Solidarität statt Effizienz? Die Kontroverse um die Sanierung oder Stilllegung der Stansstad-Engelberg-Bahn

Autor(en): **Steinmann, Jonas**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Geschichte = Revue suisse d'histoire = Rivista storica svizzera**

Band (Jahr): **56 (2006)**

Heft 1: **Verkehrsgeschichte = Histoire des transports**

PDF erstellt am: **27.04.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-1672

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.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Solidarität statt Effizienz?

Die Kontroverse um die Sanierung oder Stilllegung der Stansstad-Engelberg-Bahn

Jonas Steinmann[1]

Summary

As of the 1930s, private railway companies in Switzerland were confronted with incisive economical difficulties, however they could not depend on regular federal subsidies until 1958. As the result of a case study from the 1950s, it is argued that mainly the cantons acted in favor of the private railways in order to prevent their being replaced by other means of transport. Under the seal of "inter-cantonal solidarity", the Swiss parliament supported this policy in opposition to contrary positions maintained among traffic experts. The new Railway Act of 1957 institutionalized this mechanism of federal redistribution, and in so doing, Swiss federalism contributed materially to the conservation of the incomparably dense railway network in Switzerland.

1. Einführung

Seit den 1950er-Jahren konzentrierten sich die nationalen Eisenbahngesellschaften in Westeuropa auf die Bedienung wichtiger Hauptstrecken und sie verzichteten auf den Betrieb schwach frequentierter Nebenbahnen[2]. Diese Tendenz wurde in der Schweiz kaum sichtbar. Paul Bairoch hat 1989 als erster in der neueren historischen Forschung darauf aufmerksam gemacht, dass sich die ausserordentliche Dichte des hiesigen Netzes von dem des europäischen Auslandes heute deutlich abhebt, weil der Rückbau der Eisenbahnen vergleichsweise moderat ausfiel[3]. Etwa zwei Fünftel des Eisenbahnnetzes werden bis heute von den durchschnittlich sehr kleinen Privatbahnen oder konzessionierten Transportunternehmen

1 Dieser Artikel basiert auf den Forschungsarbeiten, die im Rahmen einer vom Schweizerischen Nationalfonds finanzierten Dissertation am Historischen Institut Bern durchgeführt werden.

2 Arnulf Grübler, *The rise and fall of infrastructure. Dynamics of evolution and technological change in transport.* Heidelberg 1990, S. 108–113. Zur Bundesrepublik Deutschland überblicksartig: Christopher Kopper, *Handel und Verkehr im 20. Jahrhundert.* Enzyklopädie Deutscher Geschichte, Band 63, München 2002, S. 46ff.

3 Paul Bairoch, «Les spécificités des chemins de fer suisses des origines à nos jours». In: *SZG* Nr. 39, 1989, S. 35–57: 40.

Lic. phil. Jonas Steinmann, Historisches Institut der Universität Bern, Abteilung Wirtschafts-, Sozial- und Umweltgeschichte, Unitobler, CH-3000 Bern 9. jonas.steinmann@hist.unibe.ch

(KTU) betrieben[4]. Sie erschliessen mit ihren meist ein- und schmalspurigen Schienensträngen strukturschwache, ländliche Gebiete der Schweiz. Am für die Bundesbahnen damals kommerziell wichtigen Güterverkehr partizipierten die Privatbahnen kaum[5]. Die Erträge selbst der touristisch interessanten Bahnen reichten seit den 1930er-Jahren nicht mehr aus, um die Kosten für den Betrieb und die Erneuerung der Anlagen zu decken[6]. Nach dem Zweiten Weltkrieg galt die Mehrheit der vielen durchschnittlich erstaunlich kleinen Privatbahnen, die sich meist im Eigentum der Kantone und Gemeinden befanden, als finanziell und technisch sanierungsbedürftig. Angesichts der grossen wirtschaftlichen Probleme der Schweizer Privatbahnen wurde der «Bahnersatz», d.h. die Umstellung unrentabler Eisenbahnlinien auf Busbetrieb, auch in unserem Land heftig diskutiert, zumindest in der Wissenschaft[7] und innerhalb der Eidgenössischen Verwaltung. Aus eigener Kraft hätten die KTU grössere Bahnstilllegungen nicht verhindern können. Dennoch blieb eine sich aus betriebswirtschaftlicher Sicht aufdrängende Redimensionierung des Schienennetzes aus – dank staatlicher Unterstützung.

In diesem Beitrag soll erstens nach den treibenden Kräften hinter dem Erhalt der Eisenbahninfrastruktur in der Peripherie gesucht werden. Zweitens sind die institutionellen Bedingungen von Interesse, die den Strukturerhalt im Eisenbahnsektor begünstigten. Das Erkenntnisinteresse geht dabei allerdings über die eigentliche Eisenbahnpolitik hinaus, soll doch mit dem vorliegenden Beitrag ein Einblick in das Funktionieren und die Evolution des schweizerischen Finanz-Föderalismus möglich werden.

Die Untersuchung eines vermeintlichen «Bahnersatzfalles» soll die Beantwortung dieser Fragen ermöglichen. Der lange Verhandlungsprozess um die Sanierung und den Ausbau der Stansstad-Engelberg-Bahn (StEB) erscheint zu diesem Zweck besonders geeignet. Der Konflikt um Bahnsanierung oder Umstellung auf Busbetrieb im Engelbergertal fand in den 1950er-Jahren zeitgleich mit der Formulierung des Eisenbahngesetzes von 1957 statt[8]. Der Fall widerspiegelt so im Kleinen die Konfliktlinien der Eisenbahnpolitik auf der Bundesebene. Der Entscheid zum Ausbau der StEB wurde zudem von den Zeitgenossen als ein für die Eisenbahnpolitik der Schweiz wichtiger Präzedenzfall wahrgenommen[9].

4 1950 betrieben die schweizerischen Haupt- und Nebenbahnen (exklusive Trambahnen) ein Netz von 5026 km. Davon entfielen 2807 km auf die SBB und die Brünigbahn. Die durchschnittliche Betriebsstrecke der Konzessionierten Transportunternehmungen (KTU) betrug dabei lediglich 31,4 km. Schweizerische Eisenbahnstatistik 1950/TrainBase.

5 Im Jahr 1950 erwirtschafteten die SBB 88,4% aller Erträge aus dem Schienengüterverkehr. Schweizerische Eisenbahnstatistik 1950/TrainBase.

6 Wolfgang König, *Bahnen und Berge. Verkehrstechnik, Tourismus und Naturschutz in den Schweizer Alpen 1870–1939*. Frankfurt / New York 2000, S. 85.

7 Stellvertretend seien hier drei wissenschaftliche Beiträge aus den 1950er- bis 1970er-Jahren genannt, welche sich auf allgemeiner Ebene mit dem Problem «Bahnersatz» befassen. Hans Zumbühl, *Untersuchung der Ersetzbarkeit von Eisenbahnen durch schienenlose Verkehrsmittel*. Dissertation Universität Bern, Winterthur 1955; Walter Fischer, *Die Entwicklung des Bahnersatzes in der Schweiz und seine wichtigsten Aspekte*. Dissertation Universität Bern, Sonderabdruck Schweizerisches Archiv für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik, Zürich, 16. Jahrgang Nr. 3, 1961; Hans Imbach, *Einfluss und Art der Verkehrsbedienung auf die Entwicklung einer Region*. Dissertation Universität Bern, Köniz 1974.

8 Zum Eisenbahngesetz von 1957 siehe den Beitrag von André Kirchhofer.

9 Gerade in der Bundesverwaltung befürchtete man eine Verwässerung der Bestimmun-

Zuerst sollen die konkrete Problemstellung und die entscheidenden Verfahrensfragen diskutiert werden, die zum beschriebenen Verhandlungsprozess führten. Anschliessend werden die konkurrenzierenden Positionen im Prozess der Politikformulierung im vorparlamentarischen Bereich geschildert. Schliesslich wird die Wirkung der Eisenbahngesetzgebung von 1957 auf den beschriebenen Fall aufgezeigt. In den Folgerungen sollen die gemachten Beobachtungen zusammengefasst und interpretiert werden.

2. Der Streit um Unterwaldens Eisenbahn

2.1 Die bestehende Erschliessung und Ausbaupläne

Der Kanton Nidwalden und die Obwaldner Enklave Engelberg waren bis Mitte der 1960er-Jahre per Schiene und Strasse schlecht erschlossen. Weder den Kantonshauptort Stans noch das Touristenzentrum Engelberg konnte man von Luzern über eine direkte Zugsverbindung erreichen. Der öffentliche Verkehr führte über eine Kursschiffverbindung von Luzern nach Stansstad. Von dort bediente die Stansstad-Engelberg-Bahn (StEB) das Engelbergertal. Die StEB wurde 1898 als technisches Vorzeigeprojekt im Bergbahnbau mit einer klaren Ausrichtung auf den touristischen Personenverkehr zum Kurort Engelberg in Betrieb genommen[10]. Weder die Gemeinde Engelberg noch der Kanton Nidwalden hatten Geld in das Unternehmen investiert, womit die StEB zu jener Minderheit der Schweizer Bahnen gehörte, die die Bezeichnung «Privatbahn» mit Fug und Recht verdienten. Seit 1940 galt die Bahn als Sanierungs- oder möglicher «Ersatzfall»; seit Jahren hatte die Direktion die Abschreibungsgelder entgegen deren eigentlichen Verwendungszweck für die Bezahlung der Schuldzinsen einsetzen müssen[11].

Der Nidwaldner Baudirektor Remigi Joller war indessen davon überzeugt, dass die mangelhafte Verkehrsanbindung ein Hauptgrund dafür war, dass «bloss ein Drittel der Nidwaldner Bürger im Kanton, ein weiterer Drittel in der übrigen Schweiz und ein letzter Drittel im Ausland [lebt]»[12]. Die Kantonsregierung bemühte sich unter seiner Führung um eine bessere Verkehrsanbindung, ohne prinzipiell der Schiene oder der Strasse Priorität einzuräumen.

Im Rahmen der Bundesprogramme zum Berg- und Talstrassenbau erzielten die Innerschweizer schnell Erfolge darin, für ihre Strassenbauprojekte eidgenössische Gelder zu mobilisieren[13]. Schwieriger war das Vorhaben, die in den Bank-

gen des Eisenbahngesetzes von 1957. Siehe beispielsweise: Der Delegierte für Wirtschaftsfragen des Eidg. Post- und Eisenbahndepartements, Professor Hans Reinhard Meyer, An den Departementschef. Bern 16. Dezember 1958. Betreff: StEB. Bundesarchiv (Bar) E 8002 1971/58 Band 54.

10 Die elektrischen Anlagen der StEB stellten mit der Verwendung eines Dreiphasen-Wechselstrom-Systems eine kleine technische Sensation dar. Karin Schleifer-Stöckli, *«...wir Finsterlinge der Urkantone» Der Einfluss des Tourismus auf Mentalität und Lebenswelt in Nidwalden 1850 bis 1914*. Liz. Zürich 1998, S. 57f.

11 Generalsekretariat SBB: Die Neugestaltung der Verkehrsverhältnisse Luzern-Stans-Engelberg. Gutachten an das Post- und Eisenbahndepartement, 27. Oktober 1949. Seite 57, 26. BAr E 8002 1971/58 Band 53.

12 Protokoll des Landrats (Kanton Unterwalden nid dem Wald) 1949–1955. Sitzung vom 15. Dezember 1951, Traktandum «Sanierung der Verkehrsverhältnisse in Nidwalden», Staatsarchiv Nidwalden (StaNW) A1001, S. 175–181: 176.

13 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Erteilung einer Kon-

rott treibende StEB zu entschulden, sie auf der ganzen bestehenden Strecke zu modernisieren und in Hergiswil an das Netz der SBB anzuschliessen. Die weniger als drei Kilometer lange Verbindungsstrecke hatte es nämlich in sich: Bei Stansstad war die See-Enge mit einer Hochbrücke zu überwinden, damit der Dampfschiffverkehr nach Alpnach nicht unterbunden wurde. Anschliessend war der steinschlaggefährliche Lopperberg von Acheregg bis Hergiswil zu untertunneln. Diesem eisenbahnerischen Teil der «Sanierung der Verkehrsverhältnisse in Nidwalden» war kein rascher Erfolg beschieden. Innerhalb der eidgenössischen Verwaltung regte sich Widerstand.

2.2 Die rechtlichen Bestimmungen

Für die Subventionierung der Unterwaldner Ausbau- und Sanierungspläne bestand keine Gesetzesgrundlage. Die Schwierigkeiten ergaben sich aus der Erweiterung der ursprünglichen Strecke der StEB von Stansstad nach Hergiswil. Um dieses Vorhaben zu verwirklichen, mussten die Unterwaldner zwei Hindernisse überwinden: Zunächst musste der Bund der Kantonsregierung eine Konzession zum Bau der neuen Bahnstrecke erteilen. Dieser Schritt war aufgrund der Funktion der Konzession als Bindeglied von öffentlichem Recht und Privatrecht derart bedeutungsvoll, dass der Entscheid über Erteilung oder Verweigerung seit 1872 beim Parlament und nicht etwa beim Bundesrat oder der Verwaltung lag[14]. Zweitens waren die Urschweizer darauf angewiesen, dass der Bund ihr Vorhaben finanziell unterstützte. Das Privatbahnhilfegesetz (PHG) 1939/49[15] sah für die Bahnunternehmen die Möglichkeit vor, beim Bund ein Gesuch um Sanierungshilfe einzureichen. Die Direktion der StEB hatte diese Möglichkeit schon frühzeitig im Jahr wahrgenommen[16]. Mit diesem Gesetz hatte die Bundesversammlung der Verwaltung einen Rahmenkredit zur Verfügung gestellt, mit dem das Amt für Verkehr im Post- und Eisenbahndepartement gemeinsam mit den betroffenen Kantonen Investitionen zur Modernisierung bestehender Anlagen finanzieren konnte. Weil die Beamten des Post- und Eisenbahndepartements die Vorschläge der Urschweizer nicht als eine Sanierung, sondern als *Ausbau*pläne taxierten, kam eine Subventionierung gemäss PHG nicht in Frage[17], und auch nach Inkrafttreten des EG 1957 lehnte das Amt für Verkehr jegliche Bundeshilfe ab: Die StEB dürfe als grundsätzlich zu ersetzende Bahn keine Investitionshilfen aus der Bundeskasse

zession für die Verbindungsstrecke Stansstad-Hergiswil vom 19. März 1956. BBl 1956/I Seiten 717–764: 727ff.

14 Zur Diskussion des Eisenbahngesetzes von 1872 und dem speziellen Rechtscharakter der Konzessionen siehe Alain Prêtre, *Eisenbahnverkehr als Ordnungs- und Gestaltungsaufgabe des jungen Bundesstaates*. Dissertation Universität Fribourg, Fribourg 2002, S. 93f.

15 Bundesgesetz über die Hilfeleistung an private Eisenbahn- und Schifffahrtsunternehmungen. 6. April 1939. BBl 1939/I: S. 579–583.

16 BBl 1956/I: S. 727ff.

17 «Das Privatbahnhilfegesetz gibt anderseits – worüber das Eidg. Amt für Verkehr in den geführten Verhandlungen und Sanierungsvorschlägen nie einen Zweifel offen gelassen hat – keine Möglichkeit, Bundesbeiträge an neu konzessionierte Eisenbahnunternehmungen oder neue Linien bestehender Eisenbahnen auszurichten.» Botschaftsentwurf zum Konzessionsgesuch der Regierung des Kantons Nidwalden. Bern, ohne Datum. BAr E 8002 171/58 Band 54.

erhalten[18]. Einzig das Parlament hatte es in der Hand, unter direkter Berufung auf die Bundesverfassung, das Projekt als eine öffentliche Einrichtung zu subventionieren und so die Bedingungen der einschlägigen Gesetze zu umgehen.

2.3 Die vorparlamentarischen Verhandlungen

In voller Kenntnis dieser schwierigen Situation beantragte die Nidwaldner Kantonsregierung am 7. November 1951 eine Konzession für den Bau einer Bahnstrecke von Stansstad nach Hergiswil. In der Folge kam ein Verhandlungsprozess in Gang, der erst am 19. Mai 1956 mit einer Botschaft und einem Antrag an die Bundesversammlung endete. Der Entscheid führte im Parlament zu keinerlei Diskussionen, hatten doch die zuständigen Fachkommissionen des National- und des Ständerates die Vorlage einstimmig zur Annahme empfohlen. Nach der Konzessionierung der Verbindungsstrecke kam es jedoch erneut zu mehrjährigen vorparlamentarischen Auseinandersetzungen um den Subventionsentscheid, bis dieser am 18. Juni 1959 wiederum ohne Vorbehalte vom Parlament mit grossem Mehr verabschiedet wurde.

Die Konfliktsituation in beiden Verhandlungsprozessen lässt sich wie folgt zusammenfassen: Auf der einen Seite stritten die Gesuchsteller um eine Konzession und einen grosszügigen, mehr als hälftigen Bundesbeitrag an das Bauvorhaben; ihren Widerpart spielte die Beamtenschaft des Post- und Eisenbahndepartementes, dort insbesondere ab 1954 der Dienst des Delegierten für Wirtschaftsfragen[19] sowie das Finanz- und Zolldepartement, die einen Ersatz der bestehenden Bahn und die Einrichtung eines PTT-Regiebetriebes für die richtige Lösung hielten. Die Argumente beider Seiten seien in den folgenden Abschnitten kurz umrissen.

Die Kantonsregierungen von Obwalden und Nidwalden verlangten den Ausbau der Bahn, weil sie davon ausgingen, dass ein Busbetrieb weder hinsichtlich der Tarife (im Personen- und Güterverkehr), der Kapazität, der (Betriebs-)Sicherheit (vor allem im Winter auf der Bergstrecke nach Engelberg) noch des für den Fremdenverkehr so wichtigen Komforts den Standard einer Eisenbahn erreichen konnte. Zudem sei die Bahn vom Ausland unabhängig, da sie die in Nidwalden selbst erzeugte Elektrizität verbrauche. Es wurde grundsätzlich gar nicht bestritten, dass eine Automobillösung billiger wäre. Für die Unterwaldner überwogen die qualitativen Vorteile der Bahnlösung deren finanziellen Nachteile. «Man soll nicht mit den nackten Zahlen rechnen, sondern freundeidgenössisch denken. Wir benötigen die Bahn, sie muss saniert werden. Weil wir sie aber nicht selber sanieren können, müssen wir an den Bund gelangen und ihn um seine Hilfe ersuchen.»[20]

18 Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in Nidwalden und Engelberg. Mitbericht des Eidg. Finanz- und Zolldepartementes zum Antrag des Eidg. Post- und Eisenbahndepartementes vom 12. Dezember 1955, Bern, 17. Dezember 1955. BAr E 8002 1971/58 Band 53.

19 Dieser Dienst wurde von Bundesrat Josef Escher 1951 eingerichtet und mit dem Verkehrswissenschafter Hans Reinhard Meyer besetzt. Er nahm eine Sonderstellung im Departement ein, war direkt dem Bundesrat unterstellt, hatte aber keinerlei Weisungsbefugnisse. Eidgenössisches Post- und Eisenbahndepartement. Anstellungsurkunde. Bern, 10. Juli 1951, gez. Escher. BAr E 8001 C 1979/44 Band 6.

20 Protokoll der Konferenz vom 12. Oktober 1955, Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in Nidwalden und Engelberg. Votum von Hans Gasser, Regierungsrat und Baudirektor von Obwalden. StaNW D. 1702 Sch. 37.3 Baudirektion.

Es war Bundesrat Josef Escher, der Vorsteher des Post- und Eisenbahndepartements, der darauf bestand, dass die Unterwaldner, noch bevor er den Räten das Konzessionsgesuch vorlegen würde, ihrer Stimmbevölkerung die Frage stellten, wie viel sie für die Bahnsanierung zu zahlen bereit wären[21]. Dies stiess in den beiden Urkantonen wohl auf Unwillen, bildete letztlich aber eine Steilpassvorlage, die den Gesuchstellern das Gewicht einer starken politischen Legitimation verschaffte. Denn die Stimmbürger in Nidwalden, Obwalden und der Gemeinde Engelberg äusserten sich ausserordentlich deutlich für den Ausbau der Bahn und die dadurch nötigen Steuererhöhungen. An der Nidwaldner Landsgemeinde von 1954 fand ein Gesetz, womit der Kanton einen Kredit von 3,3 Millionen Franken für den Bahnausbau bewilligte, widerspruchslos Unterstützung[22]. Die Einwohnergemeinde Engelberg und die Stimmbürgerschaft des restlichen Kantons Obwalden bestätigten ebenfalls einstimmig bzw. mit Dreiviertels-Mehrheit entsprechende Vorlagen[23].

Die Beamten des Post- und Eisenbahndepartements waren jedoch von der Notwendigkeit des auf 22 Millionen Franken veranschlagten Projekts nicht überzeugt. Grundsätzlich herrschte im federführenden Departement die Meinung vor, den betriebswirtschaftlichen Prinzipien sei auch im Eisenbahnsektor vermehrt Rechnung zu tragen[24]. Im konkreten Fall kam diesem Gesichtspunkt umso mehr Bedeutung zu, als es sich beim vorliegenden Antrag um einen eigentlichen Neubau handle, den man, gäbe es nicht bereits eine Bahn, bestimmt nicht anstreben würde[25]. Weiter argumentierten die Experten zu Recht, dass bei der aus Kostengründen beibehaltenen grossen Steigung der Zahnradstrecke von Grafenort bis Engelberg der Vorteil des Gütermassentransports mit Rollschemeln[26] gar nicht möglich werde und sich so auch keine wesentlichen tarifarischen Vorteile ergäben[27]. Zudem war 1955 das erste Autobahnstück der Schweiz von Luzern nach Ennethorw eröffnet worden, und die Weiterführung der Schnellstrasse nach Nidwalden befand sich bereits in der Projektierungsphase[28]. Ein öffentlicher Bus- und Lastwagen-Betrieb würde dem Engelbergertal eine qualitativ gleichwertige aber ungleich billigere Verkehrsanbindung bringen. Unter dem Vorsatz, der eigenen Beamtenschaft nochmals die Gelegenheit zu geben, die Innerschweizer Behörden im direkten Gespräch von dieser Argumentation zu überzeugen, lud der Bundesrat eine Unterwaldner Delegation zu einer Konferenz nach Bern ein und erklärte in seinem Eröffungsreferat, dass «die Fachinstanzen sowohl des Eidg. Post- und

21 Auszug aus den Verhandlungen des Regierungsrates von Nidwalden. Nr. 204, Stans, 2. Februar 1953. StaNW A 1001.
22 Protokoll der Landsgemeinde vom 25. April 1954 zu Wyl an der Aa. StaNW A 1001.
23 Protokoll über die grosse Volksversammlung in Engelberg, Sonntag 4. April 1954. StaNW D. 1702 Sch. 37.3 Baudirektion; Obwaldner Amtsblatt, Sarnen, 13. Mai 1954, Nr. 19, Seite 258. StaNW A 1001.
24 Dipl. Ing. Hans Siegwart, Prof. Dr. Hans Reinhard Meyer: Gutachten über die technische Sanierung der Sursee-Triengen-Bahn. 14. August 1951. BAr E 8002 1971/58 Band 53.
25 Generalsekretariat SBB: Die Neugestaltung, Seite 62. BAr E 8002 1971/58 Band 53.
26 Der Rollschemel macht den Gebrauch normalspuriger Eisenbahnwaggons auf Schmalspurstrecken möglich.
27 Protokoll der Konferenz vom 12. Oktober 1955, Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in Nidwalden und Engelberg. Votum von Hermann Schlatter, Abteilungschef im Post- und Eisenbahndepartement. StaNW D. 1702 Sch. 37.3 Baudirektion.
28 BBl 1956/I, Seiten 727ff.

Eisenbahndepartementes als auch anderer Departemente [...] zum Schluss gekommen (sind), dass die Bahnlösung insbesondere vom wirtschaftlichen Standpunkte aus abgelehnt werden muss [...]»[29]. Das Treffen brachte inhaltlich keine Wende im Sinne der Bundesverwaltung. Das Votum des Nidwaldner Delegationsführers Joller, der sich auf die nationale Solidarität berief, löste vielmehr einen Sinneswandel in der obersten Landesbehörde aus. «Praktisch dreht es sich hier nur um eines: Ist der Bundesrat bereit oder nicht, den beiden Kantonen zu helfen. [...] Die freundeidgenössische Hilfe soll hier zur Tat schreiten.»[30]

Der Gesamtbundesrat gelangte schliesslich, ohne die Richtigkeit der Argumente der Verkehrsexperten in Frage zu stellen, zur Überzeugung, dass den Halbkantonen die Konzession für die Erweiterung ihrer Bahnlinie erteilt sowie drei Jahre später auch eine Bundessubvention über ungewöhnlich hohe zwei Drittel des Gesamtinvestitionsbetrages aus staatspolitischen Gründen gewährt werden sollte[31].

2.4 Die Wirkung des Eisenbahngesetzes von 1957

Die eidgenössischen Räte bewilligten für das umstrittene Bahnprojekt unter Anruf der Bundesverfassung eine ausserordentlich hohe Subvention von 14,6 Millionen Franken in Form einer Aktienbeteiligung des Bundes an einer neu zu gründenden Eisenbahngesellschaft. Allerdings: Der Bundesrat und die Verwaltung wollten diese Massnahme, die eine Umgehung der eisenbahngesetzlichen Bestimmungen darstellte, als Ausnahmefall verstanden wissen. Dies wurde dadurch unterstrichen, dass die Luzern-Stans-Engelberg-Bahn (LSE) von der im EG von 1957 integrierten Defizitdeckung des Bundes ausgeschlossen wurde. Sie war nur für diejenigen Bahnen bestimmt, die als «unersetzbar» galten. Für die gegen die Meinung der Beamtenschaft sanierte und zur LSE erweiterte StEB traf dies gemäss der eindeutigen Expertenberichte nicht zu.

Dieser durch die Beamtenschaft erzwungene Bann war auf Dauer politisch nicht haltbar. Als sich Ende der 1960er-Jahre erneut ernsthafte betriebswirtschaftliche Probleme der Bahn abzeichneten, drang der Ständerat Nidwaldens mit einer Motion durch, wonach der Sondertatbestand der rein kantonalen Verantwortung für die Defizite der LSE auf einer Fehleinschätzung der Experten beruhe. Die überraschend grossen Verkehrszahlen der Bahn seien Beweis genug dafür, dass sich die Experten mit ihrer Meinung über die «Ersetzbarkeit» der Bahn getäuscht hätten[32]. Auch ein Bundesbeitrag für die Anschaffung zweier zusätzlicher Zugskompositionen wurde 1968 von der Beamtenschaft des Amts für Verkehr unbesehen bewilligt[33]. Die Fehlbeträge der Bahn wurden künftig vom Bund gemeinsam

29 Protokoll der Konferenz vom 12. Oktober 1955: Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in Nidwalden und Engelberg. StaNW D 1702 Sch. 37.3 Baudirektion.

30 Ebenda.

31 Vereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und den Kantonen Unterwalden nid dem Wald und Unterwalden ob dem Wald. Bern, Stans, Sarnen, 30. Juli 1960. BAr E 8001 B 2000/110 Band 19.

32 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Änderung des Bundesbeschlusses über die technische Erneuerung der Stansstad-Engelberg-Bahn und den Bau einer Verbindungsbahn zwischen Stansstad und Hergiswil vom 20. Mai 1970. BBl 1970/I Seiten 1123–1128: 1124.

33 Bundesbeschluss betreffend die Änderung des Bundesbeschlusses über die technische

mit den Kantonen Obwalden und Nidwalden getragen. Aus dem «Bahnersatzfall» StEB wurde eine nach dem EG von 1957 voll subventionsberechtigte «Bahn des allgemeinen Verkehrs».

3. Folgerungen

Während eines knappen Jahrzehnts bekämpften das Finanzdepartement, die Experten des Post- und Eisenbahndepartements und dort an vorderster Front der Delegierte für Wirtschaftsfragen, Hans Reinhard Meyer, erfolglos den teuren Ausbau eines Regionalbähnchens in der Innerschweiz. Die Richtigkeit ihrer sich auf verkehrswissenschaftliche Lehrmeinungen stützenden Argumente wurde nicht grundsätzlich angezweifelt. Dennoch wurden ihre Argumente mit Verweis auf die «freundeidgenössische Solidarität» beiseite geschoben.

Aus den im Hauptteil gemachten Beobachtungen wird nun deutlich, dass die Kantone – in diesem Beispiel der Kanton Unterwalden um Nidwaldens Baudirektor Remigi Joller – gemeinsam mit dem Bundesparlament die treibenden Kräfte hinter dem Erhalt der Eisenbahninfrastruktur abseits der grossen Hauptlinien waren. Die Kantone erhofften sich, ob zu Recht oder zu Unrecht sei hier dahingestellt, eine wirtschaftliche Impulswirkung von den Bahnen; und es galt als legitim, die Eidgenossenschaft um Hilfe zum Ausgleich der objektiv bestehenden Entwicklungsunterschiede anzuhalten. Die Analyse des dargestellten Falles zeigt, dass das Parlament widerspruchslos im Interesse der Kohäsion der wirtschaftlich stärkeren und schwächeren Landesteile und/oder zwischen den Privatbahn- und SBB-Kantonen zu handeln gewillt war. Das Handeln der Bundesversammlung im vorgestellten «Fall StEB» steht für eine Grundhaltung der Räte nicht nur in der Eisenbahnpolitik. Zur Milderung der selben regionalen Entwicklungsunterschiede wurde 1958/1959 die Bundesverfassung um einen horizontalen Finanzausgleich zwischen den Kantonen ergänzt, wozu Georg Kreis 1996 analog zum hier beschriebenen Fall feststellte, dass «im Parlamentsplenum [...] das Prinzip des interkantonalen Finanzausgleichs bemerkenswerterweise überhaupt nicht bestritten [war]»[34]. Beim Erhalt des schweizerischen Eisenbahnnetzes kam eine Bereitschaft zum Ausgleich zum Zuge, welche von den Zeitgenossen als eine mit den eidgenössischen Traditionen übereinstimmende Hilfeleistung unter «Brüdern» höher bewertet wurde als wirtschaftliche Effizienzüberlegungen.

Die Verkehrswissenschaftler und Finanzexperten aus der Bundesverwaltung vermochten sich im Streit um die angemessene Eisenbahnpolitik nicht durchzusetzen, weil ihre Position in den eidgenössischen Institutionen zu schwach war. Die Bundesversammlung hielt sich die entscheidenden Befugnisse vor und hatte die Verwaltung nicht mit den Kompetenzen ausgestattet, um den Ersatz einer bestimmten Bahnstrecke gegen den Willen der beteiligten Kantone durchzusetzen. Demgegenüber stand es den Räten jederzeit frei, über die Bestimmungen der jeweils gültigen Eisenbahngesetzgebung hinaus Bahnen als

Erneuerung der Stansstad-Engelberg-Bahn und über den Bau einer Verbindungsbahn zwischen Stansstad und Hergiswil vom 14. Dezember 1970. BBl 1970/II Seiten 1632–1633.

34 Georg Kreis, «Eidgenössische Solidarität in Geschichte und Gegenwart». In: Wolf Linder et. al., *Schweizer Eigenart – eigenartige Schweiz. Der Kleinstaat im Kräftefeld der europäischen Integration*. Bern/Stuttgart/Wien 1996, S. 109–127: 115.

öffentliche Werke finanziell zu fördern, was sie in diesem und in anderen Fällen auch getan haben[35].

Die oben gemachten Beobachtungen können in der folgenden These zusammengefasst werden: In der Schweiz wurde der Bahnrückbau nach dem Zweiten Weltkrieg bis in die späten 1950er-Jahre durch Bundesgelder verhindert, ohne dass zu diesem Zeitpunkt von der Regierung im Rahmen der Gesetzgebung eine explizite «Bahnerhaltungspolitik» oder bestimmte Zielgrössen über die Art oder den Umfang des Service Public im Schienenverkehr formuliert worden wären. Vielmehr haben die eidgenössischen Räte – in diesem Beispiel über die Bestimmungen der Eisenbahngesetzgebung und die Meinung der Verkehrsexperten hinweg – dem Prinzip der interkantonalen Solidarität durch einen politikfeldbezogenen Finanzausgleich Geltung verschafft. Mit dem Eisenbahngesetz 1957 wurde mit der Übernahme einer Defizitgarantie, einer pauschalen Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Privatbahnen und mit dem Ausbau der schon aus dem Privatbahnhilfegesetz von 1939/49 bekannten Investitionshilfe auf Betreiben des Parlamentes ein für den Erhalt eines dichten Eisenbahnnetzes eminent wichtiger föderaler Umverteilungsmechanismus fest institutionalisiert.

35 Etwa zugunsten der Wynental-Suhrental-Bahn (WSB), der Rhätischen Bahn (RhB) und des Furka-Basistunnels.