Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 24 (1944-1945)
Heft: 8

Artikel: Rechtlich verselbständigte Bundesbahnen?
Autor: Meyer, Hans Reinhard
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-159204

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 09.12.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Rechtlich verselbständigte Bundesbahnen?

Von Hans Reinhard Meyer

Das Referendum gegen das neue Bundesbahngesetz, das im nachfolgenden entsprechend seinem Hauptinhalt als Sanierungsgesetz bezeichnet werden soll, ist zustandegekommen, und demnach wird das Schweizervolk selbst in dieser Sache das letzte Wort zu sprechen haben. Daß um die Bundesbahnsanierung eine grundsätzliche Auseinandersetzung entbrennen würde, war zu erwarten. Denn die gleiche grundsätzliche Meinungsverschiedenheit, um die es heute wieder geht, bestand schon vor zwölf Jahren, als die Bundesbahnsanierung erstmals auf die Traktanden der eidgenössischen Politik kam. Bestritten war weder damals noch heute die Notwendigkeit, die Bundesbahnen durch eine Sanierung auf eine gesündere finanzielle Basis zu stellen. Wohl aber gingen damals wie heute die Meinungen darüber auseinander, ob und inwieweit die Bundesbahnen verpolitisiert seien und ob den Bundesbahnen die eigene Rechtspersönlichkeit verliehen werden solle.

I. Aussprache sine ira et studio

Die Sachverständigen unter den Anhängern und unter den Gegnern des Sanierungsgesetzes sind sich darüber einig, daß die sogenannten bahnfremden Leistungen und Lasten, welche den Bundesbahnen vor dem ersten Weltkrieg und ganz besonders im ersten Weltkrieg und in den unmittelbar darauf folgenden Krisenjahren auferlegt wurden, maßgebend zur Überschuldung der Unternehmung beigetragen haben. Es ist hier nicht der Ort, um im einzelnen auf die komplexe Frage dieser bahnfremden Leistungen und Lasten einzugehen. Wollten wir das tun, dann müßten wir einen langen Katalog von Einzelposten anführen, die zudem zu bewerten und unter Beifügung des Zinses bis heute aufzurechnen wären. Es kann darauf umso eher verzichtet werden, als man bei den umfangreichen Untersuchungen, welche über diese Frage angestellt wurden, in guten Treuen verschiedener Meinung sein kann, ob alle berücksichtigten Einzelposten unter den Begriff der bahnfremden Leistungen und Lasten zu subsumieren sind und ob die Bewertung im Einzelfall niedriger oder höher sein soll. Es genügt hier also jene erste Feststellung, sachverständige Anhänger und Gegner des Sanierungsgesetzes seien darin einig, daß die bahnfremden Leistungen und Lasten maßgebend zur Überschuldung der Bundesbahnen beigetragen haben. Ob nun die Schätzung dahin geht, diese Auflagen seien am gegenwärtigen Schuldkapital der Bun-

desbahnen mit 500 Millionen, mit 1 Milliarde oder mit 1½ Milliarden Franken beteiligt — Tatsache ist, daß sich das Problem der Bundesbahnsanierung nicht oder in viel geringerem Ausmaß stellte, wenn der Staatsbahn diese Auflagen nicht überbunden worden wären.

Es konnte gar nicht anders sein, als daß gerade Leute aus der Privatwirtschaft an diesem Kapitel der bahnfremden Leistungen und Lasten Anstoß nahmen. Sie erblicken darin den Beweis für die weitgehende Verpolitisierung der Bundesbahnen. Sie stellen fest, daß die Bundesbahnen jahrzehntelang als Reptilienfonds der schweizerischen Politik benutzt wurden. Daher fordern sie mit allem Nachdruck: keine Sanierung ohne Reorganisation, und diese Reorganisation sehen sie in der Entpolitisierung der Bundesbahnen, gewährleistet durch die Verleihung der eigenen Rechtspersönlichkeit an die Unternehmung. Die Haltung dieser Kreise ist sich seit der Entpolitisierungs-Initiative von 1935 bis heute gleich geblieben.

Wir werden im nachstehenden die Gründe namhaft machen, weshalb wir diese Forderungen nicht unterstützen können. Daß sie aber auftauchen mußten, ist vollauf verständlich. Es besteht daher nicht der geringste Anlaß, daß sich Gegner und Befürworter dieser Forderungen gegenseitig unlautere Motive vorwerfen, sondern es darf hier nur eines geben: die ruhige, sachverständige und gründliche Aussprache. Verständlich erscheinen diese Forderungen vor allem aus zwei Erwägungen: Erstens bildeten die Bundesbahnen tatsächlich lange Zeit einen Reptilienfonds der schweizerischen Politik — wenn schon dieser etwas demagogische, aber immerhin prägnante Ausdruck übernommen werden soll. Dabei muß aber sogleich hinzugefügt werden, daß diese Tatsache unter einer bestimmten und noch zu nennenden Voraussetzung volkswirtschaftlich durchaus vertretbar war. Diese Voraussetzung ist nun allerdings seit geraumer Zeit nicht mehr gegeben, und es wäre deshalb bedenklich, die Bundesbahnen länger als Reptilienfonds der schweizerischen Politik zu benutzen. Hätten wir nicht die volle Überzeugung, daß das Sanierungsgesetz dies wirksam verhindert, würden wir uns den Gegnern der Vorlage zugesellen. Zweitens muß hier daran erinnert werden, daß seinerzeit besonders Herr Schrafl als Präsident der Generaldirektion der Bundesbahnen für die eigene Rechtspersönlichkeit dieses Regiebetriebes eintrat. Der Bundesrat hat diesen Gedanken allerdings schon in der ersten Sanierungsbotschaft von 1936 abgelehnt, und auch die Generaldirektion der Bundesbahnen hat ihn seit der Emeritierung von Herrn Schrafl stets verworfen. Bei dieser Sachlage konnte es aber nicht ausbleiben, daß sich mancher frägt, ob in diesem Gedanken nicht eben doch ein gesunder Kern stecke.

II. Mißverständnisse um die Vorstellung vom Reptilienfonds

Wer sich einläßlich mit der Frage der bahnfremden Leistungen und Lasten der Bundesbahnen abgibt, wird unseres Erachtens fast zwangsläufig

zur Erkenntnis geführt, daß gerade um dieses Kapitel der Staatsbahngeschichte tiefe Mißverständnisse kreisen. Zum einen wird häufig übersehen, daß diese Auflagen mit Unordnung oder Verschleuderung von Mitteln nichts zu tun haben. Es ging dabei fast durchwegs um notwendige Auflagen in dem Sinne, daß der Staat sie hätte tragen müssen, hätte er sie nicht der Staatsbahn überbürden können. Der Aussprache zwischen Befürwortern und Gegnern des Sanierungsgesetzes wäre es vielleicht förderlich, wenn die letzteren versuchten, Auflagen zu nennen, für welche dieses Merkmal nicht zutrifft — Aufwendungen also, welche auch der Staat hätte vermeiden können. Allerdings hätte dieser Versuch lediglich historischen Wert, weil, wie zu zeigen sein wird, Befürworter und Gegner des Sanierungsgesetzes sich darin treffen, daß die Praxis der bahnfremden Leistungen und Lasten ohnehin endgültig überwunden werden muß. Auch über die Wirkungen dieser Praxis sind Meinungsverschiedenheiten nicht möglich: Sie führte einerseits zu einer starken Belastung des Bundesbahnhaushaltes, anderseits zu einer entsprechenden Entlastung des Staatshaushaltes. Wer diesen Tatbestand lieber dahin umschreibt, die Bundesbahnen seien der Reptilienfonds der schweizerischen Politik gewesen, der mag das tun; nur muß er sich dabei vergegenwärtigen, daß die daherigen Aufwendungen nicht Reptilienzwecken dienten, sondern fast durchwegs notwendig und verantwortbar waren.

Das andere und vielleicht noch wesentlichere Mißverständnis scheint uns darin zu liegen, daß übersehen wird, wie grundlegend anders ein solcher Fonds unter Monopol- und Konkurrenzbedingungen volkswirtschaftlich beurteilt werden muß; je nachdem die einen oder die anderen Bedingungen obwalten, ist die Verpolitisierung der Bundesbahnen angängig oder unangängig. Wer diese fundamental verschiedenen Aspekte nicht scharf auseinanderhält, kann dem vorliegenden Problem unmöglich gerecht werden. Objektiverweise wird man stets im Auge behalten müssen, daß man bis in die Zwanziger Jahre hinein das faktische Transportmonopol der Bundesbahnen für unerschütterlich hielt, und dementsprechend maß man dieser Unternehmung eine hohe Tragfähigkeit bei. Solange diese Überzeugung vorherrschte, war es keineswegs abwegig, gewisse Staatsaufgaben durch die Staatsbahn bezahlen zu lassen. Es bedurfte alsdann keiner Zoll- oder Steuererhöhung, sondern die betreffenden Mittel kamen in der Form einer unsichtbaren Steuer auf den Bundesbahntarifen herein. Erinnert sei in diesem Zusammenhang daran, daß ein analoger Vorgang sich bei der PTT Jahr für Jahr vollzieht. Wenn diese Verwaltung 25 Millionen Fr. jährlicher Überschuß in die Bundeskasse abliefert, so heißt das nichts anderes, als daß wir in der Form entsprechend erhöhter Posttaxen, Telephongebühren usw. indirekte Steuern für allgemeine Staatszwecke entrichten. Nur — und hier liegt allerdings der springende Punkt — ist die PTT im Besitz eines rechtlichen Monopols,

während das Transportmonopol der Bundesbahnen lediglich faktisch bebegründet war und lediglich nach damaliger Auffassung für unerschütterlich galt.

Zu erwähnen wäre noch, daß sich in der älteren Verkehrsliteratur z. B. in Sax „Die Verkehrsmittel in Volks- und Staatswirtschaft" oder in der „Enzyklopädie des Eisenbahnwesens" von Röll, zahlreiche Hinweise für die volkswirtschaftliche Vertretbarkeit einer Entlastung des Staatshaushaltes durch entsprechende Belastung des Eisenbahnhaushaltes finden, sofern — wie immer stillschweigend vorausgesetzt wurde — faktische Monopolbedingungen gegeben sind [1]). Dabei wird zugunsten dieser unsichtbaren Steuern auf den Tarifen etwa angeführt, daß die Umlage auf den Eisenbahnverkehr nicht nur weniger fühlbar und sicherer sei als fast jede andere Art der Steuererhebung, sondern daß auf diese Weise auch die Belastung der an letzter Stelle Betroffenen weitgehend nach deren Leistungsfähigkeit verteilt werden könne.

III. Die große Wende

Seit geraumer Zeit haben die Bundesbahnen ihr früheres faktisches Transportmonopol verloren, und sie werden es nie wiedergewinnen; im Gegenteil dürfte sich der Konkurrenzkampf im Verkehr noch akzentuieren. Diese Verhältnisse zwingen gebieterisch dazu, jene soeben geschilderte und unter Monopolbedingungen vertretbare Politik völlig umzukehren. Daß diese völlige Umkehr tatsächlich auch stattfinde, dafür scheinen uns rechtliche, finanzielle sowie allgemeine verkehrs- und volkswirtschaftliche Überlegungen alle Gewähr zu leisten.

Unter verkehrs- und volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten ist davon auszugehen, daß für alle Zukunft weite Kreise durch die Personenautomobile, Motorlastwagen, Flugzeuge usw. weitgehend von den Eisenbahnen unabhängig sein werden. Bahnfremde Auflagen können also nicht mehr über die Tarife auf die gesamte Bevölkerung umgelegt werden, sondern betroffen werden dadurch nur noch diejenigen Kreise, welche auf die Bahnbenützung angewiesen bleiben. Das sind immer überwiegender Bevölkerungsschichten mit schmaler Existenzgrundlage, hauptsächlich die Stände der Arbeiter und Angestellten, der Bauern und Gewerbler [2]). Bahnfremde Auflagen führen daher letztlich zu einer indirekten Besteuerung der wirtschaftlich ohnehin weniger

---

[1]) Sax, 2. Auflage, Bd. 3, S. 64/65 und 429; 1922 bei Springer, Berlin. Röll, 2. Auflage, Bd. 5, S. 77; 1914 bei Urban und Schwarzenberg, Berlin/Wien.

[2]) Natürlich ist im Güterverkehr die Industrie der Großkunde der Bundesbahnen. Die Industrie wäre jedoch, generell gesprochen, finanziell in der Lage, sich von der Bahnbenützung viel weitergehend unabhängig zu machen; das gilt insbesondere für den Transport von Fertigwaren, während für den Transport der niedrig tarifierten Rohstoffe und Halbzeuge die Bahnposition stärker ist.

tragfähigen Bevölkerungsschichten, wirken sich also unsozial aus. Klar ist auch, daß die Verletzung der Interessen der eigenen Kunden, der die Bundesbahnen schon aus Gründen der Gerechtigkeit entgegentreten müssen, zudem der Konkurrenz anderer Verkehrsmittel neuen Auftrieb gibt. Ein Weiterdauern der Verpolitisierung der Bundesbahnen im Sinne der Überbürdung bahnfremder Auflagen würde daher offensichtlich in eine schlechthin unhaltbare Situation hineinführen.

In gleicher Richtung wie die entwickelten verkehrs- und volkswirtschaftlichen Gesichtspunkte wirkt sich die ungünstige Finanzlage der Bundesbahnen aus. Wie angespannt die Finanzlage dieser Unternehmung selbst nach der Sanierung sein wird, braucht hier nicht besonders dargelegt zu werden. Die Staatsbahn wird deshalb auch von dieser Seite betrachtet nicht in der Lage sein, neue bahnfremde Leistungen und Lasten zu übernehmen.

Dieser doppelte Hinweis auf verkehrs- und volkswirtschaftliche Zusammenhänge und auf die Finanzlage hat es den Bundesbahnen schon in den Jahren vor dem zweiten Weltkrieg ermöglicht, sich neue bahnfremde Auflagen von Belang vom Leibe zu halten, obwohl eine besondere gesetzliche Sicherung nicht bestand. Die Unternehmung selbst wird den Kampf in dieser Sache immer an erster Stelle führen, da ihr Interesse am größten und unmittelbarsten ist. Gerechterweise muß aber auch anerkannt werden, daß beim Bunde die Erkenntnis der Unhaltbarkeit der früheren Praxis genau so heranreifte. Insbesondere wäre hervorzuheben, daß den Bundesbahnen im zweiten Weltkrieg — in markantem Gegensatz zum ersten Weltkrieg — keinerlei bahnfremde Leistungen und Lasten zugemutet wurden.

Dennoch wäre es wohl unvorsichtig, sich ohne weiteres auf die Dauerhaftigkeit dieses erfreulichen Wandels zu verlassen. Allerdings haben die Gründe, welche dafür sprechen, wahrhaft zwingenden Charakter — aber mit dem Wechsel der Zeiten und Persönlichkeiten könnte sich wohl auch hier und da ein Rückfall in die frühere Praxis ereignen. Der eingetretene Wandel darf also mit anderen Worten nicht ohne gesetzliche Sicherungen bleiben. Diese gesetzlichen Sicherungen werden durch das Sanierungsgesetz geschaffen. Abgesehen davon, daß sich der Bundesrat schon in seiner Botschaft von 1936 von der Praxis der bahnfremden Auflagen distanziert, sind verschiedene Artikel des neuen Gesetzes gerade mit Blick auf diese Frage redigiert worden. Art. 3^2 fordert z. B., daß die Bundesbahnen nach gesunden betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu verwalten und zu betreiben seien. Es ist klar, daß neue bahnfremde Auflagen mit dieser Forderung nicht vereinbar wären. Nach Art. 3^1 sollen die Bundesbahnen bei der Tarif- und Fahrplangestaltung auf die volkswirtschaftlichen Bedürfnisse Rücksicht nehmen, soweit ihre finanziellen Mittel es gestatten. Auch mit dieser Einschränkung wird ein Damm gegen neue bahnfremde Auflagen

errichtet. Von besonderer Bedeutung ist Art. 16². Nach ihm soll bei einem Jahresdefizit, soweit es nicht durch die Reserve ausgeglichen werden kann, die Bundesversammlung bei Genehmigung der Jahresrechnung über die Art der Deckung beschließen; ausgeschlossen ist der Vortrag des Defizites auf neue Rechnung. Nach drei Richtungen hin ist diese Bestimmung wertvoll: Erstens werden die Bundesbahnen gezwungen, allfällige Jahresdefizite nach der Sanierung vor der Landesregierung und der Volks- und Ständevertretung zu verantworten. Zweitens ergibt sich eine wirksame Sicherung gegen nicht oder ungenügend entschädigte bahnfremde Auflagen; wären solche entstanden, träte das bei dieser Gelegenheit vor aller Öffentlichkeit zutage. Drittens wird verhindert, daß sich im Laufe der Jahre ein neuer großer Sanierungsbedarf aufstaut, weil dem verhängnisvollen Kreislauf von Defiziten und Neuverschuldung nunmehr ein Riegel geschoben ist. Art. 18 sorgt dafür, daß Anschaffungen und Bauten der Bundesbahnen nicht durch eine Schuldenvermehrung bezahlt werden. Endlich verlangt Art. 19 in Verbindung mit Art. 2, daß die Erwerbung weiterer Eisenbahnen oder der Bau neuer Linien durch den Bund nur gestützt auf einen dem Referendum unterstehenden Bundesbeschluß erfolgen kann, und daß die daraus hervorgehende Belastung der Bundesbahnen den kommerziellen Wert der zu erwerbenden Bahnen oder der zu bauenden Linien nicht übersteigen darf.

IV. Das Postulat der Rechtspersönlichkeit der Bundesbahnen

Daß mit dem Sanierungsgesetz die einst vertretbare, aber nunmehr unhaltbar gewordene Verpolitisierung der Bundesbahnen im Sinne der Überbürdung bahnfremder Auflagen endgültig liquidiert wird, halten wir aus den dargelegten verkehrs- und volkswirtschaftlichen, finanziellen und rechtlichen Gründen für feststehend. Deswegen vermögen wir nicht einzusehen, weshalb es der eigenen Rechtspersönlichkeit der Bundesbahnen bedürfte, die ja von ihren Befürwortern maßgeblich zur Überwindung dieser Verpolitisierung, dieses Reptilienfonds-Charakters der Staatsbahn, postuliert wird.

Wir wissen wohl, daß den Gesetzesgegnern allerdings auch Art. 8¹ ein Dorn im Auge ist, welcher dem Bundesrat das Recht gibt, den Bundesbahnen die zur Wahrung wichtiger Interessen des Landes notwendigen Weisungen zu erteilen. Es wird indessen zu zeigen sein, daß gerade diese Bestimmung unerläßlich ist, soll der seinerzeitige Rückkauf privater Eisenbahnen durch den Bund seinen Sinn nicht verlieren. Dieser Art. 8¹ könnte nur Bedenken erwecken, wenn er erneut zur Überbürdung bahnfremder Auflagen Anlaß gäbe, und es mag sein, daß manche Gesetzesgegner das befürchten; das kann jedoch aus den angegebenen Gründen als ausgeschlossen gelten. Ferner wird im nachfolgenden zu untersuchen sein, ob von

einer Zersplitterung der Verantwortung über die Bundesbahnen gesprochen werden kann.

1. Grenzen der Entpolitisierung.

Es ist dargelegt worden, daß seit dem Verlust des faktischen Transportmonopols die Entpolitisierung der Bundesbahnen im Sinne eines resoluten Bruches mit der früheren Praxis der bahnfremden Auflagen unausweichlich ist, und daß diese Art der Entpolitisierung durch das Sanierungsgesetz tatsächlich auch gewährleistet wird. Überaus wichtig ist es jedoch, den grundlegenden Unterschied zu einer anderen Art der Entpolitisierung hervorzuheben, die weder politisch durchführbar noch volkswirtschaftlich gesund wäre; wir sprechen vom Einsatz der Bundesbahnen als Instrument der Volkswirtschaft und der Staatspolitik, vor dem alle Entpolitisierungsgedanken Halt machen müssen. Hier ist der Ruf nach Ausschaltung der politischen Einflüsse auf die Bundesbahnen nicht mehr am Platz, weil diese Unternehmung gerade aus verkehrs„politischen" Gründen nicht einfach nach Rentabilitätsgesichtspunkten geführt werden kann. Es geht hier um die „Politik" im guten Sinne der Verfolgung bestimmter Staatszwecke, die sich bei den Bundesbahnen deshalb nicht ausschalten läßt, weil sie eben zur Förderung solcher Staatszwecke Wesentliches beizutragen haben.

Prof. Walther Burckhardt hob diese Tatsache in einer Abhandlung in Heft 3/1938 der „Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins"[3]) mit der ihm eigenen Klarheit hervor:

> „Wenn der Bund den Betrieb der Eisenbahnen als eine Aufgabe des öffentlichen Interesses anerkennt, und das will er auch weiter tun, so bedeutet das nicht nur eine platonische Verbeugung vor der Wichtigkeit des Eisenbahnverkehrs, sondern die Anerkennung des praktischen Satzes, daß der Bund für den Betrieb der (verstaatlichten) Bahnen sorgen soll, wie für seine anderen staatlichen Obliegenheiten; mit seinen Macht- und Geldmitteln; mit Einsetzung seines staatlichen Ansehens. Er kann sich von diesem als öffentlich anerkannten Interesse nicht mehr lossagen, ohne das öffentliche Interesse zu schädigen."

Und von der Entpolitisierung sprechend:

> „Vorerst sei an zweierlei erinnert: Erstens daran, daß, wenn die Bundesbahnen eine öffentliche Anstalt bleiben sollen, die Regierung für ihre Geschäftsführung verantwortlich sein muß gegenüber dem Parlament und dem Lande; und zweitens, daß die Interessen des Eisenbahnverkehrs nicht von den übrigen öffentlichen Interessen losgelöst werden können; man denke nur an die Landesverteidigung, die Landwirtschaft, die Zollpolitik, die Arbeitslosigkeit. Deshalb muß schließlich eine Instanz über das Zusammenspiel aller dieser öffentlichen Interessen entscheiden, eben die politische Instanz, die Regierung. Dieser politische Einfluß ist nicht unsachlich, sondern durchaus gesund und notwendig. Er darf offen anerkannt und ausgeübt werden."

---

[3]) a. a. O. S. 108 und 118; bei Stämpfli & Cie., Bern.

Es erweist sich mithin als unerläßlich, streng zwischen sachlichen und unsachlichen politischen Einflüssen auf die Bundesbahnen zu unterscheiden. Unsachliche politische Einflüsse abzuwehren — z. B. zu weitgehende Bau-, Tarif- und Fahrplanbegehren und vor allem Leistungen und Lasten, welche nicht unbedingt von den Bundesbahnen übernommen werden müssen —, daran haben die Leitung der Bundesbahnen und der Bundesrat offensichtlich das erste Interesse; ja, sie sind gemäß Sanierungsgesetz dazu sogar verpflichtet. Daneben gibt es politische Einflüsse, die zwar notwendigerweise zu bahnfremden Auflagen führen müssen, weil nur die Bundesbahnen ihnen entsprechen können, die jedoch im Allgemeininteresse liegen[4]); ihnen haben sich die Bundesbahnen nicht entgegenzustellen, sie müssen hingegen auf Schadloshaltung dringen. Endlich ist an den ganzen Komplex der in der Eisenbahngesetzgebung verankerten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen zu erinnern — ebenfalls politische Einflüsse —, welche im Interesse des Volksganzen unerläßlich, also sachlich sind und auf welche die Bundesbahnen stolz sein dürfen, weil sie durch sie zum öffentlichen Dienst gestempelt werden.

2. Die Gliederung der Verantwortung.

Es scheint uns, daß der Vorwurf, die Verantwortung über die Bundesbahnen sei zersplittert, nicht erhoben würde, wenn man sich über die volkswirtschaftliche und staatspolitische Bedeutung dieser Unternehmung allseitig genügend Rechenschaft ablegte[5]). Wem im Burckhardt'schen Sinne

[4]) Ein Beispiel bildet die vom Kostenstandpunkt nicht gerechtfertigte, aber staatspolitisch erwünschte Aufhebung der Bergzuschläge, welche vor allem dem Kanton Tessin zugutekommt.

[5]) Der Satz aus der Botschaft von 1936, die Verantwortung über die Bundesbahnen sei in niemandes Hand konzertriert, ist uns natürlich bekannt. Er wurde jedoch auf einen verhältnismäßig untergeordneten Sachverhalt angewendet, sonst hätte der Bundesrat ja nicht in der gleichen Botschaft die eigene Rechtspersönlichkeit der Bundesbahnen ablehnen dürfen. Der Bundesrat vertrat an jener Stelle der Botschaft die Auffassung, die Autorität über die Bundesbahnen müsse in ihm selbst ihre Spitze finden. Zwar spreche schon das Organisationsgesetz von 1923 von der Oberaufsicht des Bundesrates, doch könne diese solange nicht voll wirksam werden, als die die Beeinflussung der Ausgaben ermöglichende Genehmigung des Betriebs- und Bauvoranschlages nicht bei ihm (sondern beim Parlament) liege. In diesem Zusammenhang nun wurde gesagt, daher sei die Autorität über die Bundesbahnen eigentlich in niemandes Hand konzentriert — nämlich weder voll beim Bundesrat noch voll beim Parlament. Die eidgenössischen Räte haben sich allerdings die Genehmigung des Betriebs- und Bauvoranschlages nicht nehmen lassen, ein Beweis dafür, wie sehr alles als Volksangelegenheit angesehen wird, was mit den Bundesbahnen zusammenhängt. Der Bundesrat hat sich im neuen Gesetz dagegen die Prüfung dieser Voranschläge vorbehalten, was materiell mindestens so bedeutsam ist wie die Genehmigung. Die Beeinflussung der Ausgaben der Bundesbahnen ist ihm damit rechtlich und tatsächlich uneingeschränkt möglich; z. B. kann er den eidgenössischen Räten auf Grund seines Prüfungsrechtes beantragen, diese Voranschläge nicht zu genehmigen.

klar ist, daß sich in dieser Unternehmung eine öffentliche Angelegenheit verkörpert, dem muß unseres Erachtens auch klar werden, daß die politische Verantwortung nicht anders verteilt sein kann, als sie es ist. Für eine solche Unternehmung muß die Landesregierung die oberste Verantwortung tragen, die ihrerseits wieder den eidgenössischen Räten verantwortlich ist; und beide, Regierung und eidgenössische Räte, sind an letzter Stelle dem Volk verantwortlich. Wir halten es für ausgeschlossen, daß eine Unternehmung, in welcher ein beträchtlicher Teil des Volksvermögens angelegt ist, welche dem Bunde, d. h. also dem ganzen Volke gehört, von welcher direkt und indirekt schätzungsweise fünf Prozent unseres Volkes die Existenzmittel beziehen, von deren Tarifgebarung das gesunde dezentralisierte Siedlungs- und Standortswesen unseres Landes maßgeblich abhängt, von einem Verwaltungsrat, einer Direktion oder von einem einzigen Generaldirektor beherrscht werden darf. Die gegebene Verteilung der politischen Verantwortung bedeutet übrigens nach unserer Überzeugung in keiner Weise Zersplitterung der Verantwortung. Denn die tägliche Verantwortung, die Verantwortung im einzelnen, kann offensichtlich nur eine Fachinstanz tragen und trägt sie auch. Diese Fachinstanz ist die Bundesbahnleitung, welcher der Verwaltungsrat zur Seite steht. Ihnen aber müssen die politischen Verantwortungsträger diejenigen Weisungen erteilen können, welche im Landesinteresse liegen.

Die Organisation der politischen Verantwortung bei den Bundesbahnen ist also ganz einfach ein Spiegelbild unseres demokratischen Bundesstaates. Die seinerzeitige Verstaatlichung von Privatbahnen verlöre tatsächlich jeden Sinn, wollte man Bundesrat, Bundesversammlung und Volk in der Mitwirkung an der Gestaltung der Staatsbahnpolitik ausschalten. Eine Staatsbahn ohne legitimen politischen Einfluß ist undenkbar.

Wenn wir somit die politische und interne Organisation der Bundesbahnen für zweckmäßig ansehen, so sei doch betont, daß auch bei zweckmäßigen Organisationen ihr Wert von den Persönlichkeiten abhängt, welche darin in den führenden Stellen wirken. Die Personen, welche bei den Bundesbahnen und ihren Behörden den Kurs bestimmen, sind das letztlich Entscheidende, und wir glauben, daß man sich dessen allseitig bewußt ist.

3. Einzelgesichtspunkte zur eigenen Rechtspersönlichkeit der Bundesbahnen.

Wir gelangten zur Ablehnung der eigenen Rechtspersönlichkeit der Bundesbahnen, weil die Verpolitisierung dieser Unternehmung im Sinne der heute nicht mehr tragbaren Überbürdung von bahnfremden Auflagen auch ohne dieses Postulat überwindbar ist; weil das Recht des Bundesrates, den Bundesbahnen die zur Wahrung wichtiger Interessen des Lan-

des notwendigen Weisungen zu erteilen, unerläßlich ist, soll diese Unternehmung weiterhin ein Instrument der Volkswirtschaft und der Staatspolitik bilden; weil die Gliederung der Verantwortung über die Bundesbahnen genau der Natur der Sache entspricht. Nachdem die Frage dergestalt in ihren großen Zusammenhängen untersucht wurde, sei sie im folgenden noch auf Grund einiger Einzelpunkte beleuchtet. Unsere ablehnende Stellungnahme dürfte dadurch noch verständlicher werden.

a) Die Bundesbahnen verfügen schon jetzt über eine weitgehende, teils rechtliche, teils faktische Autonomie. Die Kompetenzen der Generaldirektion gehen bedeutend über diejenigen hinaus, welche etwa den Direktoren eidgenössischer Ämter zustehen. Kein Bundesamt und kein anderer Regiebetrieb des Bundes besitzt sodann einen Verwaltungsrat, der bei den Bundesbahnen weitreichendere Befugnisse innehat als derjenige wohl der meisten Privatgesellschaften. Man vergleiche darüber Art. 10 der Sanierungs-Vorlage oder Art. 9 des Organisationsgesetzes von 1923. Diese Autonomie der Bundesbahnen ist nicht nur praktisch geboten, sondern wird im Gesetz direkt gefordert; ihre Verwaltung und ihr Betrieb sollen „Sache einer innerhalb der Schranken der Bundesgesetzgebung selbständigen eidgenössischen Verwaltung" sein (Art. 1 Sanierungsgesetz oder Organisationsgesetz); die Oberaufsicht des Bundesrates soll so ausgeübt werden, daß „durch weitgehende Abtretung von Befugnissen an die Organe der Bundesbahnen für eine einfache, rasche und unabhängige Geschäftsbehandlung gesorgt ist" (Art. 8^2 Sanierungsgesetz oder Art. 1^3 Organisationsgesetz).

b) Rechtlich ist kein Zweifel darüber möglich, daß Bundesbahnen eigenen Rechts nach wie vor mit Aktiven und Passiven im Eigentum des Bundes stünden[6]). Nur Verwaltung und Betrieb könnten in die Hände einer Unternehmung mit eigener Rechtspersönlichkeit gelegt werden, d. h. es würde eine Betriebsgesellschaft geschaffen, die mit dem Eigentum des Bundes und für dessen Rechnung wirtschaftete. Juristisch und politisch wäre es bei dieser Sachlage unhaltbar, dem Bundesrat — bzw. dem Schweizervolk und seiner Vertretung — das Mitspracherecht in entscheidenden Dingen zu entziehen; juristisch unhaltbar, weil dem Bunde dann nicht gewährt würde, was den Eigentümern jeder Privatgesellschaft gewährt ist; politisch unhaltbar, weil der Bund, sofern er bloß noch zahlen, aber nicht mehr befehlen könnte, damit in eine inakzeptable und unwürdige Rolle geriete. Man erkennt somit: Bundesbahnen eigenen Rechts ohne Mitsprache des Bundes in entscheidenden Dingen sind unmöglich; Bundesbahnen eigenen Rechts mit Mitsprache des Bundes in entscheidenden Dingen sind denkbar, aber ma-

[6]) Neue Schulden könnten zwar theoretisch ihres Charakters als Bundesschulden entkleidet werden. Wie aber verhielte es sich mit neuen Aktiven? Es wäre doch nicht möglich, einen Teil der Aktiven, eben den Neuzuwachs, als Privateigentum zu erklären.

teriell ändert sich dann nichts an der gegenwärtigen Ordnung, es würde mit anderen Worten lediglich eine leere Form, eine Fiktion aufgerichtet[7]). Man hat also letzten Endes die Wahl zwischen dem Verzicht auf den Gedanken der eigenen Rechtspersönlichkeit der Bundesbahnen und dem Hegen und Pflegen einer Fiktion.

c) Eine Fiktion ist immer unnütz, manchmal ist sie aber dazu noch schädlich. Eine Betriebsgesellschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit, die der staatlichen Autorität entbehrte, würde in den Verhandlungen mit der Gewerkschaft, den Kantonen, den großen städtischen Gemeinwesen, mit den Banken und den Kreisen von Handel, Industrie, Gewerbe und Landwirtschaft größeren Schwierigkeiten begegnen. Ganz allgemein würden die Bundesbahnen im Inland und im Ausland an Ansehen verlieren, wenn sie nicht mehr voll und ganz Staatsbahn, sondern ein hybrides Gebilde wären. Bei den Obligationeninhabern könnte die Meinung auftauchen, der Bund stehe nicht mehr vorbehaltlos zu seinen Verpflichtungen; dies führte zu schweren Auswirkungen an der Börse. Würde versucht, diese Betriebsgesellschaft für die Zukunft auf den eigenen Kredit zu stellen, so fände sie diesen Kredit vor der Sanierung ganz fraglos überhaupt nicht, und wenn sie ihn nach der Sanierung finden sollte — was nicht sicher ist —, dann nur zu ungünstigeren Bedingungen. Diese gleiche Gesellschaft, ohne politischen und finanziellen Rückhalt beim Bund, mit dem Kredit einer unrentablen Privatunternehmung, müßte jedoch nichtsdestoweniger ein Instrument der Volkswirtschaft und der Staatspolitik bleiben; denn daß in diesem Punkt an der Mitsprache des Bundes nichts geändert werden könnte, wurde oben unter b) erneut festgestellt. Endlich stünde diese Gesellschaft, privat in den Finanzen, öffentlich in den Dienstleistungen, in Konkurrenz mit Verkehrsmitteln, welche gerade umgekehrt in den Finanzen öffentlich und in den Dienstleistungen privat sind — man denke an die öffentliche Subventionierung des Straßenbaues, der Binnenschiffahrt, des Flugverkehrs. Zusammenfassend ist es schon so, wie sich Herr Bundesrat Celio in der Dezembersession 1943 im Ständerat ausdrückte: „Une telle entreprise serait jetée dans une lutte incessante et formidable".

d) Für die Beurteilung der eigenen Rechtspersönlichkeit der Bundesbahnen scheint uns auch die von Herrn Bundesrat Celio bei gleicher Gelegenheit erwähnte Tatsache wichtig, daß Herr Wetter, als Nationalrat ein eifriger Vorkämpfer des Gedankens, als Bundesrat sich gänzlich davon distanzierte. „E da saggio mutar consiglio!" kommentierte unser damaliger Bundespräsident diese Tatsache.

V. Eigene Rechtspersönlichkeit und öffentlicher Dienst

In einem bemerkenswerten und wohlfundierten Artikel „Grundsätz-

[7]) Wir sehen von den dabei möglich werdenden Einsparungen durch Lohnsenkungen (via selbständiges Personalstatut der Bundesbahnen) ab, die ja nach dem Zeugnis von prominenten Gesetzesgegnern nicht in deren Absicht liegen.

liches zur Tarifbildung bei Eisenbahnen" in Heft 7/1944 dieser Zeitschrift vertrat Herr Dr. Erhard die Auffassung, daß die eigene Rechtspersönlichkeit an den Leistungen der Bundesbahnen als öffentlicher Dienst nichts ändern würde. Von anderen Überlegungen ausgehend, insbesondere in Erinnerung an den rein formalen Charakter dieser Rechtskonstruktion, teilen wir diese Auffassung vollauf. Die Überlegung Dr. Erhards dagegen ist folgende: Die Tarifpolitik der Eisenbahnen, insbesondere das Werttarifsystem, liegt im Eigeninteresse dieser Unternehmungen; folglich werden hier keine Änderungen eintreten, wenn z. B. den Bundesbahnen die eigene Rechtspersönlichkeit gegeben würde. Es ist richtig, daß gerade das Werttarifsystem der nach optimaler Kapazitätsausnutzung drängenden Fixkostenstruktur der Eisenbahnen angepaßt ist und mithin theoretisch in deren Eigeninteresse liegt; daß es zugleich eine volkswirtschaftliche Notwendigkeit darstellt, anerkennt auch jener Verfasser; es kann wohl geradezu als Idealfall bezeichnet werden, wenn Eigeninteresse und volkswirtschaftliches Interesse derart zusammenfallen. In einer Hinsicht allerdings könnte die Darstellung jenes Verfassers ein wesentliches Mißverständnis entstehen lassen: Es könnte nämlich daraus gelesen werden, auch die übrigen Verpflichtungen eines öffentlichen Verkehrsdienstes fielen mit den Eigeninteressen zusammen. Diese Meinung jedoch würde gegen alle verkehrswirtschaftliche Erkenntnis verstoßen.

Wir machten oben selbst für das Werttarifsystem die Einschränkung, es liege „theoretisch" im Eigeninteresse der Eisenbahnen, denn die These ist unbedingt richtig nur beim Fehlen von Konkurrenz; ist Konkurrenz vorhanden, so ergibt es sich zwangsläufig, daß die hochtarifierten Güter dieser Konkurrenz stark, die niedrigtarifierten Güter dagegen schwach oder gar nicht ausgesetzt sind. Das Eigeninteresse der Eisenbahnen verlangt alsdann der Tendenz nach: Senkung der hohen Tarife, Steigerung der niedrigen Tarife, während das volkswirtschaftliche Interesse die Intakthaltung des Werttarifsystems bisheriger Spannungsweite fordert.

Sodann läßt sich nicht sagen, daß die Tarifpolitik schlechthin mit dem Eigeninteresse der Eisenbahnen identisch ist. Dr. Erhard weist sehr treffend darauf hin, daß keine Eisenbahn der Welt in ihrer Tarifpolitik frei sei. Gäbe es hier ein restloses Zusammenfallen von volkswirtschaftlichem und Eigeninteresse, dann hätte der Staat ja nicht den geringsten Anlaß, den Eisenbahnen Tarifbindungen aufzuerlegen. Auch die englischen Eisenbahnen, die diese und andere Bindungen tragen, können deshalb nicht als „Privatunternehmungen, die sich nach rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu richten haben", bezeichnet werden.

Es würde zu weit führen, wollten wir hier alle Bindungen aufzählen, welche volkswirtschaftlich geboten sind, aber nicht im Eigeninteresse der Eisenbahnen liegen — sofern darunter lediglich das geldmäßige Gewinnstreben verstanden wird. Drei der wichtigsten Bindungen seien aber immerhin noch hervorgehoben: die Beförderungspflicht, welche

die Eisenbahnen zwingt, sich der personellen und sachlichen Ausstattung nach auch für Verkehrsspitzen bereitzuhalten; die Pflicht zur Gleichbehandlung verkehrsstarker und verkehrsschwacher Gebiete bezüglich Transportpreisen und -bedingungen; die Betriebspflicht, welche den Eisenbahnverkehr auf jenen Strecken sicherstellen will, welche vom nackten Rentabilitätsstandpunkt aus aufgegeben werden müßten.

Dr. Erhard nennt selbst einige dieser weiteren Bindungen und führt aus, da sie durch Gesetz oder Konzession ohnehin festgelegt seien, ändere sich bei Verleihung der eigenen Rechtspersönlichkeit an eine Eisenbahn auch daran nichts. Hier treffen wir uns wieder mit ihm, und hier schließt sich auch unser Kreis: Erneut ist damit bewiesen, daß der Staat in allen entscheidenden Eisenbahnfragen mitsprechen will und muß — erst recht bei den mit Vermögen und Schulden dem ganzen Volke gehörenden Bundesbahnen. Die Folgerung daraus ziehen wir dann zwar anders als Dr. Erhard, nämlich: Da die eigene Rechtspersönlichkeit der Bundesbahnen an dieser grundlegenden Tatsache nichts ändert, bleibt dieses Postulat eine leere Formel, eine rein theoretische Konstruktion — die allerdings, wie gezeigt, zudem noch bedenkliche Auswirkungen zeitigte.

Einen einleitend betonten Punkt wird man sich jedoch gerade auf die Volksabstimmung über das Sanierungsgesetz hin stets vor Augen halten müssen: Aus der ganzen Sanierungsgeschichte heraus erscheint es vollauf verständlich, daß das Postulat der eigenen Rechtspersönlichkeit der Bundesbahnen sich erhob. Niemand darf es sich deshalb erlauben, den Befürwortern dieses Postulates die guten Absichten zu bestreiten. Man wird also über diese wichtige Frage sprechen müssen. Wer anderer Meinung ist, wird wie das hier geschah, zu überzeugen versuchen müssen. Indessen können nur Unvoreingenommene, die einzig das Gewicht der Argumente für und wider wägen, überzeugt werden. Daher ist Unvoreingenommenheit in dieser wichtigen Frage alles. Die guten Absichten allein genügen nicht. Es wäre nicht das erstemal, daß das Richtige gewollt, aber das Unrichtige erreicht wurde.