

## Bericht und Antrag

der

ständerätlichen Kommission an den Ständerat zur Botschaft des Bundesrates vom 12. Juni 1902 betreffend die Genehmigung des Budgets der Bundesbahnen.

(Vom 30. August 1902.)

---

*Herr. Präsident!*

*Geehrte Herren Ständeräte!*

Der Bundesrat hat über das Postulat der Bundesversammlung 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“, derselben unterm 12. Juni beantragt:

1. Jeweilen im Juni die Kommissionen zu bestellen, welche das Jahresbudget der Bundesbahnverwaltung samt Nachträgen für das folgende Jahr vorzubereiten haben.
2. Vor jeder Änderung der Budgetvorlagen den Bericht des Bundesrates entgegenzunehmen.

Das Postulat der Räte war der Ausdruck ihres Mißbehagens über die zunächst durch die Übergangsverhältnisse der Verstaatlichung bedingte Hast in der Behandlung der bisherigen Voranschläge der Bundesbahnen, welches schließlich in einer mehr aufrichtigen als konstitutionell zulässigen Ablehnung der Verantwortlichkeit seitens ihrer vorberatenden Kommissionen gipfelte.

Da sich aber mit diesem Unbehagen überhaupt die weitere Empfindung eines Übermaßes von Instanzen und die Frage nach der Nützlichkeit der Genehmigung des Voranschlages durch die Bundesversammlung paarte, so hielt Ihre Kommission dafür, daß die Sachlage eine eingehende Prüfung heische, über deren Ergebnis sie in folgendem Bericht erstattet.

## I.

Das Bundesbahngesetz vom 15. Oktober 1897 hat laut Ingreß seine verfassungsmäßige Grundlage in den Art. 23 und 26 der Bundesverfassung. Diese Verfassungsbestimmungen wurden zwar bei der Eintretensdebatte über das Gesetz in den Räten von einer Seite als zur Gründung der Bundesbahnen unzureichend erklärt; nach Bejahung der Eintretensfrage erfuhr aber die Tendenz der Ausgestaltung der Bundesbahnorganisation zu einer Abteilung *sui generis* der Bundesverwaltung keine grundsätzliche Anfechtung. Im Gegenteil wurde diese nach Gesichtspunkten der Politik und der sachlichen Zweckmäßigkeit in den Räten in der Richtung noch freier ausgebildet, daß der Zweite Abschnitt der Bundesverfassung, insbesondere die Vorschriften über die Kompetenzen des Bundesrates außer Acht gelassen wurden; mit andern Worten, es wurde durch Zuhilfenahme von Art. 26 die Befugnis zu einer abweichenden Gestaltung der Bundesbahnbehörden ebenfalls aus Art. 23 mit seinem zunächst sachlichen Inhalte abgeleitet. Es geht dies aus einer Vergleichung des Art. 102, Ziffer 12 und 15, sowie des Art. 103 der Bundesverfassung mit den Art. 13 B, Art. 17, Ziffern 4—12 und 15—17, Art. 25, Ziffern 2—4, 9—12, 14 ff., Art. 30, Ziffer 5, Art. 35 und 37 des Bundesbahngesetzes in unzweideutiger Weise hervor.

Damit proklamierte dieses Gesetz den Verzicht auf die Einheit der Bundesverwaltung in dem Organ des Bundesrates, die bewußte Ablösung der Verwaltung der Bundesbahnen von der Exekutive und ihre Ausbildung zu einem staatsrechtlichen Körper von anerkannt selbständigem Charakter. Dieser neue verfassungsmäßige Zustand mag überraschen, allein er ist die unabweisbare logische Folge der Gesetzgebung von 1897, und wenn dabei der Systematik der Verfassungsurkunde vielleicht etwas wenig Ehre ist angetan worden, so kann doch nicht gesagt werden, daß die aus Art. 23 der Bundesverfassung geschaffene Organisation der Bundesbahnen im Widerspruch mit der verfassungsmäßigen Rechtsordnung des Bundes stehe.

Auf dieser Grundlage, nicht aus dem Art. 85 der Bundesverfassung sind dann auch der Bundesversammlung die Prüfung und Abnahme der Jahresrechnung und des Geschäftsberichtes und, was hier speziell interessiert, die „Genehmigung“ des Budgets (und der Nachtragskredite) zugeteilt worden. Dies ergibt sich gerade mit Bezug auf die Budgetkompetenz ganz deutlich, indem das Bundesbahngesetz, in Abweichung vom Art. 85 der Bundesverfassung, der Bundesversammlung nicht mehr das Recht zur „Aufstellung“ des Voranschlages überträgt, sondern ihr bloß noch das Recht der „Genehmigung“ gewährt, also von einer Behandlung en bloc ausgeht und jedenfalls eine einseitige Änderung des Budgets ohne Mitwirkung der Bundesbahnverwaltung ausschließt.

Diese Sonderstellung des Voranschlages der Bundesbahnen läßt sich insofern aus seinem Inhalte begründen, als das Budgetrecht von jeher als eine Ergänzung des Steuerbewilligungsrechtes der Parlamente gegolten hat und in Ansehung des allgemeinen Bundesbudgets schon wegen der Bundessteuer (Zölle) zum eisernen Bestande der Befugnisse der Bundesversammlung gehört. Das Budget der Bundesbahnen dagegen kennt keine Steuern, die vom Volke aufgebracht werden müssen, sondern ist wesentlich eine rechnerische Darstellung des mutmaßlichen Geschäftsganges eines staatlichen Betriebes, deren behördliche Behandlung nach allgemeinen Zweckmäßigkeitserwägungen geordnet werden kann. Damit steht im Einklang, daß das Bundesbahngesetz Art. 8 die Bundesbahnen wirtschaftlich so selbständig stellt, daß der Zusammenhang mit dem übrigen Bundeshaushalt nur noch auf dem allerdings wichtigen Gebiete des allgemeinen Landeskredits ein intimer ist, im übrigen aber die Bundesbahnen ökonomisch als eine Stiftung mit der Generalbürgerschaft der Eidgenossenschaft angesehen werden dürfen.

## II.

Wie oben bemerkt, verdankt das Postulat vom 19. Dezember 1901 seine Entstehung einer gewissen Verlegenheit über die Ausübung des Rechtes der Budgetgenehmigung, und es ist nun zu prüfen, ob die Vorschläge des Bundesrates befriedigen können oder ob ein anderer Ausweg besser zum Ziele, d. h. zu einer nützlichen Vollziehung des Gesetzes führt.

Die in der bundesrätlichen Botschaft für Behandlung des Voranschlages entworfene Zeiteinteilung mag, wenn alles am Schnürchen geht, im ganzen eingehalten werden und die Bundes-

versammlung zu Ende Oktober denselben gewärtigen dürfen. Doch sollten die eidgenössischen Räte sich nicht damit begnügen, im Juni die Budgetkommissionen zu bestellen, sondern bei diesem Anlasse gleich die parlamentarische Vorbereitung mindestens aller regelmäßig wiederkehrender Bundesbahntraktanden, also neben dem Budget auch die Prüfung der Rechnung und des Geschäftsberichtes der Bundesbahnen regeln und zwar alles das in eine Hand legen. Von der Übertragung dieser Funktionen an die nach dem Geschäftsverkehr-Gesetz vom 28. Juni d. J. zu wählenden Finanzkommissionen beider Räte möchte die Kommission jedoch abraten, denn die Neuheit der diesen Behörden zukommenden Arbeit und ihre Aufgabe, sich erst eine Stellung im gesamten Verwaltungskörper des Bundes zu schaffen, bringt denselben auf Jahre hinaus Arbeit genug. Dagegen dünkt uns die Schaffung je einer Kommission in jedem Rate für Voranschlag (inkl. Nachtragskredite), Rechnung und Geschäftsbericht der Bundesbahnen je für die ganze Dauer einer Legislaturperiode (Art. 28 des Geschäftsverkehr-Gesetzes) zweckmäßig. Was bei den einfachen Geschäftsverhältnissen der Alkoholverwaltung als Bedürfnis empfunden wurde, ist bei dem sehr viel größeren und komplizierteren Unternehmen der Bundesbahnen geradezu Voraussetzung einer ersprießlichen Prüfung der bezüglichen Vorlagen und um so wünschbarer, als mit der gesteigerten Einsicht in die Materie eine Entwicklung des Verantwortlichkeitsgefühles im Schoße der Kommissionen Hand in Hand gehen wird.

Auch mit dem vom Bundesrate vorgeschlagenen Dispositiv 2 kann sich die Kommission nicht befreunden. Abgesehen von der Frage, inwieweit ein genereller geschäftsleitender Beschluß, dem die Grundlage einer gesetzlichen Vorschrift abgeht, in verbindlicher Weise zu wirken vermag, scheint Dispositiv 2 überflüssig zu sein, denn das bloße „Genehmigungsrecht“ schließt an sich schon die bei der „Aufstellung“ des Voranschlages vorhandene im Rahmen der Gesetze unbeschränkte Freiheit des Handelns der Räte nicht in sich; vielmehr läßt das Genehmigungsrecht nur eine motivierte Rückweisung zu, die ja aus dem Gesichtspunkte der Überordnung der Instanz der Bundesversammlung gewiß des Gewichtes nicht entbehrt, jedoch zum allermindesten Unterhandlungen zwischen den beteiligten Behörden zur Voraussetzung hat. Deshalb werden die Bundesbahnkommissionen der Räte unzweifelhaft mit dem Bundesrate und den Bundesbahnorganen auch ohne Dispositiv 2 Rücksprache nehmen, bevor sie Änderungen postulieren. Auch findet Ihre Kommission formelle Direktiven hier um so

weniger am Platze, als einerseits ja nicht der außerhalb der Bundesbahnverwaltung stehende Bundesrat die sachlich berufene Instanz ist, sondern eben die Bundesbahnverwaltung, anderseits im formellen Instanzenzug die Generaldirektion bei Meinungsverschiedenheiten von Belang doch wohl an die Auffassung des Verwaltungsrates gebunden wäre, zu abweichenden Erklärungen also eine freilich schwer durchführbare Mitwirkung dieses Organes nicht entbehrt werden könnte. Die bei Behandlung des Budgets zur Verfügung stehende Zeit — man übersehe hier nicht die gewährleistete Beschlussesfreiheit der zweitberatenden Abteilung der Bundesversammlung und überhaupt die Komplikationen des parlamentarischen Zweikammerbetriebes — verbietet aber, selbst bei Überspringung des Verwaltungsrates, eine formal umständliche Behandlung von Budgetanständen; und ähnlich verhält es sich bei den Nachtragskrediten. Die Kommission geht deshalb davon aus, daß die Räte ohne eine generelle Beschlußfassung den rechten Weg leichter finden werden, und schlägt darum vor, zunächst mit der oben beliebten Bestellung der Bundesbahnkommissionen das Postulat vom 9. Dezember 1901 als erledigt zu erklären.

### III.

Die Kommission ist sich indessen bewußt, daß sie mit ihrem Antrage weder den Ausgangspunkt des Postulates, d. h. die Verlegenheit wegen der Ausübung der Budgetkompetenz trifft, noch der in der Botschaft des Bundesrates zum Ausdruck gekommenen Tendenz genügt, mit Erfolg solchen ex improviso gestellten Anträgen entgegenzutreten, welche einer mit dem allgemeinen Landesinteresse übereinstimmenden Entwicklung der Bundesbahnen nicht Rechnung tragen.

Sie legte sich deshalb die Frage vor, ob die Budgetkompetenz der Bundesversammlung überhaupt festgehalten werden solle.

Daß Art. 85, Ziffer 10, der Bundesverfassung für den Gesetzgeber keine Schranke ist, die aus sachlichen und politischen Motiven für richtig erkannte Ordnung zu schaffen, glaubt die Kommission in Ziffer I oben dargetan zu haben. Dabei steht sie natürlich nicht auf dem Boden, daß die Bundesbahnen der Aufsicht der Bundesversammlung entzogen sein sollen; allein sie erachtet, daß dieselbe ebensogut statt wie beim Voranschlag, bei der Abnahme von Rechnung und Geschäftsbericht, bei Traktanden nach Art. 13, A<sup>2</sup>, des Bundesbahngesetzes, und wenn ausnahms-

weise einmal Not an Mann geht, mittelst Motion und Interpellation geübt werden könne.

Sie weist diesfalls auf die Knappheit der zur Prüfung der Vorlagen vorhandenen Zeit und auf den Inhalt des Voranschlages hin. In letzterer Richtung ist vor allem zu betonen, daß wir es bei den Bundesbahnen mit einem geschäftlichen Unternehmen und einem ständigen Betrieb zu tun haben. Bei Betrieben dieser Art bildet aber weniger der Voranschlag als die Rechnung den Rückgrat der Unternehmung in formaler Beziehung, und das Budgetgenehmigungsrecht trägt hier noch ungleich mehr als beim allgemeinen Bundesbudget den Charakter des bloßen Verwaltungsaktes, dem jede Abänderung oder Nichtvollziehung eines Gesetzes versagt ist. Und weil, wie noch darzulegen sein wird, dieses effektive Bewilligungsrecht bei den Bundesbahnen so sehr zusammenschrumpft, wandelt sich gegenüber den Verhältnissen beim allgemeinen Bundesbudget die Lage, so zwar, daß die Untersuchung der Geschäftsgebarung auf Grund der wirklichen Geschäftsergebnisse sich als die umfassendere und nützlichere Gelegenheit zur Kontrolle erweisen wird als die Prüfung des Voranschlages.

Die Einnahmen der Bundesbahnen sind in ihren Elementen durch die Gesetzgebung festgelegt, die Ziffern bringt aber erst der Verkehr, der sich nicht befehlen läßt. In den Ausgaben werden die für Besoldungen durch das Gesetz, diejenigen für Betriebsmaterial durch den Weltmarkt und durch zweiseitige Verträge, deren Abschluß den Bahnorganen muß überlassen bleiben, bestimmt. Alle Posten sind aber durchwegs zusammengesetzter Natur, so daß neue Anträge nicht kurzerhand zu Neueinstellungen oder sonstigen Veränderungen im Budget führen können, sondern gleich wie Anträge bei der Rechnungsabnahme oder gleich wie Motionen zur Berücksichtigung erst für ein nächstes Betriebsjahr erheblich erklärt, darum aber auch auf diesem letzteren Wege angebracht werden können.

Bei den Bauten insbesondere kommt zu der bedeutsamen Kompetenz des Verwaltungsrates (Art. 17, Ziffer 10, des Bundesbahngesetzes) noch die durch Art. 13 B, 4, des gleichen Gesetzes sanktionierte endgültige Kompetenz des Bundesrates auf Grund des Eisenbahngesetzes von 1872, speziell Art. 14 und Art. 15, hinzu, welche vom Vorsteher des Eisenbahndepartementes am 19. Dezember 1901 im Ständerate nach Ansicht der Kommission zutreffend umschrieben worden ist, während bezügliche Ausführungen in der bundesrätlichen Botschaft vom 12. Juni dieses Jahres (Seite 4, Absatz 2) auf die irrtümliche Annahme abzu-

stellen scheinen, daß ein Budgetbeschluß gesetzliche Kompetenzen aufzuheben vermöge, und die deshalb zu berichtigen sind. Die erwähnten Art. 14 und 15 des Eisenbahngesetzes von 1872 haben in Verbindung mit Art. 13 B, 4, des Bundesbahngesetzes die dahingehende Kompetenz in die Hand des Bundesrates gelegt, und es geht keine konkurrierende oder gar übergeordnete, lediglich aus dem Budgetgenehmigungsrecht abgeleitete Befugnis der Bundesversammlung als Verwaltungsinstanz auf diesem Gebiete einher, das Gesetz etabliert eine solche nicht. Die eidgenössischen Räte würden sich auch mit einer solchen Verantwortung aufladen, die sie kaum zu tragen vermöchten. Noch viel gefährlicher wäre aber die damit bewirkte Entlastung der Bundesbahngorgane von der technischen und finanziellen Verantwortlichkeit. Umgekehrt werden bei einer sorgfältigen Auseinanderhaltung der beiderseitigen Kompetenzen die Aufsichtsrechte der Bundesversammlung um so besser gewahrt bleiben, kraft welcher sie, wenn jemals dazu Anlaß sein sollte, berufen wäre, den Bundesrat daran zu erinnern, daß seine Rechte aus dem Eisenbahngesetze am Art. 8 des Bundesbahngesetzes eine Schranke finden.

Obige Ausführungen tun dar, daß die Kompetenzen der Bundesbahngorgane und des Bundesrates derartige sind, daß das Genehmigungsrecht der Bundesversammlung mehr Fiktion als Wirklichkeit ist, und wenn die eidgenössischen Räte sich fragen, ob ihre Mitwirkung beim Aufbau des Budgets unerlässlich sei, so werden sie nach der Auffassung der Kommission diese Frage bei objektiver Würdigung der vorausgehenden, dem Budget gewidmeten Arbeit, ruhig verneinen dürfen, passiert doch der Voranschlag (nach Durchführung des Eisenbahnrückkaufes) bis und mit dem Bundesrate nicht weniger als zwanzig Behörden in acht Instanzen und dabei erfährt er insbesondere auch eine Überprüfung in sechs parlamentarisch organisierten Behörden mit 150 Mitgliedern, deren vom Gesetze sorgfältig geordnete Zusammensetzung Gewähr für sachverständige, von sachlicher und lokaler Einseitigkeit freie Verwaltung des Bundesbahnhaushaltes bietet. Es dürfte den Räten schwer fallen, ihrerseits ein noch besseres Budget zu bewerkstelligen, und darum die Meinung erlaubt sein, es seien in dem ganzen Spiel der Kräfte die weiteren vier Behörden und zwei Instanzen der Bundesversammlung des Guten zu viel. Eine Ausschaltung der Budgetkompetenz der Bundesversammlung wird auch das Verantwortlichkeitsgefühl speziell beim Verwaltungsrate der Bundesbahnen in ganz anderem

Maße wachhalten, als wenn er sich als bloße Durchgangsstation zu betrachten hat und darauf abstellen darf, daß schließlich doch die eidgenössischen Räte endgültig über die Bewirtschaftung der Bundesbahnen entscheiden. Zudem wird mit dieser Anordnung auch die schiefe und nicht unbedenkliche Situation, die sich aus den selbständigen und endgültigen Befugnissen des Bundesrates aus dem Gesetz von 1872 ergibt, beseitigt, daß der Bundesrat für die Behandlung des Budgets zwar einerseits nur ein Glied — nicht das Endglied — in der langen Kette der Budgetbehörden bildet, andererseits aber mit seinen Kompetenzen laut Eisenbahngesetz den eidgenössischen Räten in voller Unabhängigkeit als einflußreicher selbständiger Machtfaktor gegenübersteht.

An diesem Punkte erinnert die Kommission auch noch an die weitere Schwierigkeit, daß die Bundesbahnen wohl einen Teil der Bundesverwaltung, nicht aber der bundesrätlichen Verwaltung bilden und daß demnach keine verantwortliche Stelle die Bundesbahnen in der Bundesversammlung vertritt, wie denn auch der Vorsteher des Eisenbahndepartementes im vergangenen Jahre im Ständerate die volle Verantwortlichkeit für das Budget der Bundesbahnen der Bundesbahnverwaltung zugeteilt hat. Hier besteht ein Defekt in der Verbindung der Gliedmaßen der Bundesverwaltung, und deshalb ist es zweckmäßig, daß er wenigstens auf einem Punkte beseitigt werde.

Immerhin hält die Kommission ihrerseits dafür, daß das Budget vom Verwaltungsrate richtigerweise noch dem Bundesrate in dem Sinne zur Genehmigung unterbreitet werde, daß derselbe die Einheit der allgemeinen finanzpolitischen Gesichtspunkte im Bunde auch in diesem Zeitpunkte wahrzunehmen Gelegenheit habe, und sie geht davon aus, daß diese Ordnung nicht eine Inkongruenz schaffe.

Endet aber das Spießrutenlaufen des Bundesbahnbudgets beim Bundesrat, so hat das den großen praktischen Vorteil, daß die Bearbeitung des Budgets in den Instanzen der Bundesbahnverwaltung um acht Wochen dem Betriebs-, respektive Baujahr näher gerückt werden kann und das Budget damit ungemein an innerem Werte und an Wahrheit gewinnt.

So sprechen ganz entscheidende Gründe dafür, die Bundesversammlung von der Pflicht zur Genehmigung des Bundesbahnbudgets zu entlasten. Sie selbst findet hier die Gelegenheit, dem großen, das moderne Wirtschaftsleben befruchtenden Prinzip der Arbeitsteilung gerecht zu werden, mit dem auch die politischen Behörden bei



Bemessung ihrer Mitwirkung an den wirtschaftlichen Unternehmungen des Staates immer mehr werden rechnen müssen. Die Kommission erlaubt sich deshalb, ihrem Antrage über die Erledigung des Postulates vom 19. Dezember 1901 ein neues Postulat beizufügen, welches die Revision des Bundesbahngesetzes in genannter Richtung anregt.

Wir legen Ihnen demnach den Entwurf zu folgendem Bundesbeschlusse vor:

Die Bundesversammlung,

nach Entgegennahme des Berichtes des Bundesrates vom 12. Juni 1902 über ihr Postulat vom 19. Dezember 1901 betreffend die Art der Behandlung des Bundesbahnbudgets und in dessen Erledigung,

beschließt:

Die eidgenössischen 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.

Sodann unterbreiten wir Ihnen folgendes neue

Postulat:

Der Bundesrat wird eingeladen, zu prüfen, ob nicht das Bundesbahngesetz vom 15. Oktober 1897 in dem Sinne einer Revision zu unterziehen sei, daß das von dem Verwaltungsrat der Bundesbahnen aufzustellende Jahresbudget nebst Ergänzungen der Genehmigung nur noch des Bundesrates, nicht mehr aber der Bundesversammlung bedarf.

Bern, den 30. August 1902.

Namens der Kommission,

Der Präsident:

Usteri.



**Bericht und Antrag der ständerätlichen Kommission an den Ständerat zur Botschaft des Bundesrates vom 12. Juni 1902 betreffend die Genehmigung des Budgets der Bundesbahnen. (Vom 30. August 1902.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1902
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	39
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	24.09.1902
Date	
Data	
Seite	368-376
Page	
Pagina	
Ref. No	10 020 237

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.