

Gotthard kontra Splügen : zur Geschichte der Ostalpen-Bahnprojekte

Autor(en): **Kreis, Georg / Egger, Franz**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **61 (1981)**

Heft 3

PDF erstellt am: **14.05.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-163744>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Gotthard kontra Splügen

Zur Geschichte der Ostalpen-Bahnprojekte

Gotthard kontra Splügen? In der gegenwärtigen Diskussion um den Bau eines Gotthard-Basistunnels lautet die Frage eigentlich umgekehrt: Sollte nicht eher eine Splügen-Bahn statt ein weiterer Ausbau der Gotthard-Bahn angestrebt werden? Der Gotthard ist die vorgegebene Lösung, wogegen nun die Ostalpen-Variante ins Spiel gebracht wird. Anfänglich jedoch lautete die Frage tatsächlich so, wie wir sie stellen. In den sechziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts verdrängte das jüngere Zentralalpen-Projekt das ältere Ostalpen-Projekt. Und nachdem sich der Gotthard gegen den Splügen durchgesetzt hatte, wirkte sich auch die Existenz der Gotthard-Linie gegen die dennoch weiterbestehenden Ostalpen-Pläne aus. Zweifach also: Gotthard kontra Splügen.

Unsere Auseinandersetzung mit den historischen Hintergründen der Ostalpen-Projekte verfolgte nicht die Absicht, bestimmte Argumente für die gegenwärtige Debatte herauszuarbeiten, obwohl auf seiten der Splügen-Befürworter in der stark zukunftsorientierten Diskussion unter anderem auch mit einem historischen Argument, nämlich dem sogenannten Ostalpen-Versprechen von 1872, gefochten wird. Im folgenden soll lediglich untersucht werden, warum die zunächst im Vordergrund stehende Ostalpen-Lösung nicht verwirklicht wurde und welche Verantwortung dem Bund für den Verlauf dieser Entwicklung zukommt.

Bevor die erste Talbahn Zürich—Baden eröffnet wurde, war in den Jahren 1838/39 das erste Projekt einer «Überschienenung» der schweizerischen Alpen aufgetaucht: Der Comasker Zanino Volta wollte sich von der Bündner Regierung ein hundertjähriges Privileg für eine Splügen-Bahn geben lassen. Während in der ersten Phase der Ostalpen-Bewegung der Splügen als kürzeste Verbindung zwischen dem Comer- und dem Bodensee die vorherrschende Variante war, wurde in den Jahren 1845 bis 1869 die Lukmanier-Variante, die ebenfalls das tief in die Alpen hineinreichende Rheintal benützen konnte, als die günstigere bevorzugt. Günstiger war sie in mehrfacher Hinsicht: Die Lukmanier-Route verband den Norden mit dem sardischen Piemont, von dessen Seite finanzielle Unterstützung zu erwarten war; sie hätte aber auch die weniger interessierte österreichische Lombardei bedienen können, und sie mündete ebenfalls in einen verkehrstechnische Vorteile bietenden See, den Lago Maggiore; ihre Südrampe hätte – was aus Tarifgründen zu begrüßen gewesen wäre – ebenfalls über Schweizer Boden geführt und überdies auch dem Tessin eine Bahnverbindung mit dem Norden gebracht. Für den Lukmanier sprachen ferner verschiedene bautechnische Aspekte, zum Beispiel die um 200 Meter tiefer liegende Scheitelhöhe. Im weiteren verzichten wir darauf, die bautechnischen Aspekte der einzelnen Varianten und deren finanzielle Konsequenzen mitzureferieren. Auskünfte dieser Art findet man in den beiden folgenden Werken: Robert Bernhardt: Die schweizerische Ostalpenbahn in historischer, technischer und kommerzieller und volkswirtschaftlicher Beleuchtung. Zürich 1903. – Hans Schmidlin: Die Ostalpenfrage. Zürich 1916. – Die zitierten Akten stammen aus dem Bundesarchiv Bern, dessen Dienste bei dieser Gelegenheit einmal mehr verdankt seien.

Der private Realisationswille

Die Frage, ob der Splügen oder der Lukmanier oder schliesslich gar der Gotthard vorzuziehen sei, wurde nicht durch staatlichen Machtspruch entschieden. Der Entscheid hing in hohem Masse vom Unternehmerwillen privater Trägerschaften und von der Beteiligung ausländischer Geldgeber ab. Der Staat war nicht Auftraggeber, er war lediglich Konzessionsgeber und sekundär auf kantonaler Ebene auch Geldgeber. Als 1845 in der sardisch-piemontesischen Hauptstadt Turin eine Aktiengesellschaft zum Bau der Lukmanier-Linie gegründet wurde, bestand die staatliche Leistung darin, dass die Kantone St. Gallen, Graubünden und Tessin 1847 mit dem Königreich Sardinien eine Konvention abschlossen, gemäss welcher man sich auf schweizerischer Seite verpflichtete, die Baubewilligungen und Steuerfreiheit zu gewähren, und von italienischer Seite eine finanzielle Unterstützung zugesagt wurde.

Vom privaten Realisationswillen ging der erste Impuls aus – von ihm hing auch die eigentliche Verwirklichung ab. Nachdem es den Unternehmern des Lukmanier-Projektes nicht gelungen war, das nötige Baukapital aufzubringen, und die zugesprochenen Vorrechte ungenutzt geblieben waren, nahmen die Kantone ihre Konzessionen und zog Sardinien seine Subventionszusage 1853 wieder zurück. Ein weiterer Anlauf – in einer Zusammenstellung figuriert er bereits als vierte Lukmanier-Übereinkunft – scheiterte 1861 trotz den vorliegenden Konzessionen und Subventionsversprechen, weil die geforderte Kautionssumme zwei Tage zu spät hinterlegt wurde. Ob sich der Bau eines für seine Zeit gigantischen Unternehmens verwirklichen liess, war eine von zahlreichen Faktoren abhängige Konstellationsfrage, und innerhalb des Konstellationsgefüges war kein Faktor so stark, dass er die Willensrichtung der anderen hätte determinieren können. Dies galt auch für die staatlichen Wunschvorstellungen, sofern sie vorhanden waren.

Neutralisierung des Bundes

Vor 1848 hätte der Bund ohnehin nicht in die «inneren Anlegenheiten» der kantonalen Einzelstaaten eingreifen können. Mit der Gründung des Bundesstaates verband sich allerdings die Erwartung, dass dem politischen Zusammenschluss auch eine Vereinheitlichung des Wirtschaftsraumes folgen werde. Art. 21 der Bundesverfassung hätte die Grundlage für eine eidgenössische Eisenbahnpolitik bilden können, räumte er doch dem Bund die Kompetenz ein, «im Interesse der Eidgenossenschaft oder eines Teils derselben auf Kosten der Eidgenossenschaft öffentliche Werke zu errich-

ten oder die Errichtung derselben zu unterstützen». In der Folge schuf der Bundesrat denn auch ein dem Post- und Baudepartement angegliedertes «Eisenbahnbüro» und beauftragte 1849 die Engländer R. Stephenson und H. Swinburne, zum allfälligen Bau eines schweizerischen Eisenbahnnetzes eine Expertise auszuarbeiten. Der Bundesrat erwartete eine Begutachtung auch der Frage, ob ein Übergang über die Alpen mittels eines Schienenweges «mit Rücksicht auf das Verhältnis der Kosten zu dem mutmasslichen Ertrag» ausführbar sei, und wünschte im weiteren ausdrücklich: «Sie werden zu diesem Zwecke das Lukmanierprojekt näherer Prüfung unterstellen und mit Benutzung der vorhandenen Materialien untersuchen, ob nicht ein anderer Übergang mit mehr Vorteil bewerkstelligt werden könnte.»

Mit diesem Auftrag und der Ausarbeitung einer Botschaft zuhanden der Räte fand die eidgenössische Eisenbahnpolitik, bevor sie begonnen hatte, vorläufig ein Ende. Der 1852 im Parlament gefällte Entscheid, Bau und Betrieb von Eisenbahnen den Kantonen, beziehungsweise der Privattätigkeit zu überlassen, reduzierte die Bundeskompetenz auf ein Minimum: Der Bund konnte bloss negativ wirken, konnte lediglich den von den Kantonen zu erteilenden Konzessionen die Genehmigung verweigern, falls militärische Interessen beeinträchtigt würden. Die Ostschweizer Kantone sprachen sich damals ebenfalls für Privatbahnen aus, setzten also nicht auf eine staatliche Verwirklichung des Ostalpen-Projektes. Nachdem sich der Bundesrat in seiner Botschaft vom 7. April 1851 die Auffassung der englischen Experten zueigen gemacht hatte, wonach die notwendigen Ausgaben für eine Alpenbahn keineswegs durch die zwischen dem Norden und Süden bestehenden Handelsverhältnisse gerechtfertigt würden, wäre das Lukmanier-Projekt ohnehin nur noch privat zu verwirklichen gewesen.

Während sich der Bund stillhalten musste, entwickelte sich etappenweise ein nach kantonalen und regionalen, nicht aber nach nationalen Gesichtspunkten gebautes Eisenbahnnetz; der Kantönligeist aus der Zeit des lockeren Staatenbundes lebte in Fragen der Eisenbahnpolitik auch in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts weiter.

Als 1853 die Südostbahn-Gesellschaft als neue Trägerin des Lukmanier-Projektes um Genehmigung der kantonalen Konzessionen nachsuchte, konnten oder mussten sich die Bundesinstanzen erneut mit der Alpenbahn-Frage auseinandersetzen. Die Genehmigung erfolgte, obwohl Bundesrat Ochsenbein als Chef des Militärdepartementes für deren Verweigerung eingetreten war. Seinem (hier erstmals publizierten) Antrag vom 6. Oktober 1853 entnehmen wir, dass ihm die Grenznähe dieser Alpentransversale, das heisst deren Lage im Einwirkungsbereich von Österreichs Kanonen, bedenklich schien. Der Verfasser hatte offenbar die Druckversuche, denen

die Schweiz in den Jahren der Restauration ausgesetzt gewesen war und die Gefahr einer österreichischen Intervention während des Sonderbundskrieges noch vor Augen, als er schrieb: «Es wäre diese in der Hand des absoluten Österreich eine furchtbare Waffe, von der es, wie die Erfahrung lehrt, nicht zurückschrecken würde, Gebrauch zu machen, wenn es sich darum handelt, die Schweiz unter seinen Willen zu bringen und ihre Unabhängigkeit und Selbständigkeit ohne blutigen Kampf zu entwenden.» Zum Schluss wies Ochsenbein darauf hin, dass mit einer Eisenbahn über den Gotthard diese Nachteile nicht verbunden wären.

Verstärkte Umfahrungsangst

Der Bund verstand die Verpflichtung zur innenpolitischen Neutralität zunächst nicht als Verpflichtung zur Gleichbegünstigung, sondern zur Inaktivität, wobei die ablehnende Haltung der englischen Experten ihm anfänglich Recht zu geben schien, bis die Weiterentwicklung der technischen Möglichkeiten und insbesondere die ausländischen Alpenbahnprojekte eine aktivere Politik dringend nahelegte. 1854 wurde die *Semmering-Linie* (Triest—Wien) eröffnet, und schon damals war der Bau der 1867 eröffneten *Brenner-Linie* (Venedig—Innsbruck) und der 1871 eröffneten *Mont Cenis-Linie* (Turin—Lyon) geplant. Angesichts dieser Entwicklung verstärkte sich die Befürchtung, die Schweiz könnte umfahren werden und somit ihre Stellung als Transitland verlieren.

Diese Bedenken fanden ihren Niederschlag in einem Antrag, den Bundespräsident Jakob Stämpfli, der grosse Vorkämpfer der Staatsbahn-Idee, am 30. November 1859 dem Bundesrat unterbreitete: Der Bund solle, ohne sich für eine bestimmte Route jetzt schon zu entscheiden, die Initiative für eine Alpenbahn ergreifen, die erforderlichen Studien anordnen, die nötigen Unterhandlungen mit dem Königreich Sardinien einleiten und die Verhandlungen mit den Kantonen und Gesellschaften pflegen. Die drohende Umfahrung der Schweiz mit allen ihren Folgen stehe unmittelbar vor der Türe. Die Schweiz werde bald die verödetste Kette der Alpen bilden. Mit der bisherigen Haltung der Bundesbehörde sei die Verwirklichung einer schweizerischen Alpenbahn unmöglich. Selbst die Zentralbahn, sollte sie den Gotthard im Auge haben, würde für sich allein nichts Ernstes leisten können. Solange die schweizerischen Gesellschaften zusammengenommen nicht einmal den Umfang einer einzigen ausländischen Gesellschaft, etwa der Paris-Lyon-Gesellschaft, erreichen und nicht von ihren kleinlichen Rivalitäten abstehen würden, solange jede Gesellschaft und jeder Kanton nur seinen eigenen Standpunkt im Auge habe, solange würde die Schweiz keine Alpenbahn besitzen. Es sei an der Zeit, die pas-

sive Politik der Behörde zu verlassen und aktiv zu werden. Der Bundesrat beschloss jedoch, das Geschäft mit dem Auftrag, weiteres Material zu dieser Frage zu sammeln, an das Post- und Baudepartement zurückzuweisen. Der Mehrheit der Kantone war die bundesrätliche Enthaltensamkeit offenbar recht; jedenfalls lehnte der Ständerat am 24. Januar 1863 die Motion ab, womit der Waadtländer Ständerat Eytel den Bundesrat zu einer aktiveren Haltung in dieser Frage einladen wollte.

Dennoch unternahm Karl Schenk, nachdem er Bundesrat Stämpfli's Nachfolge angetreten hatte, einen weiteren Versuch, die Landesregierung zu einer aktiveren Alpenbahn-Politik zu bewegen. In seinem Vorstoss vom 29. Februar 1864 wies Schenk auf die grossen Alpenbahn-Projekte der Nachbarschaft hin. Bald zögen Lokomotiven über Brenner und Mont Cenis, die Schweiz würde ihre Stellung als Transitland verlieren, die schweizerische Eisenbahn zu blosser Lokalbedeutung herabsinken. Von der grossen Einigkeit und Konzentration der Kräfte, wie sie für einen Alpendurchstich nötig wären, sei nichts ersichtlich. «So hat denn der ganze Zeitraum seit Anlegung der Eisenbahnen in der Schweiz bezüglich der Verbindung mit dem Süden zu nichts anderem geführt als zur Trennung der Kantone in drei verschiedene Lager, zu Verträgen im Osten, zu Konventionen im Westen, zu Übereinkünften im Zentrum, zu gegenseitiger Befehdung im Inland und Ausland und zu einer Reihe von Versuchen zur Bildung von Gesellschaften für den Bau dieses oder jenes Alpenpasses, welche samt und sonders missglückt sind.» Bei neutraler Stellung des Bundesrates bestehe keine Aussicht auf Verwirklichung einer Alpenbahn.

Es sei peinlich, führte Schenk weiter aus, wenn bald Delegierte des Lukmanier-Komitees, bald Delegierte des Gotthard-Komitees an den Turiner Hof pilgerten, beide ausgestattet mit Empfehlungen des Bundesrates. «Nun hat die schweizerische Nation an dem neuen Bunde gerade das mit Freuden begrüsst, dass er die Schweiz nach aussen als einiges Ganzes hinstellte, dass er dem separaten, oft sehr unpatriotischen und selbstsüchtigen Verhandeln einzelner Kantone mit auswärtigen Regierungen ein Ende machte, dass er für die Zukunft die traurige Erscheinung von schweizerischen Abgeordneten, welche an fremden Höfen gegeneinander intrigierten, gänzlich zu verbannen schien.» Die Haltung des Bundesrates habe diesem Treiben Vorschub gewährt. Es handle sich aber nicht nur um die Ehre des Landes, sondern auch um die Wohlfahrt. Das *laissez faire* der Landesregierung begünstige die ausländischen Interessen. Dabei sei das System der Passivität gar nicht bis ans Ende durchführbar, denn der Bundesrat werde schliesslich doch reden müssen, wenn es um den Abschluss von Staatsverträgen gehe; er solle sich darum offiziell zu einem bestimmten Projekt bekennen und Verhandlungen mit fremden Staaten aufnehmen.

Selbst eine finanzielle Beteiligung des Bundes an einer Alpenbahn wäre analog zu den Subventionen von Alpenstrassen und Flusskorrekturen nicht auszuschliessen. Schenk, der mit diesem Vorstoss zugleich das Gotthard-Projekt zur offiziellen Variante erheben wollte, setzte sich nicht durch.

Durchbruch am Gotthard

Bis 1851 sah man bloss in der Grimsel-Variante eine Konkurrentin zum Lukmanier. Vom Gotthard war ernsthaft erst von 1852 an die Rede. Am 21. September 1853 wandte sich Luzern als Vertreterin der Gotthard-Interessenten mit der Forderung an den Bundesrat, die für den tessinischen Abschnitt der Lukmanier-Bahn vorliegende Konzession nicht zu bewilligen, weil mehr Schweizer Bürger an einer Gotthard-Bahn als an einer Lukmanier-Bahn interessiert wären. Die Landesregierung wies dieses Begehren jedoch entschieden zurück; sie habe nicht zu untersuchen, ob diese oder jene Linie im grösseren Interesse der Eidgenossenschaft liege. Auch 1861 noch verhielt sich der Bundesrat gegenüber den rivalisierenden Varianten, wie eine Instruktion an den schweizerischen Gesandten in Turin zeigt, strikte neutral: «... cherchez à éviter avec soin tout ce qui pourrait vous attirer le reproche de vouloir influencer en faveur de telle ou telle ligne, puisque, ainsi que cela s'est déjà vu, il ne peut en résulter que des jalousies que l'on doit prévenir à tout prix.»

Trotzdem hatte inzwischen im Bundesrat ein Meinungsbildungsprozess eingesetzt, der, unter dem Druck ausländischer Vorstösse, schliesslich doch in eine bescheidene Alpenbahn-Politik ausmünden sollte. Bundesrat Knüsel, Chef des Handels- und Zolldepartementes, wies am 23. August 1860 in einer Vernehmlassung zu einer Note der sardischen Regierung auf die Notwendigkeit hin, die Linie in jedem Fall durch das Tessin zu legen. Diesen Grundsatz, an dem man auch später festhielt, hätten sowohl Lukmanier- als auch Gotthard-Variante erfüllt. Der Luzerner Knüsel sprach sich jedoch entschieden für den Gotthard aus: Das Tessin würde mit einer Gotthard-Bahn noch fester an die Schweiz geknüpft; eine Lukmanier-Bahn könnte überdies Deutschland veranlassen, seinen Verkehr nicht über Basel nach Rorschach, sondern auf seinem Gebiet über Stuttgart nach Rorschach zu leiten.

Das war Knüsels Meinung. Im Sommer 1863 hingegen liess sich die Landesregierung – wiederum in einer Reaktion auf eine italienische Demarche – vernehmen, dass der Verbindung mit dem Tessin Priorität einzuräumen sei. Diese Stellungnahme und die Betonung seiner alleinigen Kompetenz, mit dem Ausland Verträge abzuschliessen, zeugen für das

stärker werdende Engagement der Bundesbehörde in der Frage der Alpenbahnen.

Als die Gotthard-Kantone im Herbst 1863 den Bundesrat ersuchten, ihre Übereinkunft dem Ausland weiterzuleiten, protestierte die Ostschweiz, aber auch die Westschweiz, wo man auf eine Verwirklichung der Simplon-Linie hoffte, gegen die mit dem Eisenbahngesetz von 1852 unvereinbare Monopolisierung eines einzigen Übergangs. Von Monopolisierung oder Favorisierung durch den Bund konnte zu jenem Zeitpunkt freilich keine Rede sein; Schenks Antrag vom Februar 1864 führte lediglich zum Beschluss, keinen definitiven Beschluss fassen zu wollen und den amtlichen Verkehr der Gotthard- wie der Lukmanier-Kantone mit dem Ausland zu vermitteln und – womit der Bund bei gleichgebliebener Rechtslage sein Engagement nochmals ein wenig verstärkte – an Vorverhandlungen mit einem Beobachter teilzunehmen.

Inzwischen war innenpolitisch die entscheidende Wende zugunsten des Gotthards ohne Zutun des Bundesrates bereits eingetreten. 1862/63 schwenkte das finanzstarke Zürich unter Alfred Eschers Führung von der Ostalpen-Gruppe zur Zentralalpen-Gruppe. Verschiedene Überlegungen können dabei im Spiel gewesen sein. Gerade 1862 hätte man das Lukmanier-Projekt als gescheitert betrachten können, war doch im Vorjahr nach der verspäteten Hinterlegung der Kautions das italienische Subventionsversprechen wieder zurückgezogen worden. Zudem konnte man neben der inzwischen beschlossenen Brenner-Linie nicht mehr mit dem ursprünglich erwarteten Verkehrsaufkommen aus dem Raume Bayern rechnen. Möglicherweise hielt man auch die innenpolitischen Realisationschancen, nachdem auch das Tessin auf den Gotthard eingeschwenkt war, für besser und wollte im richtigen Zug sitzen (Bern gab das Grimselprojekt auf). Jedenfalls waren die anfänglich geringen Realisationschancen des Gotthard-Projektes durch die technischen Fortschritte, wie die Arbeiten am Mont Cenis-Tunnel zeigten, erheblich gestiegen, und dies entwertete wiederum die besonderen Vorzüge der Linienlegung über den Lukmanier. Vielleicht spielte schliesslich die Befürchtung eine Rolle, im Falle einer Verwirklichung des Lukmanier-Projektes zuviel Verkehr an das St.-Galler Rheintal abtreten zu müssen. Wie dem auch sei: Die gemeinsame Befürwortung des Gotthards durch die beiden Gesellschaften der Nordost- und der Zentralbahn sicherte dem jüngeren und schwierigeren Projekt den Vorrang und schliesslich die Verwirklichung. Die Verantwortung des Bundesrates bestand lediglich darin, dass er, wie das Eisenbahngesetz von 1852 es vorschrieb, diese Wende passiv hinnahm und nicht die Initiative für den Bau einer schweizerischen Ostalpen-Bahn ergriff, der dem Bau der Brenner-Linie zuvorgekommen wäre.

Der äussere Entscheid für den Gotthard und gegen den Lukmanier kam 1866 von Italien, beziehungsweise von dessen Subventionsbereitschaft. Da jedoch Italien aus innenpolitischen Gründen seine Absichtserklärung nicht weiterverfolgen konnte, tat auch der Bundesrat weiter nichts, obgleich er sich im Geschäftsbericht für das Jahr 1867 offiziell nun ebenfalls für den Gotthard aussprach.

Am 12. April 1868 liess Bismarck den Bundesrat deutsch und deutlich wissen: «So lange man nicht im Stande ist, sich über die Rivalitäten der Kantone hinaus zu einem gemeinsamen Plan zu vereinigen, wird man das Interesse der Nachbarländer fruchtlos anrufen und weiter nichts erreichen, als den Verlust des gewinnreichen Transitverkehrs zwischen Deutschland und Italien. (. . .) Aufgabe der Eidgenossenschaft sollte es jetzt sein, für dasjenige Projekt, welches bei dem geringsten Kostenaufwand am schnellsten ausgeführt werden kann, die Interessen der Schweiz zu vereinigen und wenn dies gelungen ist, das Interesse des Auslandes in Anspruch zu nehmen.» Auch diese Aufforderung blieb zunächst ohne Wirkung. Es bedurfte der formellen von Italien, dem Norddeutschen Bund, Baden und Württemberg ausgehenden Aufforderung, die Schweiz möge die Initiative ergreifen, bis der Bundesrat die Gotthard-Konferenz einberief, aus der schliesslich der Gotthard-Vertrag vom 15. Oktober 1869 hervorging.

Die Ostalpen-Versprechen

Die bevorstehende Verwirklichung der Zentralalpen-Lösung hätte, da die Schweiz nun den längst fälligen Übergang in Aussicht hatte, die Ostalpen-Frage als gänzlich überholt erscheinen lassen können. Allein, die Gotthard-Linie verdrängte keineswegs die Ostalpen-Idee, sondern nur deren Lukmanier-Variante und verhalf der älteren Splügen-Variante zu neuem Leben. Nach der Einigung Italiens hatte die vormals in österreichisches Territorium (in dem bereits der Brenner lag) mündende Splügen-Linie ohnehin erheblich an Attraktivität gewonnen. Die italienische Verlautbarung vom 27. Februar 1866 hielt denn auch fest, dass wohl der Gotthard Priorität geniesse und der Lukmanier bloss die dritte Position einnehme, dass aber in zweiter Linie und «mit sehr geringem Unterschied» zur ersten Position der Splügen in Betracht zu ziehen sei. Nachdem der Gotthard 1869 beschlossen und 1882 in Betrieb genommen worden war, konnte die Lukmanier-Route, die bei Biasca in die Gotthard-Route mündete und darum nur Zubringerfunktion gehabt hätte, als *zusätzliche* Bahntransversale nicht mehr in Frage kommen. Eine zweite Transversale hätte nur noch weiter östlich angelegt werden können: am Splügen.

Obwohl die Gotthard-Lösung 1869 den Status eines nationalen Projektes erlangte, erhielten die Träger der Ostalpen-Idee sechs Tage nach der Unterzeichnung des Gotthard-Vertrages die gewünschte Splügen-Konzession. Bemerkenswert ist im Rückblick auf Ochsenbeins Beurteilung von 1853 und im Hinblick auf Theophil Sprechers Einschätzungen von 1906 und 1913 das damalige Urteil der Generalstabsabteilung, wonach das Splügen-Projekt vom militärischen Gesichtspunkt aus konzessionierbar sei.

Als 1872 das Privatbahnprinzip zwar belassen, die Eisenbahnhoheit hingegen von den Kantonen an den Bund übertragen wurde, sahen die Anhänger des Ostalpen-Projektes – für sie war Bundespolitik identisch mit Gotthardpolitik – die Verwirklichung ihres Projektes erneut gefährdet. Art. 3 dieses Gesetzes sollte darum diese Befürchtungen zerstreuen und bestimmte deshalb: «Der Bund wird im allgemeinen die Eisenbahnverbindungen zu entwickeln und zu vermehren suchen, insbesondere den Bestrebungen, im Osten, Zentrum und Westen der schweizerischen Alpen die Verkehrsverbindungen der Schweiz mit Italien und dem mittelländischen Meere zu verbessern, möglichste Förderung angedeihen und dabei namentlich keine Ausschlussbestimmungen gegenüber der einen oder anderen dieser Bestrebungen eintreten lassen.»

Mit diesem Gesetz trat eine völlig neue Situation ein: Dem zuvor zur Passivität verurteilten Bund wurde nun ein Förderungsauftrag überbunden, ein Auftrag, in dem die Freunde der Ostalpen-Bahn ein *erstes* Versprechen erblickten und noch heute erblicken.

Ein *zweites* Ostalpen-Versprechen wurde der Landesregierung 1878 abgerungen, als das Parlament für die Gotthard-Bahn eine Nachsubvention von 4,5 Millionen bewilligen musste. Die Gotthard-Verträge von 1869/71 hatten die finanzielle Beteiligung folgendermassen aufgeteilt: Italien 45 Mio., Deutschland 20 Mio. und die Schweiz 20 Mio. Letztere mussten durch die Gotthard-Kantone und aus privaten Mitteln aufgebracht werden; die Eidgenossenschaft war lediglich Bürge. Während nun der bundesrätliche Subventionsantrag von 1878 zunächst bloss eine Unterstützung der Zentralalpen-Bahn vorsah, wollten andererseits die Ostschweizer Kantone St. Gallen und Graubünden zusammen mit den Westschweizer Kantonen Freiburg, Waadt, Wallis und Genf diese Subvention gänzlich ablehnen. Wieder tauchte die Frage auf, ob eine Alpenbahn ein «öffentliches Werk» im Sinne des bereits erwähnten Art. 21 BV (seit 1874 Art. 23) sei.

Das Subsidiengesetz von 1878 war ein Kompromiss und der Kompromiss das Ergebnis einer vierzehntägigen Redeschlacht im Nationalrat. In Art. 5 finden wir das zweite der sogenannten Ostalpen-Versprechen: «Eine Subvention vom gleichen Betrag, wie die den in Art. 1 bezeichneten (Gotthard-)Kantonen gewährte, nämlich von je 4½ Millionen, wird ein für alle-

mal auch je für eine dem Art. 3 des Eisenbahngesetzes vom 23. Christmonat 1872 entsprechende Alpenbahn im Osten und Westen der Schweiz denjenigen Kantonen zugesichert, welche sich an einer solchen finanziell beteiligen werden. Die Bundesversammlung wird seinerzeit die näheren Bedingungen dieser Subvention endgültig festsetzen.» Das Subsidiengesetz wurde in der eidgenössischen Volksabstimmung vom 19. Januar 1879 mit überwältigendem Mehr gutgeheissen.

Eine *dritte* Zusage erhielt die Ostschweiz anlässlich der Verstaatlichung der Eisenbahnen. In der Botschaft vom 25. März 1897 bekundete der Bundesrat die Überzeugung, «dass der Bund im Falle der Verstaatlichung der schweizerischen Hauptbahnen die Bestrebungen der Ostschweiz zur Erreichung eines Alpenüberganges im Osten in gleicher Weise fördern wird, wie er dies dem Simplonunternehmen gegenüber zu tun beabsichtigt». Die Binnenerschliessung des Bündnerlandes stand jetzt allerdings im Vordergrund: 1890 war eine Schmalspur von Landquart nach Davos, 1896 diese Linie von Landquart über Chur nach Thusis verlängert worden. Die Botschaft von 1897 unterstrich denn auch diesen Aspekt: «Das schweizerische Bahnnetz kann solange nicht als abgeschlossen betrachtet werden, als nicht die Täler Graubündens in rationeller Weise an dasselbe angeschlossen sind.» Dieses Wort wurde bereits im folgenden Jahr mit einer Bundes-subvention von 8 Millionen für die Albula-Strecke, d. h. die Verbindung des Engadins mit der Schweiz, eingelöst. Diese Subvention und die 1907 bewilligte Subvention von 5 Millionen für die Linien nach Schuls und nach Disentis erfolgten aus staatspolitischen, militärischen und postalischen Überlegungen – jedoch nicht in der Meinung, damit das Ostalpen-Versprechen eingelöst zu haben. Pikant ist immerhin, dass die Bündner Regierung ihr Gesuch unter anderem auf den mehrfach erwähnten Art. 23 BV abstützte, dessen Anwendbarkeit sie im Zusammenhang mit der Gotthard-Nachsubventionierung in Abrede gestellt hatte.

Uneinige Ostschweiz

Paradoxerweise gerieten die regionalen Bestrebungen der Ostschweiz gerade dann ins Stocken, als auf eidgenössischer Ebene mit den Gesetzen von 1872 und 1878 die Voraussetzungen besser denn je waren, obwohl inzwischen die nicht unwesentliche Belastung hinzugekommen war, die Notwendigkeit und damit die Rentabilität einer *zweiten* Alpenbahn nachweisen zu müssen. Die Ostalpen-Idee erhielt erst 1898 wieder Auftrieb durch ein Tessiner Vorhaben, das die Lukmanier-Linie wieder in den Vordergrund rückte – und damit die Anhänger der Splügen-Variante ebenfalls

wieder mobilisierte. In den Jahren bis zum Kriegsausbruch von 1914 wurden die Ostalpen-Bestreben belebt und zugleich gelähmt durch die Rivalitäten unter verschiedenen ostschweizerischen Gruppierungen. Mit Pressepublikationen und Volksversammlungen lieferte man sich einen heftigen Propagandakrieg.

Das Tessin, das Bündler Oberland und die Halbkantone Appenzell kämpften für die Lukmanier-, oder, wie man sie jetzt nannte: *Greina-Variante*. Glarus unterstützte ebenfalls diese Variante, wollte sie aber mit der *Tödi-Subvariante* verbinden, weil diese eine direkte Verbindung zwischen Ziegelbrücke und dem Vorderrheintal hergestellt und die Umfahrung Churs ermöglicht hätte. Die Mehrheit der Bündner hingegen war – nicht zuletzt wegen der befürchteten Tödi-Variante und weil man in der Greina-Variante lediglich eine Zufahrt zur Gotthard-Linie erblickte – für die *Splügen-Variante* und bekräftigte dies am 2. März 1908 in einer kantonalen Volksabstimmung. Ein Kompromissvorschlag sah die Lösung in der *Bernardino-Variante*, die einen Teil der Splügen-Variante berücksichtigt hätte, dann aber – wie das Greina-Projekt – in das Tessin eingemündet wäre, nur nicht durch das Bleniotal, sondern durchs Misox. Zürich, Schaffhausen, Thurgau und St. Gallen schwankten zwischen den beiden Hauptvarianten. 1910 warf schliesslich der Basler Ingenieur R. Gelpke einen weiteren Vorschlag in die Debatte: die *Silvretta-Variante*, die durchs Unterengadin und Südtirol den Weg nach dem Süden – und dem Orient – gesucht hätte. Diesem Projekt war die *Fern-Ortler-Variante* verwandt, die auf der Südseite dem Veltlin gefolgt wäre.

Im Herbst 1906 hatten die Verfechter der beiden Hauptvarianten gleichzeitig beim Bundesrat ihre Konzessionsbegehren deponiert. Die sieben Ostschweizer Kantone unterstützten – ohne sich für die eine oder die andere Variante stark zu machen – beide Begehren mit einem offiziellen Memorial, worin sie den Hohen Bundesrat mahnten: «Einzig der Ostalpendurchstich, früher stets in erster Linie genannt als der kürzeste und geradeste Weg durch die Schweiz, harrt immer noch seiner Ausführung.» Wenn trotzdem in den folgenden Jahren weder die Greina- noch die Splügen-Variante die begehrte Konzession erhielt – muss man den Grund für das Nichtzustandekommen der Ostalpen-Bahn in der Uneinigkeit der Ostschweiz erblicken?

Der Bundesrat hätte wohl auch dann die Konzessionserteilung verweigert oder aufgeschoben, wenn ein einziges Projekt vorgelegen hätte. Seine Haltung war weitgehend durch die Interessen der Schweizerischen Bundesbahnen bestimmt, und darum wollte er nicht ein Projekt unterstützen, dessen Verwirklichung eine Verkehrseinbusse der auf 1909 zu verstaatlichenden Gotthard-Bahn zur Folge gehabt hätte. Die SBB machten denn auch

1908 dem Bundesrat den Vorschlag, innert acht Jahren ein Gesetz vorzulegen, das den Bau der Ostalpen-Bahn durch die SBB vorsehe.

Italienische Pressionen

Die Landesregierung trat auch dann nicht auf die Konzessionsbegehren ein, als die Splügenfreunde aus der italienischen Nachbarschaft Unterstützung erhielten. Als der Bund sich anschickte, die Gotthard-Bahn zurückzukaufen, wollte Italien das Mitspracherecht, das es sich durch die Mitsubventionierung des Bahnbaus erworben hatte, nur gegen die Zustimmung zu einer Splügen-Bahn abtreten. Schweizerischerseits war man jedoch in keiner Weise bereit, auf diesen Vorschlag einzugehen. Bundespräsident Müller schrieb am 18. Mai 1907 dem schweizerischen Gesandten in Rom: «Mit Bezug auf den Splügen sind wir noch weit davon entfernt, eine Vorlage an die Bundesversammlung machen zu können. Die Frage, ob Splügen oder Greina, ist noch nicht abgeklärt, und andere Fragen nehmen das Eisenbahndepartement so vollständig in Anspruch, dass noch geraume Zeit vergehen dürfte, bevor die Splügen-Greinafrage ernstlich angepackt werden kann. Auch hat Italien unsere Anfrage betreffend den Rückkauf der Gotthardbahn bis zur Stunde nicht beantwortet, und dieser Rückkauf wird nun doch wohl in erster Linie in Angriff genommen werden müssen.»

In Italien sprachen sich die Regionen von Venedig bis Genua für die Splügen-Variante aus; lediglich Turin und Novarra traten für die Greina-Variante ein. Den innenpolitischen Druck in Rechnung stellend, unternahm die italienische Regierung mehrfach den Versuch, ihre Einwilligung zum Rückkauf der von Italien mitsubventionierten Gotthard-Bahn davon abhängig zu machen, ob man sich schweizerischerseits zum Bau der Splügen-Bahn verpflichtete. Die Greina-Befürworter befürchteten, der Bundesrat könnte den italienischen Pressionen nachgeben. Am 9. März 1909 drohte der Tessiner Staatsrat hoch offiziell mit dem Referendum gegen eine allfällige Splügen-Konzessionierung und fügte vielsagend bei: «Lo Spluga, fuori di colore che si trovano nella sua zona, ha pochissimi amici in Isvizzera . . .» Von der anderen Seite wurde die Landesregierung durch ein Schreiben des Kleinen Rates des Kantons Graubünden vom 25. Oktober 1910 gedrängt, das Konzessionsbegehren für den Splügen «nun endlich» der Bundesversammlung vorzulegen. «Der Umstand, dass der neue Gotthardvertrag noch nicht erledigt sei, können wir nicht länger als Grund weiterer Verzögerungen gelten lassen.» Doch für den Bundesrat war, wie aus dem Geschäftsbericht für das Jahr 1910 hervorgeht, die Voraussetzung für ein Eintreten auf das Begehren erst nach der allseitigen Ratifikation des Gotthard-Vertrages von 1909 gegeben.

Blockierte Situation

Gegen das Splügen-Projekt waren inzwischen auch wieder militärische Bedenken laut geworden. Der Bündner Theophil Sprecher, Chef der Generalstabsabteilung, erblickte in der Tatsache, dass das Südportal des Splügen-Tunnels auf italienischen Boden zu liegen gekommen wäre, eine Gefährdung der Schweiz. Er befürwortete deshalb die Greina-Lösung oder hätte zum mindesten die Verlegung des Splügen-Südportals ins schweizerische Bergell zur Bedingung gemacht. Letztere Lösung hätte ihn aber auch nicht befriedigt, weil sie auf italienischer Seite zur Befestigung des Talkessels von Chiavenna geführt und damit Sprechers Pläne, welche im Kriegsfall eine grenzüberschreitende Offensive an der Südfront vorsahen, beeinträchtigt hätte. Am 1. September 1913 sprach er sich «noch entschiedener» als im Jahre 1906 gegen jede Durchtunnelung der Ostalpen aus, die auf italienischen Boden ausmünden sollte.

Während der St.-Galler Ständerat Hoffmann vom «dreifach verbrieften Recht» auf eine Ostalpen-Bahn sprach, mochte Bundesrat Forrer 1914, nachdem der Gotthard-Rückkaufvertrag am 4. Oktober 1913 in Kraft getreten und damit die Ostalpen-Frage wieder in Vordergrund gerückt war, dieses Anrecht nicht bestätigen. Er begnügte sich mit der Feststellung, die Frage sei umstritten. Das Versprechen bezog sich jedenfalls nicht auf den Bahnbau, sondern auf dessen Subvention. Die Westschweiz hatte für das ebenfalls von privaten und kantonalen Initiativen ausgegangene und 1898–1906 in der Staatsbahn-Ära verwirklichte Simplon-Unternehmen die ihr versprochenen 4,5 Millionen erhalten. Ob sich das Versprechen auf diesen Subventionsbetrag beschränkte, war für die Ostschweiz zum mindesten fraglich. In ihrem Memorial von 1906 erklärte sie nämlich dem Bunde, die Konzessionserteilung sei nur eine der erwarteten Massnahmen: «Die nächste einem ernsthaften Erfüllungswillen entsprechende Massnahme wird sodann eine jetzt schon beginnende und allmählich sich steigende Bereitstellung von Geldmitteln sein müssen, damit eine schweizerische Ostalpenbahn auf alle Fälle gesichert erscheint.» Dieses Postulat hätte sich auch nur auf die 4,5 Millionen beziehen können, denn als 1899 die Lukmanier-Konzession zur Diskussion stand, erklärte das Eisenbahndepartement, von einem östlichen Alpendurchstich könne schon deswegen keine Rede sein, weil der Bund zur Zeit nicht in der Lage wäre, die Subvention von 4,5 Millionen zu leisten.

In den Jahren vor 1914 tauchte als weiteres Argument für den Bau einer Splügen-Bahn die Annahme auf, Österreich könnte neben dem Brenner eine weitere Transversale (den Fern-Ortler) bauen lassen und dadurch nicht nur eine schweizerische Ostalpen-Lösung überflüssig werden lassen,

sondern sogar dazu führen, dass – wie Felix Calonder in einem Schreiben an Bundesrat Forrer vom 19. Februar 1910 darlegte – «auf ewige Zeiten ein grosser Teil des internationalen Verkehrs von der Schweiz abgelenkt würde». Ein weiteres Argument erhoffte man sich aus dem Ausbau der Rhein-Bodensee-Schiffahrt, wodurch eine Verbindung zwischen diesem nördlichen Wasserweg und dem südlichen Gewässernetz besonders sinnvoll geworden wäre.

Ständerat Calonder – von Forrer als *spiritus rector des Splügens* bezeichnet – gelang es nicht, seinem Kanton die Konzession zu verschaffen, die nach Calonders Formulierung den Bündnern «von Gottes- und Rechtswegen» gehört hätte. Dies änderte sich auch nicht, als Felix Calonder am 12. Juni 1913 als zweiter Bündner in die Landesregierung einzog und das Departement des Innern übernahm. Noch wenige Wochen vor Kriegsausbruch war zwar von der Landesregierung ein «unvoreingenommener» Bericht auf Herbst 1914 in Aussicht gestellt worden. Allein, solange der Krieg dauerte, konnte von einer zusätzlichen Bahnverbindung zwischen den verfeindeten Nachbarn der Schweiz freilich keine Rede sein. Calonder war bereits nicht mehr Bundesrat, als der Kleine Rat 1925 wie schon um die Jahrhundertwende nicht aus eigenem Antrieb, sondern weil das Tessin, unterstützt von Zürich, die Greina-Idee wiederaufleben liess, erneut den «Rechtsanspruch» der Ostschweiz auf eine selbständige Alpenbahn anmeldete.

Kommen wir auf die eingangs gestellte Frage zurück: Warum wurde die zunächst im Vordergrund stehende Ostalpen-Lösung nicht verwirklicht, und inwiefern ist der Bundesrat verantwortlich für das Scheitern der Ostalpen-Bemühungen? Die Gotthard-Bahn war mit einer beträchtlichen Subvention von seiten Italiens und nur dank dieser Subvention gebaut worden. Die gleiche Unterstützung hätte Italien natürlich, als es um den Bau einer *ersten* Alpenbahn ging, auch dem Splügen-Projekt zukommen lassen. Da der Splügen aber nicht die erwünschte Verbindung zwischen dem Tessin und dem Norden geschaffen hätte, erwies sich der Gotthard innenpolitisch als das stärkere Projekt. Die Vielfalt der Varianten der ostschweizerischen Linienführung und die damit verbundenen Parteiungen könnten die Realisationschancen einer Ostalpen-Bahn beeinträchtigt haben.

Den Bund trifft insofern Verantwortung, als er – gesetzeskonform – keine Initiative ergriff, so dass Österreich der Schweiz mit dem Bau der Brenner-Bahn zuvorkommen konnte. Liessen sich Privatbahnprinzip und Wahrung nationaler Eisenbahninteressen tatsächlich nicht miteinander verbinden? Immerhin, die Gotthard-Lösung, die 1869 trotz Passivität der Landesbehörde und mit minimalster Bundesbeteiligung zustande kam, entsprach den nationalen Interessen. In den Jahren 1900 bis 1914, als die

zweite grössere Anstrengung für eine Ostalpen-Bahn unternommen wurde, spielte der Bundesrat eine ganz andere Rolle: Nun war er Schirmherr der Staatsbahnen und trat für eine Unterordnung regionaler Interessen unter die nationalen Interessen ein. Darum «opferte» er in den Verhandlungen um den Gotthard-Rückkauf (1907–1909) den Splügen, indem er die italienischen Interessen für diesen Tunnel nicht in ein Vertragswerk ausmünden liess, wie es 1869 zum Gotthard-Projekt zustande gekommen war. Italien stellte damals allerdings keine Subventionen in Aussicht, sondern hoffte, die ehemalige Gotthard-Subvention (die man schweizerischerseits als *à fonds perdu* auffasste) einfach auf das Splügen-Projekt umlegen zu können. Für den Bundesrat stand damals der Rückkauf der Gotthard-Bahn im Vordergrund. Dafür wollte er seine Mittel einsetzen, und als der Rückkauf eingeleitet war, wollte er die Gotthard-Bahn, solange sie nicht ausgelastet war, nicht einer zusätzlichen und erst noch von ihm subventionierten Konkurrenz aussetzen.



AKAD
Akademikergemeinschaft für
Erwachsenenfortbildung AG
Jungholzstr. 43, 8050 Zürich
Tel. 302 76 66 (bis 20 Uhr)

**Studienbeginn jederzeit, unabhängig
von Berufsarbeit und Wohnort.**

Maturitätsschule ● Höhere Wirtschaftsfach-
schule ● Handelsschule ● Sprachdiplom-
schule ● Sprachschule ● Bildungs-
seminar für die Frau ●
Weiterbildungskurse

**Verlangen Sie
unverbindlich das ausführliche
Unterrichtsprogramm**