

Wettrennen um Verlustabschlüsse? Zur "Gemeinwirtschaftlichkeit" der Schweizer Bahnen und ihrer Abgeltung

Autor(en): **Kirchhofer, André**

Objektyp: **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: **22.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-1671>

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.

Wettrennen um Verlustabschlüsse?

Zur «Gemeinwirtschaftlichkeit» der Schweizer Bahnen und ihrer Abgeltung

André Kirchhofer¹

Summary

Unlike other European countries, Switzerland did not dismantle its railway system in remote areas in the course of the 20th century. Since 1918 most companies suffering from financial difficulties have been maintained by public funds. This was mainly due to the so-called "public utility" ("Gemeinwirtschaftlichkeit"), as railways were of economic, political, and social benefit to the community. It constantly provided sufficient justification for the increasing subsidies, in policy-making as well as in modern historiography, and was supposed to be the very reason for the difficulties of the companies. However, in the mid-1960s leading transport economists began to doubt both the positive effects and the financial constraints brought about by "public utility". The following article discusses these conflicting views and suggests that it is no longer appropriate to accept one single concept as has been done in the history of transport to this day.

Das Schweizer Eisenbahnwesen zeichnet sich im europäischen Vergleich durch zwei Eigenheiten aus. Erstens existiert seit 1902, als eine Verstaatlichungsaktion nur rund die Hälfte aller Strecken erfasste, eine organisatorische Dualität: Neben den damals gegründeten Schweizerischen Bundesbahnen (SBB), dem weitaus grössten Unternehmen, bestanden weiterhin so genannte Privatbahnen, heute noch 43 an der Zahl². Zweitens verkehren gerade diese kleineren Gesellschaften, die aktienrechtlich konstituiert sind, sich inzwischen aber gleichfalls in staatlichem Besitz befinden³, in peripheren, dünn besiedelten Regionen, wo kaum Renditen anfallen: Der Rückzug aus der Fläche, wie ihn andere Staaten nach 1950 aus

1 Der vorliegende Artikel basiert auf einer laufenden Dissertation am Historischen Institut der Universität Bern.

2 Anders als in der Schweiz befindet sich das Streckennetz in den meisten OECD-Staaten im Eigentum eines einzigen Marktteilnehmers: Hansjörg Blöchliger, Dorothea Seckler, «Wettbewerb auf Europas Schienen. Der Zug kommt ins Rollen», in: *Die Volkswirtschaft* 12, 2003, S. 5–8.

3 Unter «Privatbahnen» sind im folgenden alle Normal- und Schmalspurbahnen (ohne SBB) zu verstehen, die von der Finanzhilfe jeweils profitierten. Nicht dazu gehören lokale Verkehrsbetriebe in Agglomerationen und Städten.

Kostengründen energisch betrieben, hat in der Schweiz bisher nicht stattgefunden⁴. Vielmehr investierte die öffentliche Hand, um Konkurse und Stilllegungen zu vermeiden, dauernd erhebliche Geldmittel – was jedoch bis heute, abgesehen von politischen und medialen Kontroversen, auch von der damit befassten Wissenschaft höchst gegensätzlich beurteilt wird. So gerieten die Bahnen in der Verkehrsökonomie rasch einmal in Verruf, lediglich noch passiv auf staatliche Zuschüsse zu hoffen, anstatt sich aktiv, profit- und marktorientiert um bessere Ergebnisse zu bemühen. Schwerste Vorwürfe erhoben dabei der Berner Wirtschaftsprofessor und Bundesbeamte *Hans Reinhard Meyer*⁵ und seine Schüler, in der Art etwa, dass sie in den 1970er Jahren kurzum ein «*Wettrennen um möglichst hohe Verlustabschlüsse*» unterstellten; ein sofortiger Zahlungsstopp sollte die Misswirtschaft endlich beenden⁶. Umgekehrt verwiesen Bahnen, Politik und die ältere, traditionelle Lehre der Transportökonomie regelmässig auf eine «Gemeinwirtschaftlichkeit» der Eisenbahn. Ihre Auffassung ging dahin, dass die Finanznot überhaupt erst von strengen Auflagen herrührte, die der Staat den Unternehmen zugunsten der Allgemeinheit machte, und sich daher die bereitgestellten Unterstützungsgelder durchaus rechtfertigten – quasi zur Kompensation⁷.

Aus heutiger Perspektive stellt sich folglich die Frage, welches der beiden Deutungsmuster mehr Gültigkeit für sich beanspruchen darf. Oder anders formuliert: Wurden die Defizite auf Nebenlinien nun tatsächlich durch «Gemeinwirtschaftlichkeit» verursacht, oder rührten sie doch eher von Trägheit und Ineffizienz her, begleitet von ständigem Lobbying für Subventionen? Zur Beantwortung greift der vorliegende Artikel die Abgeltung auf, jene Art von Finanzhilfe, die der Bund speziell für «gemeinwirtschaftliche» Dienste ausrichtete und die ständig am meisten Kritik seitens der Verkehrswissenschaftler provozierte – jedenfalls bis 1995 mit einer Gesetzesrevision ein neues, breiter akzeptiertes System eingeführt wurde⁸. Während zuerst aufgezeigt wird, wie sich die staatliche Unterstützung insgesamt und deren Begründung entwickelten, beschäftigt sich der zweite Teil direkt mit dem Aushandlungsprozess der Abgeltung in den 1950er Jahren, zuerst in einer Kommission, dann bei einer Tarifreform.

4 Rückgang des Streckennetzes zwischen 1950 und 2005: Schweiz: 2,4%; Frankreich: 16,9%; Deutschland: 19,5%, Belgien: 30,4%; Grossbritannien: 47,1%; Zahlen aus: Brian R. Mitchell, *International Historical Statistics 1750–2000* (Bd. 2: Europe), New York 2003, S. 674–683; Rainer Fremdling, *European Railways 1825–2001, An Overview* (Research Memorandum GD-54), Groningen 2002, S. 12 (pdf-File: <http://www.eco.rug.nl/GGDC/pub/gd54.pdf>, 25.10.2005).

5 *Hans Reinhard Meyer* (1910–2005), seit 1940 Extraordinarius an der Universität Bern, dominierte in der Schweiz während Jahrzehnten die *Verkehrswissenschaft*, d.h. jene Sparte der Ökonomie, die sich mit Transport befasste. Zugleich übte er in der Bundesverwaltung, in leitender Funktion beim Eidg. Eisenbahn- und Postdepartement (EPED), massgeblichen Einfluss auch auf die *Verkehrspolitik* aus, omnipräsent in den meisten Geschäften zum Schienen- und Strassenverkehr.

6 Erwin Ruchti, «Problematische Abgeltung der Eisenbahnen», in: *Schweizerisches Archiv für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik* 28/2, 1973, S. 140.

7 Vgl. stellvertretend: Manuel Saitzew, *Die volkswirtschaftlichen Aufgaben und die wirtschaftspolitische Behandlung der Eisenbahnen. Ein Beitrag zur Beurteilung des Wettbewerbes zwischen Eisenbahn und Automobil*, Bern 1932.

8 Mit dem Ziel, das unternehmerische Handeln zu stärken, wird das gewünschte Angebot seither von Bund und Kantonen bei den Transportanstalten zu einem *im voraus* vereinbarten Preis bestellt: *Schweizerisches Bundesblatt* (BB1) 1994/I, S. 505.

Aufmerksamkeit verdient die Thematik rund um «Gemeinwirtschaftlichkeit», weil die Historiographie bislang die Einwände der Transportökonomie seit Meyer nicht zur Kenntnis nahm oder aber neuestens unreflektiert und ohne jeden Kommentar auf deren Linie einschwenkt⁹. Ausserdem verweist die Fragestellung, die dogmenhistorisch inspiriert ist, ins geschichtswissenschaftlich noch kaum umrissene Feld der öffentlichen Wirtschaft¹⁰. Über den Transportbereich und die folgenden Ausführungen hinaus ergeben sich mithin Bezüge zu staatlicher Intervention, zu deren Spannungsverhältnis zu Privatunternehmen sowie allgemein zu Dienstleistungen im öffentlichen Interesse¹¹. So wären etwa Energieindustrie und Wasserversorgung, Gesundheits- und Schulwesen oder Telekommunikation und Post zu erwähnen, wo die Suche nach einer Definition von «Gemeinwirtschaftlichkeit» oder «Service public» beziehungsweise nach dem «richtigen» finanziellen Umgang mit ihm derzeit in ganz Europa intensiv läuft¹².

1. Geld gegen «Gemeinwirtschaftlichkeit»

1914, als der Erste Weltkrieg den Fremden- und Transitverkehr weitgehend unterband, brach das Auftragsvolumen im Schienentransport europaweit ein. In der Schweiz verbuchten bereits 25 Privatbahnen ein Betriebsdefizit, und bei Kriegs-

9 Vgl. Andreas Balthasar, *Zug um Zug. Eine Technikgeschichte der Schweizer Eisenbahn aus sozialhistorischer Sicht*, Basel 1993, S. 14, 136–137; Daniel Beck, *Unter Zugzwang. Die Schweizerischen Bundesbahnen und das Automobil 1945–1975* (Liz. phil. hist. Universität Bern), Thun 1999, S. 21–24; Peter Krebs, *Verkehr wohin? Zwischen Bahn und Autobahn*, Zürich 1996, S. 13; Jan Mühlethaler, «Schiene versus Strasse». *Von den Anfängen eines verkehrspolitischen Grundsatzdiskurses und dessen Leitbilder in der Schweiz (1921–1935)* (Liz. phil. hist. Universität Zürich), Cham 1994, S. 46; Hansrudolf Schwabe et al. (Hgg.), *3 × 50 Jahre Schweizer Eisenbahnen in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft*, Basel 1997, S. 316; Hans Peter Treichler (Hg.), *Bahnsaga Schweiz. 150 Jahre Schweizer Bahnen*, Zürich 1996, S. 216; für die jüngste Kehrtwende: Simon Fuhrer, *Ineffizient oder Opfer ungünstiger Rahmenbedingungen? Die defizitären Rechnungsabschlüsse der Schweizerischen Bundesbahnen (1945–1982)* (Liz. phil. hist. Universität Bern), Bern 2004. – Kritischer die deutsche Verkehrsgeschichte: Günther Schulz, «Die Deutsche Bundesbahn 1949–1989», in: Lothar Gall, Manfred Pohl (Hg.), *Die Eisenbahn in Deutschland. Von den Anfängen bis zur Gegenwart*, München 1999, S. 373.

10 Peter Friedrich, *Beiträge zur Theorie öffentlicher Unternehmen* (Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Beiheft 14), Baden-Baden 1992, S. 6; ebenso: Gerold Ambrosius, *Der Staat als Unternehmer. Öffentliche Wirtschaft und Kapitalismus seit dem 19. Jahrhundert*, Göttingen 1984, S. 7.

11 Vgl. dazu: Gerold Ambrosius, *Staat und Wirtschaftsordnung. Eine Einführung in Theorie und Geschichte* (Grundzüge der modernen Wirtschaftsgeschichte 3), Stuttgart 2001; Lars Magnusson, Jan Ottosson (Hg.), *The State, Regulation and the Economy. A Historical Perspective*, Cheltenham 2001; Robert Millward, *Private and Public Enterprise in Europe. Energy, Telecommunications and Transport, 1830–1990*, Cambridge 2005.

12 Für den EU-Raum vgl.: Helmut Cox (Hg.), *Daseinsvorsorge und öffentliche Dienstleistungen in der Europäischen Union. Zum Widerstreit zwischen freiem Wettbewerb und Allgemeininteresse* (Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Bd. 45), Baden-Baden 2000; Heike Schweitzer, *Daseinsvorsorge, «service public», Universalienart. 86 Abs. 2 EG-Vertrag und die Liberalisierung in den Sektoren Telekommunikation, Energie und Post* (Law and Economics of International Telecommunications, Vol. 46), Baden-Baden 2002; für die Schweiz: Raoul Blindenbacher et al. (Hg.), *Vom Service Public zum Service au Public. Regierung und Verwaltung auf dem Weg in die Zukunft*, Zürich 2000.

ende verzinste kaum ein Unternehmen noch sein Schuldkapital oder richtete Dividenden aus. Häufig drohte die vollständige Illiquidität¹³. Als Gegenmassnahme vollzog das Parlament mit Beschluss vom 18. Dezember 1918, nach langwierigen Beratungen, einen fundamentalen Richtungswechsel im Interventionsmuster. Hatte sich der Bund bislang nur punktuell am *Bau* der Eisenbahn beteiligt, so unterstützte er fortan, jeweils gemeinsam mit Kantonen und Gemeinden, auch ihren *Betrieb*. Markiert war damit eine Zäsur, die auch der Nationalrat sofort wahrnahm: «Die Vorlage [...] sieht mit ihren wenigen Paragraphen auf den ersten Blick ganz harmlos aus, ist aber im Prinzip sowohl wie in ihren Konsequenzen von grösster Bedeutung.»¹⁴ Tatsächlich kam dadurch für die Begünstigten eine gewisse Existenzgarantie zustande, die sie vorher nie besessen hatten und die sich in den nächsten Jahrzehnten auf drei Ebenen laufend verstärken sollte. So wurden erstens weitere Vorlagen zur Defizitdeckung verabschiedet. In einer Gesamtkredithöhe von 14,5 Mio. Franken zielten sie darauf ab, die Fehlbeträge aus dem operativen Geschäft zu beseitigen¹⁵. Zweitens sicherte eine ebenfalls 1918 gestartete, mit 33 Mio. Franken dotierte Investitionshilfe die technische Modernisierung, sprich: die elektrifizierte Zukunft. Und drittens wurde 1939 und 1944, als bis dahin umfangreichstes Massnahmenpaket, eine 140 Mio. (Privatbahnen) beziehungsweise 1,3 Mrd. Franken (SBB) teure Bilanzsanierung durchgeführt, die direkt bei den Grundstrukturen der Unternehmen angriff, d.h. die verschobenen Relationen zwischen Fremd- und Eigenkapital wieder zurechtrückte¹⁶.

Zur Rechtfertigung dieser auch teuerungsbereinigt rapide steigenden Summen wurde ausnahmslos und permanent eine industrielle und demographische Impulswirkung behauptet. Ob in den Unternehmen selbst, bei Wirtschaftsverbänden, Behörden oder Verkehrsökonomien – überall galt die Eisenbahn für die Entwicklung des Landes und vorab seiner dünn besiedelten Randregionen als absolut «unentbehrlich». Der Waadtländer Liberale *Jean de Muralt* beispielsweise hielt 1933 im Ständerat unmissverständlich fest: «La prospérité, le développement de la plupart des régions de notre pays sont intimement liés au maintien en exploitation de ces voies ferrées.»¹⁷ Zugrunde lag hier die Vorstellung, dass vorwiegend (tiefe) Transportkosten über die Standortgunst von Gemeinden bestimmten, eine raumtheoretische Erkenntnis, die seit *Emil Sax* (1879) zum «Gemeinwirtschaftlichkeits»-Dogma der Eisenbahntheoretiker erhoben wurde¹⁸. Die damals erwünschte dezentrale Siedlungsstruktur liess sich, so betrachtet, nur mittels Schienenverkehr erhalten, dank vier im Gesetz verankerten Grundvorschriften, die niemanden benachteiligten: Einzig die Eisenbahn, gebunden durch Tarif-, Transport-, Betriebs- und Fahrplanpflicht, ermöglichte es allen Verfrachtern und Passagieren, jederzeit und allerorts zu erschwinglichen Preisen zu transportieren

13 BBl 1918/IV, S. 504–513; BBl 1916/III, S. 441–443.

14 *Stenographisches Bulletin des Nationalrats* (Sten Bull NR) 1918, S. 554 (*Heinrich Walther*, KVP/LU).

15 1918: 1.0; 1933/1937: 0,9; 1940: 0,6; 1951: 3.0, 1957: 9.0 (nominal in Mio. Fr., bewilligte Darlehen und à-fonds-perdu-Beiträge, ohne Rückzahlungen): Hans Reinhard Meyer, Alfred Hess, «Die staatliche Hilfeleistung», in: Eidg. Amt für Verkehr (Hg.), *Ein Jahrhundert Schweizer Bahnen 1847–1947* (Bd. 1), Frauenfeld 1947, S. 430–432; BBl 1957/I, S. 933.

16 Meyer, Hess, «Hilfeleistung» (wie Anm. 15), S. 417–428, 433.

17 Sten Bull NR 1933, S. 88.

18 Emil Sax, *Die Verkehrsmittel in Volks- und Staatswirtschaft* (Bd. 2: Die Eisenbahnen), Wien 1879.

bzw. zu reisen. Geschaffen wurde dadurch, wie eine Festschrift noch 1949 rühmte, ein umfassender solidarischer oder «gemeinwirtschaftlicher» Lastenausgleich: «Sein Wesen liegt darin, dass die tragfähigen Reisenden oder Verfrachter zugunsten der wenig tragfähigen Reisenden oder Verfrachter, die verkehrsreichen Landesgegenden zugunsten der verkehrsarmen Landesgegenden, die hochwertigen Güter zugunsten der geringwertigen Güter [...] eine gewisse Mehrleistung übernehmen.»¹⁹

Relevant sind Inhalt und Ziele von «Gemeinwirtschaftlichkeit» allerdings nicht nur, weil sich die wirtschafts- und raumpolitische Legitimation der Finanzhilfe darauf stützte. Vielmehr lieferten sie bis in die 1940er Jahre auch die Erklärung dafür, weshalb sich die Transportanstalten überhaupt in Not befanden – womit sich zeigt, woher die heutige Geschichtswissenschaft ihre eingangs erwähnte Generalthese bezogen hat. Denn laut zeitgenössischen Ökonomen ergaben sich die Schulden und Verluste eben just aus den staatlichen Auflagen: Während sich für die Bahnen ein kommerzielles Verhalten nach eigenem Gutdünken *de jure* verbot, blieb die Strassenkonkurrenz, die in den 1930er Jahren aufkam, weitgehend unabhängig²⁰. Ihr stand es dadurch jederzeit frei, keine «gemeinwirtschaftliche» Solidarität zu üben, sondern ausschliesslich Profite zu mehren. Exemplifiziert an der Tarifpflicht, die oft zur unerträglichsten Bürde emporstilisiert wurde: Hier die Eisenbahn, die auf billigen Massengütern wie Kohle, Getreide oder Holz beträchtliche Rabatte gewähren *musste*, zum Defizit ausgleich aber die teuren Fertigfabrikate weit über den Selbstkosten beförderte; dort das Lastwagengewerbe mit der logischen Strategie, zuerst diese auf der Schiene hochtarifierten Ladeeinheiten zu akquirieren und damit die interne «Quersubvention» der Bahnunternehmen zu verunmöglichen – «*Entrahmung*» des Verkehrs²¹, wie es früher hiess, «*Cream Skimming*» in heutiger Terminologie²².

2. «Gemeinwirtschaftliche» Argumentation – eigennützige Ziele

Als weiteren Versuch, den Konflikt Schiene/Strasse zu entschärfen und die Finanznot der Bahnen zu lindern, setzte der Bundesrat auf Ende 1949 eine Eidgenössische Kommission für die Koordinierung des Verkehrs ein. Interessenvertreter beider Seiten sollten selber eine Verständigung herbeiführen, nachdem die staatlichen Bemühungen, den Transportmarkt per Intervention zu ordnen, in den 1930er Jahren gescheitert waren²³. Daraus resultierte zuletzt ein Kompromiss, aus-

19 Meyer/Hess, «Hilfeleistung» (wie Anm. 15), S. 407.

20 Die Allgemeine Transportordnung (ATO), die das Motorfahrzeuggewerbe von 1938 bis 1951 interventionistisch regelte, brachte weit weniger Auflagen als das Eisenbahngesetz. Zudem wurde sie von der betroffenen Branche selbst als eine Selbsthilfeaktion gegen interne Schleuderkonkurrenz interpretiert, vgl.: Fritz Wanner, «Die Revision der Verkehrsartikel», in: *Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft* 78, 1942, S. 102.

21 Werner Gfeller, «Die Einnahmefälle der Eisenbahnen infolge Motorfahrzeugkonkurrenz», in: *Schweizerisches Archiv für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik* 9/2, 1954, S. 147.

22 Werner Rothengatter, *Wettbewerb in Netzen* (Vorlesungsskript SS2005), Karlsruhe 2005, S. 10; mit der Metapher vom Rahm, der von der Milch abgeschöpft wird, ist gemeint, dass sich das Automobil nur das Beste zuerst sicherte.

23 Zu den Bemühungen um eine Verkehrscoordination in den 30er und 40er Jahren vgl.: Mühlethaler, «*Schiene*» (wie Anm. 9), S. 79–147.

gehandelt in langwierigen Sitzungen, in denen niemand weitreichende Zugeständnisse machte. So empfahl der Schlussbericht vom 30. April 1954 nicht, wie eine radikale Idee gelaundet hätte, den vollständigen Abbau der vier Grundpflichten oder umgekehrt deren Ausdehnung auf das Automobil. Auf Zustimmung stiess vielmehr ein neuer Typus der Finanzhilfe, in Ergänzung zu den bisherigen Vergütungsarten, die inzwischen als untaugliche, weil zu kurzfristige Krisenmassnahmen bemängelt wurden: Anstatt die Defizite einfach als *fait accompli* hinzunehmen und auszugleichen, sollte der Staat seine Beiträge fortan präventiv auf die Ursache der Finanznot selbst beziehen, als eine Entschädigung für die erzwungene «Gemeinwirtschaftlichkeit». Freilich traten für eine solche «Abgeltung» nicht in erster Linie die potentiellen Profiteure ein: Privatbahndirektoren, die gleichzeitig die Revision des Eisenbahngesetzes vorantrieben, nahmen sie nicht in ihren Entwurf mit auf²⁴. Weit stärker drängten in der Koordinationskommission die Lobbyisten des Strassenverkehrs dazu, nachweislich aus egoistischer Furcht, ansonsten mit höheren Steuerabgaben, Auflagen oder Konzessionsvorschriften belegt zu werden²⁵.

Dieselben Standpunkte offenbarten sich ferner, als zwischen 1946 und 1952 eine Gütertarifreform beraten wurde. Wieder lag es keineswegs in der primären Absicht der Bahnen, den Staat zu möglichst umfangreichen Transferzahlungen zu bewegen. Wie ihre Vertreter in der Kommerziellen Konferenz, dem zuständigen Gremium für Tarife, mehrmals ausführten, herrschte dagegen der Wille zur Selbsterhaltung vor. Wenn schon eine Verkehrscoordination verwehrt blieb, die in den 1930er Jahren prinzipiell favorisiert worden wäre, so sollte die Position gegenüber dem Automobil wenigstens durch eine gewinnbringende Preispolitik gestärkt werden können, forderte *Hans Dirlewanger*, zuständiger Abteilungschef bei den SBB: «Es gilt, die Konsequenzen aus diesem Wettbewerb zu ziehen und Tarife zu schaffen, die nicht mehr so verwundbar sind wie die heutigen.»²⁶ Konkret wurde eine Anpassung an die tatsächlichen Selbstkosten anvisiert, einerseits durch Senkung der höchsten, vom Motorfahrzeug ständig unterbotenen Tarife, und andererseits – um die interne «Quersubvention» in der Balance zu halten – durch Erhöhung der niedrigsten Tarife, die die Verluste einbrachten. Auch Selbsterhaltung statt nur «Gemeinwirtschaftlichkeit» hiess jetzt die Devise, Rentabilität statt monetäre Abhängigkeit vom Staat, trotz fortwährender Instrumentalisierung zu übergeordneten Zwecken: «Der Gedanke der Eigenwirtschaftlichkeit der Eisenbahnen darf auch dann nicht in den Hintergrund treten, wenn es sich um die Erfüllung wirtschaftspolitischer Wünsche handelt.»²⁷ Doch wiederum wurde die letztlich realisierte Konzeption nicht von den Bahnunternehmen selbst, sondern ganz wesentlich fremdbestimmt, diesmal von Interessenvertretern aus Landwirtschaft, Industrie und Handel, die sich gegen allzu weit gehende Modifikationen

24 BBI 1956/I, S. 231–233.

25 SBB-Archiv B 1863-20: Kommission für die Koordinierung des Verkehrs, *Bericht vom 30. April an das Eidg. Post- und Eisenbahndepartement zuhanden des Bundesrates*, Bern 1954; BAR 8100 (C), 1978/32, Bd. 16: Kommission für die Koordinierung des Verkehrs, *Protokoll Nr. 9 vom 6. April 1951*, S. 19 (Walter Raaflaub, Generalsekretär FRS).

26 BAR 8100 (B), 1973/154, Bd. 80: Kommerzielle Konferenz der Schweizerischen Transportunternehmungen und der Verkehrsinteressenten (KomKonf), *Protokoll vom 19. Dezember 1946*, S. 52.

27 BAR 8100 (B), 1973/154, Bd. 80: KomKonf, *Protokoll vom 21. bis 25. Februar 1949*, S. 20 (*Dirlewanger*) [Zitat hier von indirekter in direkte Rede gesetzt].

hartnäckig wehrten. Rappen um Rappen stand in der Kommerziellen Konferenz zur Diskussion, und obwohl die Bahnen sich mehrmals fügten, ertönte oft die Klage, dass sie zu wenig solidarisch handelten: «Wir können nicht nach rein kaufmännischen Grundsätzen Bahnpolitik machen»²⁸, mahnte 1951 etwa *Ernst Jaggi*, damals Direktor des Schweizerischen Bauernverbandes, um sogleich den Wert der «Gemeinwirtschaftlichkeit» hervorzuheben. Opposition gegen höhere Tarife formierte sich zudem seitens der Kantone, die mit Eingaben an den Bundesrat gelangten. Auch sie liessen keine Zweifel aufkommen, ob auf «Gemeinwirtschaftlichkeit» künftig zu verzichten wäre, so etwa der Regierungsrat Graubünden: «Wir sind der bestimmten Auffassung, dass die volkswirtschaftlichen Interessen eines Landes den betriebswirtschaftlichen Erwägungen auf alle Fälle vorangehen.»²⁹ Im Ergebnis mussten sich SBB und Privatbahnen entsprechend mit weniger Freiheit in der Preisgestaltung zufrieden geben, als sie ursprünglich angestrebt hatten. Meistens hatte die Landesregierung, die in Streitfällen als Schiedsrichterinstanz fungierte, zugunsten von Bauernverband und Industrie entschieden³⁰.

Immerhin, die Gegner einer (allzu tiefgreifenden) Tarifreform hatten im Wissen, dass ihre Unnachgiebigkeit zulasten der Eisenbahnkonti ging und schlimmstenfalls Streckenschliessungen drohten, einen Alternativvorschlag unterbreitet. Erneut handelte es sich dabei um die Abgeltung, so wie es fast zeitgleich die Koordinationskommission anregte³¹. Wozu die Interessenvertreter keine Bereitschaft zeigten, d.h. zu veränderten Transportpreisen, sollte offensichtlich in anderer Form an den Staat delegiert werden, was die egoistischen Motive nur zu gut entlarvte: Solange nämlich die Eigenwirtschaftlichkeit der Bahnen durch Bundesmittel gesichert wurde, erübrigte sich ein eigener Beitrag von Landwirtschaft und Verbänden via Tarifierhöhungen. Mit in das Gebilde «Gemeinwirtschaftlichkeit» gehörte folglich auch der Vorsatz der Lobbyisten, sich selbst möglichst lange einen maximalen (Tiefpreis-)Vorteil zu verschaffen.

Bei den Beanspruchten, bei Landesregierung und Verwaltung, weckte solch eigensinniges Beharren naturgemäss wenig Begeisterung. Vorab im Finanzdepartement, das vor zu hohen Ausgaben zurückschreckte, formierte sich Widerstand, wie auch *Hans Reinhard Meyer*, seit 1942 eidgenössischer Delegierter für Wirtschaftsfragen, mehrmals mahnte: «Der Wagen darf mit Finanzleistungen an die Bahnen nicht überladen werden.»³² Das Parlament jedoch blieb davon unbeeindruckt, als es 1957 eine Revision des Eisenbahngesetzes vornahm, und formte ein Zuschusssystem, das alle bundesrätlichen Entwürfe übertraf. In einem Effort sondergleichen hatte die vorberatende Kommission des Ständerates ganz einfach selbständig legiferiert und die Abgeltung als eine «*conditio sine qua non*»³³ ins Gesetz eingefügt. Noch immer prägte «Gemeinwirtschaftlichkeit» den eisenbahn-

28 BAR 8100 (B), 1973/154, Bd. 92: EPED, *Protokoll vom 22. Dezember 1951*, S. 5.

29 BAR 8100 (B), 1973/154, Bd. 92: Kleiner Rat Kanton Graubünden, *Schreiben vom 15. Dezember 1951*, S. 4.

30 Entsprechend nüchtern fiel die Bilanz nach Abschluss des fast sechsjährigen (!) Prozesses aus, vgl.: BAR 8100 (B), 1973/154, Bd. 80: KomKonf, *Protokoll vom 4. November 1952*, S. 54 (*Walter Kesselring*/Direktor der Bodensee–Toggenburg-Bahn).

31 EPED, *Protokoll* (wie Anm. 28), S. 5 (*Jaggi*).

32 Bundesarchiv (BAR) 8100 (B), 1978/32, Bd. 46: Ständerätliche Kommission für das Eisenbahngesetz (KomSR), *Protokoll vom 12. bis 14. Februar 1957*, S. 236.

33 BAR 8100 (C), 1978/32, Bd. 46: KomSR, *Protokoll vom 17. bis 19. April 1956*, S. 10 (*Johann Schmuki*, KVP/SG).

politischen Diskurs so sehr, dass die Rede von «Unentbehrlichkeit»³⁴ zur Begründung bereits genügte.

Fortan erhielten die Privatbahnen jährlich die Abgeltung in der Höhe von je 33⅓ Prozent der vorgeschriebenen Abschreibungen zum voraus ausbezahlt, erstmals per 1958, die SBB seit 1971³⁵. Nach der bisherigen ständigen Ausweitung erfuhr die Finanzhilfe damit nochmals eine enorme Steigerung: von 5 Mio. (1958) auf 112 Mio. Franken (1972) pro Jahr³⁶. Endgültig hatten es die Kantone, Verfrachter und Wirtschaftsvertreter, wohlgemerkt nicht zuerst die Bahnen, geschafft, das Problem auf jene Ebene zu hieven, auf dem es sich grösstenteils noch heute befindet: Anstatt dass die sektorielle Pragmatik durch eine Gesamtverkehrskonzeption überwunden worden wäre, beschritt man den finanzpolitischen Weg des geringsten Widerstandes, auf dem das Automobil vorausfuhr³⁷. Und als Rechtfertigung diente, wie seit 1918 ständig, die «gemeinwirtschaftliche» Notwendigkeit des Eisenbahnverkehrs.

Einer der schärfsten Kritiker der gewählten Lösung aber blieb *Hans Reinhard Meyer*, sowohl in seiner Funktion als akademischer Lehrer als auch als Bundesbeamter. Auch nach der ersten Enttäuschung bemängelte er, bis das Parlament dann definitiv entschied, den zu groben Berechnungsmodus der Abgeltung. Insbesondere verwies er auf die Bedeutungslosigkeit von «Gemeinwirtschaftlichkeit» – sowohl inhaltlich wie auch finanziell. Seiner Meinung nach kam tiefen Transportkosten für das Raumgefüge längst nicht mehr dieselbe Schlüsselfunktion zu wie vielleicht früher, und längst entfalteteten die «gemeinwirtschaftlichen» Pflichten keine negative Kostenwirkung mehr. Staatliche Auflagen würden von den Bahnen nur noch vorgeschützt, um sich grösstmögliche Zuschüsse zu verschaffen. Ihre Eliminierung oder zumindest ihr Abbau sei deshalb dringend³⁸. Doch alle Warnungen vor zu grosser Generosität, die das Bahnmanagement in ihrer Geschäftsdynamik bremse, zu kontraproduktiver Untätigkeit verleite und letztlich die Finanznot sogar vergrössere, verhallten 1957 ungehört. Die desillusionierten Schienenvertreter liessen sich nicht weiter hinhalten, zu lange hätte ihnen die Ausarbeitung eines umfassenderen Koordinationsprojektes jetzt gedauert, wie *Fritz Bandi*, der Direktor des Verbandes Schweizerischer Transportanstalten (VST), pointiert betonte: «Auch die Privatbahnen sind an sich mit der These einverstanden, wonach die umfassende Sanierung der verkehrswirtschaftlichen Situation einer Abgeltung grundsätzlich überlegen wäre. Nach den Enttäuschungen der letzten Jahre ziehen aber die Vertreter der Privatbahnen mehrheitlich doch den ‘Spatz in der Hand’ der ‘Taube auf dem Dach’ vor. Es ist ihnen zwar klar, dass eine dauerhafte Lösung angestrebt werden muss, sie möchten aber kurzfristig etwas erhalten.»³⁹ Dessen ungeachtet verharrte *Meyer* in den nächsten Jahren in ablehnender Haltung, um

34 KomSR, *Protokoll* (wie Anm. 32), S. 185 (*Rudolf Stüssi*, FDP/GL).

35 BBl 1957/II, S. 1197–1198 (Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957, Art. 49–55).

36 Zahlen aus: Schweizerische Verkehrsstatistik 1970, S. 220–222 und 1974, S. 234–236; BBl 1970/II, S. 344.

37 Ebenso, auf völlig anderer Quellen- und Argumentationsbasis: Michael Ackermann, *Konzepte und Entscheidungen in der Planung der schweizerischen Nationalstrassen von 1927 bis 1961* (Diss. phil. hist. Universität Zürich), Bern 1991, S. 113–114, 124.

38 BAR 8002 (-), 1971/58, Bd. 44 und 8100 (B), 1978/85, Bde. 60–61: diverse Dokumente; Hans Reinhard Meyer, *Verkehrswirtschaft und Verkehrspolitik. Aktuelles und Grundsätzliches* (Berner Beiträge zur Nationalökonomie; Bd. 28), Bern 1976, S. 99–103.

39 BAR 8100 (B), 1978/85, Bd. 60: EPED, *Protokoll vom 11. Juni 1954*, S. 10.

so mehr als sich seine Prognosen scheinbar bestätigten. In der Verkehrsökonomie resultierte daraus schliesslich jener Vorwurf von der «Prämierung der Unwirtschaftlichkeit»⁴⁰, wonach Ineffizienz und Lethargie mit Subventionen belohnt werden und dadurch der Anreiz zu Gewinnerzielung entfällt. Er prägte die Eisenbahnreform der 1990er Jahre und kursiert bis heute in einschlägigen Publikationen, gefestigt durch die *rational-choice*-Theorie der Neuen Politischen Ökonomie⁴¹.

3. Schlussfolgerungen

Die Finanzhilfe für Schweizer Bahnunternehmen, denen der Betrieb von Nebenlinien per Gesetz oblag, hat im 20. Jahrhundert eine gewaltige Steigerung erfahren. Trotzdem reichte ein einziges Argument seit 1918, als sie erstmals implementiert wurde, bis in die 1970er Jahre zur Begründung aus: Dauernd rekurrierte das Parlament auf die «Gemeinwirtschaftlichkeit» der Eisenbahn, auf ihre um jeden Preis «unentbehrlichen» Leistungen für Wirtschaft, Staat und Bevölkerung. Vordergründig verband sich damit die Hoffnung, landesweit einen Wachstums- und Wohlstandseffekt zu erzielen, vor allem in der Peripherie. In Wahrheit jedoch steckten vorwiegend Eigeninteressen von Konkurrenten und Kunden der Bahnen dahinter, die hauptsächlich dann zutage traten, wenn die Suche nach neuen Bewältigungsformen anging. Gerade die Abgeltung, die als «*ganz neues Moment*»⁴² die Bahnen künftig für ihre «gemeinwirtschaftlichen» Dienste präventiv entschädigen sollte, wurde anfangs der 1950er Jahre aus eigennützigen Überlegungen ins Gespräch gebracht: In einer Koordinationskommission, die über den Schienen/Strasse-Konflikt beriet, setzten sich die Motorfahrzeugvertreter deshalb für sie ein, weil bei allen andern Massnahmen das Automobil in seinen bisherigen Privilegien zu sehr beschnitten worden wäre, so bei einer Konzessionspflicht oder höheren Steuern. Und in der gleichen Absicht, die Belastung möglichst von sich abzuwälzen und dem Bund zu überbürden, blieb es den SBB anlässlich einer Tarifreform von 1952 weitgehend verwehrt, höhere Taxen einzuführen. Kantone und Wirtschaftsvertreter drängten dazu, das Prinzip der Selbsterhaltung, das die Bahnen damals favorisierten, anders durchzusetzen – aus Angst, dass ansonsten Transporte in die Randregionen zu stark verteuert und unterbunden würden. Wieder lautete die Forderung statt dessen auf eine staatliche Kompensation für «Gemeinwirtschaftlichkeit», bis 1957 schliesslich die Abgeltung vom Parlament im Eisenbahngesetz verankert wurde.

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass die Schuldzuweisung an die Bahnen, die Vorwürfe von Ineffizienz und Passivität, die sich in Ökonomie und Medien inzwischen weit verbreitet haben, so pauschal nicht stimmen. Mindestens eine zeitliche Eingrenzung müsste vorgenommen werden, da bis über den Zweiten Welt-

40 Ruchti, «Abgeltung» (wie Anm. 6), S. 140; ebenso: Richard Roth, *Die schweizerische Eisenbahnpolitik. Eine Ziel-Mittel-Analyse* (Diss. rer. pol. Universität Bern), Zürich 1978, S. 50.

41 Die wirtschaftswissenschaftliche «public choice»-Theorie, oft unter die «Neue Politische Ökonomie» subsumiert, überträgt – vereinfachend gesagt – die neoklassische Modellannahme des *homo oeconomicus*, des nutzenmaximierenden Individuums, von der Wirtschaft in die Sphäre der Politik: Fritz Söllner, *Die Geschichte des ökonomischen Denkens*, Berlin 2001, S. 157–161.

42 BAR 8002 (-), 1971/58, Bd. 44: Bundesrat Hans Streuli, *Schreiben vom 27. August 1955*, S. 2.

krieg hinaus das Streben nach Eigenwirtschaftlichkeit dominierte: Nicht die Bahnen selbst forderten die Abgeltung ein, sondern zunächst ihre Benutzer sowie die Lobbyisten des Automobils. Ebenso unzulässig wäre es allerdings umgekehrt, die Kritik der Verkehrsökonomien um *Meyer* völlig zu ignorieren und die ältere, im 19. Jahrhundert geprägte These fortzuschreiben, wonach allein «gemeinwirtschaftliche» Auflagen immer zu Defiziten führten: Nur schon die Tatsache, dass zwei Deutungsparadigmen im Verlaufe der Zeit abwechselten, verbietet es zum vornherein, eine einzige Auffassung für generell richtig zu erklären, wie die Geschichtswissenschaft dies bisher tat. Statt dessen empfiehlt sich eine differenzierte Sicht, und zwar insofern, als beide Auffassungen für je eine gewisse Periode *tendenziell* zutreffen: «Gemeinwirtschaftlichkeit», Eigeninitiative und Fremdbestimmung sind zeitbezogene Grössen.

Auf höherer Abstraktionsebene schliesslich folgt daraus, dass ein Blick, wie er hier kurz auf die Abgeltung gefallen ist, tiefere Einsichten ins politische System vermittelt. Erkennbar werden die Argumentations- und Handlungsmuster der verschiedenen Akteure, die Ansprüche und Erwartungen an die Eisenbahn sowie die Definition und Legitimation von öffentlichen Unternehmen in der Marktwirtschaft. So betrachtet, ist Verkehrsgeschichte mehr als «nur» die Geschichte des Verkehrs. Sie erlaubt es, die direkte Demokratie der Schweiz in ihrer Funktionsweise zu begreifen, unter der Voraussetzung allerdings, dass keine isolierte Synopse über einzelne Transportsysteme realisiert wird, sondern eine Vernetzung mit der allgemeinen Wirtschafts-, Sozial- und Politikgeschichte stattfindet.