, so tritt schiedsgerichtliche Entscheidung ein.“

Welches ist nun das Kapital, von dessen Reinertrag hier gesprochen wird? Wohl das nach § 36 der gleichen Konzession ausgemittelte.

Der Werth all dieser positiv-rechtlichen Bestimmungen ist im Schoße der Kommission mit der Einwendung angefochten worden, daß dieselben die Beziehungen zwischen den konzedirenden Kantonen und der betreffenden Eisenbahn-Unternehmung, keineswegs aber das Bundesrecht und die Bundesbehörden beschlagen. Gestatten Sie mir, daß ich diese Ansicht widerlege! Die Widerlegung kann mir aber um so leichter werden, da es sich nicht um bloße Interpretationsstreitigkeiten, sondern um einen klaren Wortlaut handelt.

An der Stelle des Interpretations-Standpunktes stelle ich in erster Linie die Behauptung auf, daß es ein Verkennen und Preisgeben der staatlichen Rechte ist, wenn man auf deren Handhabung und Anwendung verzichtet und zwar im Eisenbahrecht um so mehr, als ich das Gesetz vom 28. Juli 1852, ganz abgesehen von der Frage des Staatsbaues, als einen Anachronismus im Haushalt der Eidgenossenschaft von 1848 ansehe. Durch dasselbe ist den Kantonen und durch die Konzessionen den Gesellschaften der Löwenantheil in der Normirung der Rechtsverhältnisse zu Ungunsten der Staatsgewalt beziehungsweise des Bundes zugewiesen worden; gerade deshalb halte ich es für eine Pflicht des Staates, beziehungsweise des Bundes, handelnd einzugreifen, wenn ihm das Gesetz oder die Konzessionen auch nur die Facultät belassen; in der vorliegenden Frage besteht aber nicht nur eine Facultät, sondern eine befehlende Vorschrift. Die Pflicht wird um so verbindlicher, wenn nicht nur Finanzvortheile, sondern auch andere staatliche Befugnisse, die gewöhnlich als hoheitliche Rechte bezeichnet werden, ein Handeln verlangen. Es ist gewiß unrichtig, daß der Bundesrath dem Postulate jeden praktischen Werth abspricht, weil jene Vortheile nicht vorliegen oder erzielt werden können.

Gehen wir aber nach der Aeußerung dieser allgemeinen Ansicht auf die Konzessionen selber über. Durch die vorbehaltenene und erteilte

Ratifikation bilden sie einen integrierenden Bestandtheil des Bundesrechtes, für deren Handhabung, nach meiner Ansicht, folgender Organismus besteht. Handelt es sich um Privatrechte oder finanzielle Leistungen zwischen dem Konzedent und dem Konzessionär, da ist meist einem Schiedsgerichte gerufen; handelt es sich aber um öffentliche Rechte, so greift der Bund maßgebend ein und zwar auch deshalb, weil er von beiden Theilen angerufen werden kann. U. A. gibt hiefür der Art. 17 des Eisenbahn-Gesetzes einen weiten Spielraum. Von diesem Standpunkte aus halte ich die in der Kommission geäußerte Ansicht gänzlich für falsch.

Für mich streiten speziell noch folgende Gründe:

- a. In den Ratifikationsbeschlüssen der Konzessionen heißt es im Art. 1 gleichförmig, daß von einer Konzessionsgebühr keine Rede sein solle, wenn nicht die Eisenbahn-Unternehmung einen Reinertrag von 4 % ergebe. Ich will daraus nur ableiten, daß die angelegte Ausmittlung nicht nur Sache der Kantone, sondern die des Bundes ist.
- b. Ist die in den Konzessionen von Zürich und Thurgau in Aussicht gestellte Tarif-Reduktion ein Recht, welches nur einem Einwohner der erwähnten Kantone zukömmt oder ein solches für Jedermann in der Schweiz? Steht nicht auch dem Bundesrath ein Recht zu, die fragliche Konzessionsbestimmung zur Vollziehung bringen zu lassen?
- c. Die Erwähnung von „Bundes-“ Delegirten in den citirten Konzessionen will offenbar das kontradiktorische Verfahren und die Ausmittlung des Anlagekapitales nicht zu einem ausschließlich kantonalen Rechte machen, und ich halte es um so begründeter, da ja der Rückkauf nach Gruppen vollzogen werden muß, z. B. die ganze Centralbahn und nicht nur der Theil, der im Kanton Bern liegt.

Fasse ich nun all diese aus dem öffentlichen Rechte, dem öffentlichen Kredite und den positiven Konzessionsbestimmungen abgeleiteten Gründe zusammen, so trage ich als Minderheit der Kommission die Ansicht vor, es solle nicht nach dem Antrage des Bundesrathes das Eingangs erwähnte Postulat als erledigt betrachtet, sondern die Angelegenheit zum Zwecke einer gesetzgeberischen Vorlage an den Bundesrath zurückgewiesen werden.

Solothurn, den 27. Juni 1870.

Dr. Simon Kaiser,
Nationalrath.

II. Bericht der Minderheit der nationalrätlichen Kommission über die Botschaft des Bundesrathes betreffend Feststellung des ursprünglichen Anlagekapitales der schweiz. Eisenbahnen. (Vom 27. Juni 1870.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1870
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	41
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	24.09.1870
Date	
Data	
Seite	376-383
Page	
Pagina	
Ref. No	10 006 648

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.