

Bericht
der
ständerräthlichen Commission betreffend Behandlung der
Revision des Bundesgesetzes über Darleihen aus den
eidgenössischen Fonds, vom 23. Dezember 1851. *)
(Vom 15. März 1876.)

Tit. !

Am 23. Dezember 1851 erließ die Bundesversammlung ein Gesetz über Darleihen aus den eidgenössischen Fonds, — „in der Absicht, die durch die neuen Bundesverhältnisse erforderlich gewordene Abänderung der Bestimmungen über die Darleihen aus den eidgenössischen Fonds zu reguliren.“ Durch dieses Bundesgesetz wurden (in Art. 7) alle früheren Verordnungen über die Verwaltung der eidgenössischen Kriegsfonds aufgehoben. Der Kriegsfond selbst sollte nach Art. 40 der Bundesverfassung von 1848 wenigstens den Betrag des doppelten Geldkontingentes der Kantone erreichen und für Bestreitung von Militärkosten bei eidgenössischen Aufgeboten baar in der Bundeskasse liegen. Für die Anlegung des Ueberschusses gab das Gesetz vom 23. Dezember 1851 die näheren Vorschriften. Es autorisirt die Verwaltung:

1) zu Darleihen auf Grundeigenthum an Private, Korporationen und Gemeinden in denjenigen Kantonen, deren Hypothekergesetz-

*) Vergleiche bundesrätliche Botschaft vom 8. Dezember 1875 und Verhandlungen der Rätthe: Bundesblatt 1875, IV, 1172; 1876, I, 806, 827.

gebung vollständige Sicherheit gewährt. Die Unterpfänder sollen annähernd den doppelten Werth des Darlehens haben und vorzugsweise aus landwirthschaftlichen Grundstücken bestehen. Die Liegenschaften sollen direkt zu Gunsten der Eidgenossenschaft verpfändet oder zur Sicherung des Darlehens Schuldtitel mit Grundversicherung zu Faustpfand gegeben werden.

2) Fehlt es an Gelegenheit zu solchen Darleihen, so kann der Bundesrath die Gelder auch gegen andere sichere Hinterlagen oder bei schweizerischen Banken, insofern deren Statuten und Einrichtungen vollständige Garantien darbieten, auf kurze Abkündungsfristen gegen übliche Zinsen anlegen.

3) Die Darleihen an dieselbe Person sollen nicht weniger als Fr. 2000 und nicht mehr als Fr. 50,000 betragen.

4) Ueber die Zulässigkeit der Darleihen entscheidet der Bundesrath auf den Antrag des Finanzdepartements. Derselbe ist zum Erlaß eines speziellen Reglementes über das Verfahren bei Darleihen, deren Sicherung und die Verwaltung der Titel ermächtigt.

Dieses Gesetz erwies sich bald als unzureichend und wurde deßhalb auch nicht ganz genau beobachtet. Eine Abweichung fand namentlich im Jahre 1857 statt, wo der Bundesrath zur Anlegung des nicht verwendeten Theils eines Anleihe von 11 Millionen (das aus Anlaß des Neuenburger Konfliktes aufgenommen worden war) an 4 schweizerische Eisenbahn-Gesellschaften größere Darleihen im Gesamtbetrage von $7\frac{1}{2}$ Millionen machte. Dieser Vorgang wurde bei Anlaß der Budget-Berathung für das Jahr 1859 gerügt und es erhielt der Bundesrath durch Bundesbeschluß vom 30. Juli 1858 den Auftrag, zu untersuchen, ob nicht das Gesetz vom 23. Dezember 1851 zu revidiren sei, eventuell einen dahergigen Gesetzesentwurf vorzulegen. — „Mittlerweile (heißt es in dem erwähnten Beschlusse) wird der Bundesrath keine weitem Anleihen an Eisenbahn-Gesellschaften machen.“

Das verlangte Gutachten und damit auch die Revision des Gesetzes scheinen jedoch in Vergessenheit gerathen zu sein; auch die Berichte der Prüfungskommissionen berührten diesen Punkt nicht weiter, wenigstens nicht in Form von Postulaten.

Erst die ständeräthliche Kommission, welche den Gestions-Bericht des Jahres 1874 zu prüfen hatte, lenkte die Aufmerksamkeit der Bundesbehörden wieder auf diesen Gegenstand. Sie fand nämlich, daß ein nicht ganz unbedeutender Posten eidgenössischer Gelder in Eisenbahn-Obligationen angelegt war, und stellte deßhalb 2 Postulate, welche von den Räthen angenommen wurden :

1) wurde der Bundesrath eingeladen, zu berichten, ob hinreichende Gründe obwalten, den Bundesbeschluß vom 30. Juli 1858, wonach keine Darleihen an Eisenbahn-Gesellschaften gemacht werden sollten, als hinfällig zu erklären (Postulat Nr. 11).

2) wurde der Bundesrath neuerdings eingeladen, die Frage zu begutachten, ob das Gesetz vom 23. Dezember 1851 einer Revision bedürfe und bejahendenfalls einen daherigen Gesetzesentwurf einzubringen (Postulat Nr. 12).

Zu Postulat 11 gibt nun der Bundesrath in seiner Botschaft die Auskunft und Erklärung, daß im Jahre 1871 in Folge unerwartet schneller Rückzahlung der Internirungskosten (11 Millionen Franken) von Seiten Frankreichs wiederum große Geldabundanz in der Bundeskasse vorhanden gewesen sei; daß er eine Experten-Kommission berufen habe zur Formulirung von Vorschlägen für geeignete Anlagen; daß er im Interesse besserer Nutzbarmachung der Gelder das Finanz-Departement ermächtigt habe, auch Obligationen von Eisenbahn-Gesellschaften anzukaufen, und daß diese Darlehensweise von der Bundesversammlung niemals beanstandet worden sei.

Zur Erledigung von Postulat 12 reichte der Bundesrath ein revidirtes Gesetz über Darleihen aus eidgenössischen Fonds ein, da er sich überzeugt habe, daß das bisherige Gesetz einer Revision bedürftig sei.

Bei der Geschäfts-Vertheilung im Dezember 1875 erhielt der Nationalrath die Priorität der Behandlung dieser Vorlage. Die zur Begutachtung aufgestellte Kommission trat anfänglich auf den Gesetzes-Entwurf materiell ein und machte einige Abänderungs-Vorschläge. Schließlich aber stellte sie den Antrag:

- 1) Es sei auf den Gesetzes-Entwurf nicht einzutreten.
- 2) Der Bundesrath sei eingeladen, über die Anlage eidgenössischer Staatsgelder eine Verordnung zu erlassen und dieselbe der Genehmigung der Bundesversammlung zu unterstellen.

Der Nationalrath erhob am 8. März diesen Antrag zum Beschluß, jedoch ohne Diskussion, so daß man für die Motive auf bloße Vermuthungen angewiesen ist.

Ihre Kommission trägt nun aber Bedenken, Ihnen diesen Beschluß ebenfalls zur Annahme zu empfehlen; ihre Gründe sind theils materieller, theils formeller bezw. konstitutioneller Natur.

Um mit den letztern zu beginnen, so bleibt

1) unklar, wie sich der Nationalrath das Verhältniß des Gesetzes von 1851 zu der vom Bundesrathe zu erlassenden Verordnung

denkt; denn sein Beschluß hebt das Gesetz von 1851 nicht auf, sondern verweigert bloß das Eintreten auf ein neues Gesetz. Daß aber ein Gesetz und eine bundesrätliche Verordnung über denselben Gegenstand mit vielleicht verschiedenem Inhalt nebeneinander bestehen sollen, ist nicht wohl denkbar. Ebenso wenig könnte die bundesrätliche Verordnung das Gesetz aufheben. Ein Bundesgesetz kann nur wieder durch ein Gesetz oder durch einen Bundesbeschluß aufgehoben werden; und wenn die Aufhebung durch einen Bundesbeschluß erfolgt, so unterläge derselbe nach Auffassung der Kommission dem fakultativen Referendum, sofern er nicht als dringlich erklärt würde. Möglicherweise hat sich der Nationalrath die förmliche Aufhebung des Gesetzes für den Zeitpunkt vorbehalten, wo er der bundesrätlichen Verordnung die Genehmigung erteilt; wir wissen es nicht. Immerhin dürfte schon diese Erörterung zeigen, daß durch die nationalrätliche Schlußnahme kein klares und deutliches Verhältniß geschaffen wird.

2) Die Ausführung des Beschlusses des Nationalrathes würde ein eigenthümliches Zwitterding zu Tage fördern, das weder Gesetz noch Verordnung ist und in der bisherigen Bundesgesetzgebung kein Vorbild hat. Entweder ist der Bundesrath competent, die Materie durch eine Verordnung zu reguliren, dann bedarf es keiner Genehmigung durch die Räte; oder er ist nicht competent, dann fällt die Materie der Gesetzgebung anheim. Diese einfache und klare Ausscheidung der Kompetenzen ist bisher immer festgehalten worden und gewiß auch der weniger klaren Verwischung der Kompetenz-Grenzen vorzuziehen, welche die Kombination von Verordnung und Gesetz nothwendigerweise zur Folge haben würde.

3) Wenn es — was Ihre Kommission nicht weiß, sondern nur vermuthet — die Absicht des Nationalrathes war, durch die Wahl der Form einer bundesrätlichen Verordnung mit nachheriger Bundesgenehmigung zu vermeiden, daß die Angelegenheit dem facultativen Referendum unterliege, so dürfte diese Absicht schwerlich verwirklicht werden; denn die Genehmigung der Verordnung durch die Räte könnte nur in Form eines Bundesbeschlusses ausgesprochen werden und müßte als solcher dem Referendum anheimfallen, da es kaum angehe, denselben als dringlich zu erklären.

Endlich läßt sich

4) nicht einsehen, was die Räte dabei gewinnen, wenn sie, statt ein Gesetz zu erlassen, sich bloß die Genehmigung einer bundesrätlichen Verordnung vorbehalten. Ihre Arbeit wäre ganz die gleiche: sie müßten in beiden Fällen gleich sorgfältig prüfen. Kämen sie in den Fall, einzelnen Bestimmungen der Verordnung die Genehmigung zu versagen, so könnte die richtig scheinende

Abänderung nicht sofort getroffen werden wie bei einem Gesetze, sondern es entstünden Rückweisungen und damit unnöthige Komplikationen.

Kann nun aber die Kommission schon aus diesen formellen Gründen Ihnen nicht empfehlen, dem Nationalrathe auf dem von ihm eingeschlagenen Wege zu folgen, so treten auch noch materielle Gründe hinzu.

Es mag zwar mit einigem Rechte bemerkt werden, einzelne Bestimmungen der Vorlage eigneten sich ebensogut für eine Verordnung oder ein Reglement als für ein Gesetz. Dem ist aber entgegenzuhalten, daß andere Punkte ganz entschieden einer gesetzlichen Feststellung bedürfen; so namentlich die Frage, ob ein permanenter sogenannter Kriegsfond vorhanden sein soll oder nicht. Nachdem die Bestimmung des Art. 40 der alten Bundesverfassung in der neuen keine Aufnahme mehr gefunden hat, ist diese Frage im Berichte der ständeräthlichen Prüfungskommission vom 23. Mai 1874 aufgeworfen worden (Bundesblatt 1874, I. 810) und wenn auch der darauf bezügliche Antrag nicht zu einem förmlichen Postulate erhoben wurde, so zeigt der Vorgang doch, daß eine gesetzliche Bestimmung vermißt wird.

Im Weitern läßt sich mit einigem Grund einwerfen: die Beurtheilung der Sicherheit von Geldanlagen sei wandelbar, ändere sich je nach dem allgemeinen Geldstande und den Kreditverhältnissen; feste gesetzliche Schranken, die man nicht leicht nach Bedürfniß ändern könne, seien deßhalb nicht geeignet. Abgesehen davon, daß dieser Einwurf auch eine an Bundesgenehmigung gebundene Verordnung treffen würde, erscheint er auch sonst nicht ganz zutreffend; denn gewisse Kriterien lassen sich ungeachtet aller Wandelbarkeit der menschlichen Dinge doch aufstellen, ohne daß man Gefahr läuft, sie häufig ändern zu müssen. Das vorwürfige Gesetz soll und will ja nur wenige Grundsätze niederlegen, an diese die Exekutive binden und ihrem Urtheil in einzelnen Falle genügenden Spielraum lassen.

Wenn ferner gesetzliche Vorschriften über Anlegung von Staatsgeldern deßwegen überflüssig sein sollen, weil die eidgenössische Staatskasse keine verfügbaren Gelder habe und nicht vorsehe, solche zu erhalten, so wird übersehen, daß unerwartete Geldabundanz auch wieder eintreten kann, wie 1857 und 1871, und daß dieses Motiv ebensosehr gegen eine Verordnung als ein Gesetz sprechen würde. Namentlich aber wird außer Acht gelassen, daß die zu treffenden Bestimmungen nicht nur für die eigentlichen Staatsgelder zu gelten haben, sondern auch auf die von der Staatskasse verwalteten 8 Spezialfonds mit einem Gesamtvermögen von

mehr als 4 Millionen Franken, also auf anvertraute Gelder, ihre Anwendung finden sollen. Da ist man doch wohl den Stiftern und Gebern schuldig, daß gewisse Normen, welche den Kapitalbestand sichern, durch das Gesetz aufgestellt werden.

In den Augen der Kommission würde diese Rücksicht allein schon den Erlaß eines Gesetzes vollkommen genügend motiviren. Es dürfte aber auch dem Volke gegenüber angemessen sein, die Anlage disponibler Staatsgelder an gesetzliche Vorschriften zu binden und die Erscheinungen der zu allernächst hinter uns liegenden Jahre und Monate sollten recht eigentlich dazu auffordern.

Von diesen Gesichtspunkten aus gelangt die Kommission einstimmig dazu, bei Ihnen zu beantragen *):

„Es sei auf das Bundesgesetz betreffend die Darleihen aus eidgenössischen Fonds einzutreten.“

Eine materielle Prüfung der Vorlage haben wir noch nicht vorgenommen, weil nach unserer Auffassung vorerst Uebereinstimmung der beiden Räte bezüglich der Eintretensfrage herrschen muß und der Nationalrath die Priorität hat.

Bern, den 15. März 1876.

Der Berichterstatter
der ständeräthlichen Kommission:

Stehlin.

Kommissionsmitglieder:

Stehlin.

Estoppey.

Real.

Sonderegger.

Dossenbach.

*) Vom Ständerath angenommen am 15. März 1876. Der Nationalrath verschob am 24. März die weitere Behandlung auf die Junisession.

**Bericht der ständeräthlichen Commission betreffend Behandlung der Revision des
Bundesgesetzes über Darleihen aus den eidgenössischen Fonds, vom 23. Dezember 1851. *)
(Vom 15. März 1876.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1876
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	15
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	15.04.1876
Date	
Data	
Seite	988-993
Page	
Pagina	
Ref. No	10 009 057

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.