

Felix Buchli

Schweizer, steh zu deinen Bahnen!

Die Sanierung der Schweizerischen Bundesbahnen
(1920-1945)

Berner Forschungen zur Regionalgeschichte

Band 6

Verlag Traugott Bautz

Schweizer, steh zu deinen Bahnen!

Berner Forschungen zur Regionalgeschichte

Herausgegeben von
Heinrich Richard Schmidt

in Verbindung mit André Holenstein und Christian Pfister

Band 6

Lizentiatsarbeit in Schweizer Geschichte
bei Prof. Dr. Christian Pfister,
Bern im Juli 2003

Felix Buchli

Schweizer, steh zu deinen Bahnen!

Die Sanierung der Schweizerischen Bundesbahnen
(1920-1945)

Verlag Traugott Bautz

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Verlag Traugott Bautz GmbH 99734 Nordhausen 2006
ISBN 0-88309-343-2

Inhaltsverzeichnis

1	EINLEITUNG	11
1.1	Fragestellung	13
1.2	Inhaltliche und methodische Eingrenzung	15
1.3	Untersuchungszeitraum	16
1.4	Inhaltliche Gliederung.....	17
1.5	Quellenbasis.....	18
1.6	Bemerkungen zum Forschungsstand	20
2	TENDENZEN DER WIRTSCHAFTLICHEN UND POLITISCHEN ENTWICKLUNG (1918-1945)	27
2.1	Konjunkturverlauf.....	27
2.2	Die politische Entwicklung der 30er Jahre.....	28
2.2.1	<i>Die Wirtschaftspolitik des Bundesrates.....</i>	<i>28</i>
2.2.2	<i>Neues staatliches Rollenverständnis</i>	<i>29</i>
2.2.3	<i>Anzeichen einer sozialpolitischen Aussöhnung.....</i>	<i>31</i>
2.2.4	<i>Das selbstherrliche Vollmachtenregime des Bundesrates.....</i>	<i>33</i>
3	ANNÄHERUNG AN DIE GESCHICHTE DER BUNDESBAHNEN	35
3.1	Wachsender Staatsinterventionismus	35
3.2	Der Umschwung zugunsten der Verstaatlichung.....	37
3.3	Die Folgen der Verstaatlichung	39
3.3.1	<i>Der Föderalismus – Ein zwielichtiger Taufpate.....</i>	<i>39</i>
3.3.2	<i>Ungewöhnliches Finanzierungsmodell.....</i>	<i>40</i>
3.4	Die Entwicklung bis zum Ende des Ersten Weltkrieges	42
3.4.1	<i>Konsolidierung und Ausbau.....</i>	<i>42</i>
3.4.2	<i>Die Belastungen des Ersten Weltkrieges.....</i>	<i>43</i>
4	EIN BLICK AUF DIE ENTWICKLUNG DER UNTERNEHMENSFINANZEN	45

4.1	Möglichkeiten und Grenzen einer vertieften Analyse der Finanzlage der Bundesbahnen.....	45
4.2	Hinweise zum Vorgehen.....	50
4.2.1	<i>Das Rechnungslegungsmodell der Bundesbahnen</i>	51
4.3	Von fetten und mageren Jahren: Die Jahresergebnisse der SBB im Überblick	54
4.4	Das Problem der überschuldeten Bilanz.....	57
4.4.1	<i>Der Weg in die Schuldenfalle</i>	58
4.4.2	<i>Der Alldruck der Non-Valeurs</i>	60
4.4.3	<i>Die Folgen einer ungenügenden Abschreibungspraxis</i>	64
4.4.4	<i>Die unsichtbare Überschuldung der Bundesbahnen</i>	65
4.5	Die Eckpunkte der finanziellen Sanierung	66
5	DIE KRISENWAHRNEHMUNG DER UNTERNEHMENSLEITUNG	69
5.1	Wachsendes Problembewusstsein.....	69
5.1.1	<i>Zwischen Bangen und Hoffen (1918-1923)</i>	70
5.1.2	<i>Anhaltende Skepsis trotz aufkeimender Hoffnung</i>	71
5.1.3	<i>Das Scheitern der Selbsthilfe: die frühen 30er Jahre</i>	73
5.2	Die Suche nach Erklärungsmodellen für die Finanznot.....	74
5.2.1	<i>Konjunkturelle Einflussfaktoren</i>	75
5.2.2	<i>Langfristige Einflussfaktoren</i>	76
5.2.2.1	<i>Die Lasten der Kriegs- und Nachkriegszeit</i>	76
5.2.2.2	<i>Die vergessenen Kosten der Verstaatlichungsaktion</i>	77
5.2.2.3	<i>Organisatorische Altlasten</i>	78
5.2.2.4	<i>Eine Tarifpolitik im Dienste der Volkswirtschaft</i>	79
5.2.2.5	<i>Hohe Personalkosten in Folge politischer Weichenstellungen</i>	79
5.2.2.6	<i>Übrige Lasten und Leistungen</i>	81
5.2.3	<i>Die schleichende Entwertung der Bundesbahnen</i>	83
5.2.3.1	<i>Die kommerzielle Entwertung durch das Automobil</i>	84
5.2.3.2	<i>Inflationsbedingte Entwertung</i>	89
6	KONZENTRATION DER EIGENEN KRÄFTE	90

6.1	Effizienzsteigernde Massnahmen	90
6.2	Gestärkte Konkurrenzfähigkeit dank verbesserter Marktorientierung	94
6.2.1	<i>Mit der Modernisierungswaffe gegen das Automobil.....</i>	94
6.2.2	<i>Tarifmassnahmen</i>	95
6.2.3	<i>Kooperation statt Konfrontation.....</i>	99
6.2.4	<i>Verbesserung des Transportangebotes.....</i>	101
6.3	Verstärkte Öffentlichkeitsarbeit.....	102
7	DER RUF NACH GESETZGEBERISCHEN MASSNAHMEN.....	106
7.1	Der Ruf nach einer politischen Lösung des Konfliktes zwischen Schiene und Strasse.....	106
7.1.1	<i>Offener Kampf hinter verschlossenen Türen.....</i>	109
7.1.2	<i>Die Suche nach einer Verständigungslösung.....</i>	111
7.1.3	<i>Nach dem Scheitern aller Bemühungen.....</i>	113
7.2	Die Revision der Rahmengesetzgebung	114
7.2.1	<i>Das Problem einer veralteten Eisenbahngesetzgebung.....</i>	114
7.2.2	<i>Fehlende Impulse</i>	115
8	AUF DEM WEG IN DIE KRISE – EINE ZWISCHENBILANZ.....	117
9	REAKTION AUF UNHALTBARE ZUSTÄNDE – DIE POLITIK WIRD AKTIV	120
9.1	Ein besorgter Pilet-Golaz ergreift die Initiative	120
9.2	Der Sanierungsbericht von 1933.....	124
9.3	Erste Schritte auf dem Weg zur Sanierung	128
9.3.1	<i>„L'avant-projet Pilet-Schrafl“.....</i>	128
9.3.2	<i>Dringliche Massnahmen zur Vorbereitung der Sanierung.....</i>	133
10	DIE POLITISCHEN AUSEINANDERSETZUNGEN UM DEN DRINGLICHEN BUNDESBESCHLUSS VON 1934	135
10.1	Breiter parlamentarischer Basiskonsens	135
10.2	Moralischer Sukkurs von rechts.....	136

10.3	Der Bundesrat gerät ins Schussfeld der Ratslinken.....	137
10.3.1	<i>Ein gefährliches Präjudiz?</i>	137
10.3.2	<i>Ein weiterer staatspolitischer Sündenfall?</i>	139
10.3.3	<i>Der Aufstand der vergessenen Privatbahnen</i>	141
10.4	Zustimmung trotz starken Gegenwindes	143
11	DIE SANIERUNG VERZÖGERT SICH (1934-1936)	145
11.1	Veränderte verkehrspolitische Rahmenbedingungen.....	145
11.2	Finanzpolitisches Zeichen zugunsten der Sanierung	147
11.3	Die bundesrätliche Botschaft von 1936	148
11.3.1	<i>Die Ursachen der Finanznot aus der Sicht des Bundesrates</i>	149
11.3.2	<i>Die Grundzüge der Sanierungsvorlage</i>	151
11.3.2.1	<i>Massnahmen zur finanziellen Sanierung</i>	151
11.3.2.2	<i>Organisatorische Veränderungen</i>	153
11.3.3	<i>Wenig Erhellendes zur Verkehrspolitik</i>	156
12	ENTSCHEIDENDE WEICHENSTELLUNGEN: DIE DEBATTE VON 1938	158
12.1	Zwischen ehrlicher Ursachenforschung und politisch motivierten Schuldzuweisungen	159
12.1.1	<i>Endogene Krisenursachen</i>	159
12.1.1.1	<i>Die Spätfolgen des Rückkaufes</i>	160
12.1.1.2	<i>Ungenügende Betriebsführung?</i>	160
12.1.1.3	<i>Die Krise als Folge verhängnisvoller Entscheidungen in der Personalpolitik</i>	161
12.1.2	<i>Exogene Ursachen</i>	162
12.1.2.1	<i>Gemeinwirtschaftliche Pflichten</i>	163
12.1.2.2	<i>Das Automobil als Konkurrenzfaktor</i>	163
12.1.2.3	<i>Wirtschaftliche Krisenlage und Veränderungen der Weltwirtschaft</i>	164
12.2	Die Suche nach den Schuldigen	164
12.2.1	<i>Ursachenforschung entlang politischer Leitlinien</i>	167

12.3	Konfliktträchtige Problemlösungsstrategien.....	167
12.3.1	<i>Beinahe unbestrittene Bilanzsanierung.....</i>	168
12.3.2	<i>Ein Problem – drei Lösungen: Der Streit um die künftige Rechtsform der Bundesbahnen.....</i>	169
12.3.3	<i>Ein Bahndiktator für die SBB?.....</i>	171
12.3.4	<i>Die personalpolitische Kardinalfrage</i>	173
12.3.5	<i>Nebensächliche Verkehrspolitik.....</i>	176
12.4	Die Ergebnisse von 1938.....	177
12.4.1	<i>Starke Polarisierung zwischen den beiden politischen Blöcken.....</i>	177
12.4.2	<i>Das vorläufige Scheitern der Gesetzesvorlage.....</i>	178
13	STILLSTAND UND BEWEGUNG: 1938-1943.....	179
13.1	Die unmittelbaren Folgen der Zurückweisung.....	179
13.2	Veränderte Rahmenbedingungen.....	181
13.2.1	<i>Vom nationalen Burgfrieden zu sozialen Reformen</i>	181
13.2.2	<i>Der bundesrätliche Programmwechsel von 1943</i>	182
13.2.3	<i>Atmosphärische Veränderungen zugunsten der Bundesbahnen</i>	183
14	DIE PRAGMATIKER SETZEN SICH DURCH - DIE DEBATTEN DER 40ER JAHRE.....	188
14.1	Schwerpunkte der parlamentarischen Debatten.....	189
14.1.1	<i>Ernste Bedenken hinsichtlich der finanziellen Sanierung..</i>	189
14.1.2	<i>Die Rechtsform steht erneut zur Debatte</i>	191
14.1.3	<i>Ein Streit um des Kaisers Bart? „Service public“ vs. „kaufmännische Betriebsführung“ ...</i>	193
14.1.4	<i>Zementierung des personalpolitischen Kurswechsels</i>	196
14.1.5	<i>Anzeichen einer neuen verkehrspolitischen Dynamik</i>	197
14.1.6	<i>Staatspolitisches Unbehagen.....</i>	200
14.2	Tragfähiger Kompromiss oder ungenügende Teillösung?	202
14.2.1	<i>Verhaltener Optimismus der Mehrheit</i>	203
14.2.2	<i>Anhaltende Skepsis einer Minderheit</i>	204

15	EPILOG: DIE REFERENDUMSABSTIMMUNG VON 1945	206
15.1	Der Kampf um die öffentliche Meinung	207
15.1.1	<i>Die Argumente der Befürworter.....</i>	<i>207</i>
15.1.2	<i>Die Argumente der Gegner.....</i>	<i>209</i>
15.1.3	<i>Ein Kampf mit harten Bandagen</i>	<i>211</i>
15.2	Das Abstimmungsergebnis: „Allegro, ma non troppo“	213
16	EIN BAHNPOLITISCHER KOMPROMISS IM ZEICHEN DER INNENPOLITISCHEN KONSENSSUCHE - EINE ZUSAMMENFASSUNG	215
17	FAZIT	219
18	ABBILDUNGSVERZEICHNIS	227
19	ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	228
20	QUELLEN UND LITERATUR.....	229
20.1	Quellen.....	229
20.1.1	<i>Ungedruckte Quellen.....</i>	<i>229</i>
20.1.2	<i>Gedruckte Quellen</i>	<i>229</i>
20.2	Literatur	231
21	ANHANG	239

1 EINLEITUNG

Seit längerer Zeit zwingen leere Kassen und jährlich wiederkehrende Milliardendefizite den Bund dazu, nach immer neuen Sparmöglichkeiten Ausschau zu halten. Obwohl gewisse Ausgabenbereiche des Bundes von den bisherigen Sparbemühungen lange Zeit verschont blieben, wurden inzwischen selbst die letzten finanzpolitischen Tabus gebrochen. Dies betrifft insbesondere auch den Bereich des öffentlichen Verkehrs, wo ebenfalls schmerzhaft Budgetkürzungen drohen. Selbst wenn sich die bisherigen Abbauszenarien vorerst noch auf die Privatbahnen und den Regionalverkehr beschränkten, stehen inzwischen auch die Bundesbahnen unter einem erhöhten Legitimationsdruck. Dabei kommen die Hiobsbotschaften aus dem Finanzdepartement für die SBB im denkbar ungünstigsten Moment: In der betriebs-eigenen Pensionskasse klafft ein Loch von rund 2.3 Mrd. Franken und auch im Bahngeschäft vermögen die Ergebnisse nur teilweise zu befriedigen.¹ Die positiven Effekte der Bahnreform der 1980er und 90er Jahre scheinen längst verpufft und ein Ende der „finanziellen Nacht“ ist weiterhin nicht abzusehen.²

So angespannt die Situation heute auch erscheinen mag – die Schweizer Bahnen und insbesondere die SBB befinden sich keinesfalls zum ersten Mal in finanzieller Bedrängnis. Bereits während des 19. Jahrhunderts gerieten die Schweizer Eisenbahnen in den Sog zweier schwerer Finanzkrisen, die der Öffentlichkeit das Ungenügen des Privatbahnsystems wiederholt vor Augen führten. Auch die Verstaatlichung vermochte das Problem nicht endgültig zu lösen. Mit dem „Rückkauf“ der fünf grössten Privatbahnen ging deren Veranlagung zur finanziellen Blutarmut vielmehr direkt auf die neu gegründeten Bundesbahnen über. Was 1897 als Erfolgsgeschichte geplant war, sollte sich nach dem Ersten Weltkrieg bald einmal als finanzpolitischer Albtraum herausstellen. Die Bundesbahnen vermochten die hochgesteckten Erwartungen der Öffentlichkeit nicht zu erfüllen und überlebten schliesslich nur dank der faktischen Staatsgarantie des Bundes. Als sich die finanzielle Situation der SBB nach einer kurzen Phase der Erholung zu Beginn der 30er Jahre erneut verschlechterte,

¹ Neue Zürcher Zeitung, 13. April 2005: 13.

² Neue Zürcher Zeitung, 24./25.05.2003: 13.

drohte schliesslich gar die Kreditwürdigkeit des Landes Schaden zu nehmen. Was vierzig Jahre zuvor nur die grössten Pessimisten prophezeit hatten, war nun Realität geworden: Die SBB mussten mit Staatsgeldern saniert werden. Da die Intervention des Bundes in der Folge jedoch alles andere als reibungslos verlief, dauerte es mehr als ein Jahrzehnt, bis die Sanierung der Bundesbahnen 1944 endlich abgeschlossen werden konnte.

Dieses unrühmliche Kapitel der Schweizer Eisenbahngeschichte wurde von der bisherigen Geschichtsschreibung beinahe vollständig ausgeblendet. In Zeiten der verstärkten Legendenbildung nach dem Zweiten Weltkrieg waren tiefrote Jahresabschlüsse offenbar schwieriger zu vermarkten als ein *Roter Pfeil* – gleichzeitig schien ein Loch im Berg fürs breite Publikum weit besser geeignet als ein Loch in der Kasse. Doch die Zeiten haben sich inzwischen grundlegend geändert: Angesichts ständig steigender Staatsdefizite kommt der Frage, in welcher Weise der Bund in den 30er und 40er Jahren des 20. Jahrhunderts auf die Finanznot seiner Bahnen reagierte, heute eine grosse Aktualität zu. Die Tatsache, dass die Schweiz nach wie vor über eines der weltweit dichtesten Eisenbahnnetze verfügt, macht jedenfalls deutlich, dass das staatliche Eingreifen vor 60 Jahren zumindest in Bezug auf die Strukturhaltung erfolgreich war.

Diese im internationalen Vergleich erstaunliche Feststellung steht denn auch am Ausgangspunkt dieser Arbeit. Ihr Ziel ist es, die in Vergessenheit geratene Sanierung der Bundesbahnen für die nun auch hierzulande aufkeimende historische Verkehrsforschung zu erschliessen. Bestand dabei ursprünglich die Absicht, die Sanierung der SBB in erster Linie in finanziell-quantitativer Hinsicht möglichst detailliert aufzuarbeiten, machte die vertiefte Beschäftigung mit dem Thema sehr bald einmal deutlich, dass sich diese Untersuchung nicht ausschliesslich auf die ökonomisch-finanziellen Aspekte der Sanierung konzentrieren durfte. Je länger die Arbeiten dauerten, desto mehr traten diese in den Hintergrund. Es drängten sich neue Fragestellungen auf, die zunächst unberücksichtigt geblieben waren: Nebst der Entwicklung der Bundesfinanzen galt es neu auch die staatspolitischen Aspekte der Sanierung zu berücksichtigen. Allgemein ging es also um die Klärung der Frage, in welcher Weise die verschiedenen Politikfelder die Sanierung der Bundesbahnen direkt oder indirekt beeinflussten. Die Untersuchung dieser Fragestellung förderte Erstaunliches zu

Tage: Schien die Verkehrspolitik einerseits eine eher untergeordnete Rolle gespielt zu haben, so stellte sich andererseits heraus, dass der Sozialpolitik offenbar eine grosse Bedeutung zukam. Schliesslich wurde aber auch deutlich, dass die Sanierung von 1944 vor allem in ordnungspolitischer Hinsicht entscheidend war: Die Finanznot der SBB führte letztlich dazu, dass das Verhältnis zwischen dem Bund und seinen Bahnen überdacht und neu definiert werden musste. An dieser Stelle zeigt sich denn auch das tiefere Erkenntnisinteresse der vorliegenden Studie: Es ist nicht die Absicht ihres Verfassers, die Lösungen von einst zu Patentrezepten von heute zu erklären – diese Arbeit soll vielmehr einen Beitrag zur Erforschung der bisher nur in Umrissen bekannten Geschichte der schweizerischen Ordnungspolitik leisten.

1.1 Fragestellung

Wenn einleitend festgestellt wurde, dass ein ausschliesslich an ökonomischen Fragestellungen orientiertes Forschungskonzept der Sanierungsproblematik nicht vollends gerecht zu werden vermag, wirft dies die Frage auf, wie möglichst viele relevante Themenbereiche in diese Arbeit integriert werden können, ohne dass die inhaltliche Kohärenz darunter leidet. In einem ersten Schritt wird deshalb geklärt, welche Aspekte der Finanznot der Bundesbahnen näher untersucht werden müssen.

Inhaltlich lassen sich drei teilweise ineinander übergehende Bereiche unterscheiden: In einer rein juristischen Betrachtungsweise lässt sich die Sanierung zunächst auf einen einfachen Akt der ordentlichen Gesetzgebung reduzieren, der im Rahmen der rechtsstaatlichen Verfassungsnormen gewissen Ansprüchen zu genügen hatte. Selbst wenn die rechtlichen Aspekte auf den ersten Blick einigermaßen trivial erscheinen mögen, muss ihnen mit Blick auf die damalige Krise des liberal-demokratischen Staates eine gewisse Bedeutung beigemessen werden.

In ökonomischer Hinsicht lässt sich eine mikroökonomische Betrachtungsweise von einem eher makroökonomischen Zugang unterscheiden: Fokussiert der mikroökonomische Forschungsansatz dabei primär die betriebs- und finanzwirtschaftlichen Probleme der Bundes-

bahnen, konzentriert sich die makroökonomische Sichtweise in erster Linie auf die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Bundesbahnsanierung. Gerade den volkswirtschaftlichen Aspekten der Sanierung kam im Hinblick auf die ordnungspolitischen Fragen eine grosse Bedeutung zu. Hier entschied sich, welche Leistung die Bahnen in Zukunft zugunsten des Gemeinwesens erbringen sollten und wieweit der Staat im Bedarfsfalle für diese Leistungen aufzukommen hatte. Betriebswirtschaftlich galt es mit der Sanierung sicherzustellen, dass auf der Ebene der Unternehmung einer neuerlichen Überschuldung vorgebeugt werden konnte.

Sowohl die juristischen als auch die ökonomischen Aspekte verweisen letztlich aber nur auf den eminent politischen Charakter der Sanierung. Der politischen Dimension der Sanierung kommt deshalb eine zentrale Rolle zu, weil die entscheidenden rechtlichen und wirtschaftlichen Weichenstellungen letztlich im Parlament vorgenommen wurden. Nebst den bereits erwähnten staats- und ordnungspolitischen Aspekten müssen deshalb auch weitere Politikbereiche in die Überlegungen einbezogen werden.

Wenn sich diese Arbeit zum Ziel setzt, einen Überblick über die Sanierung der Bundesbahnen zu vermitteln, dann soll anhand von vier erkenntnisleitenden Fragestellungen sichergestellt werden, dass möglichst alle der oben erwähnten Dimensionen in die Untersuchung einbezogen werden. Aus einer betriebswirtschaftlichen Perspektive gilt es im ersten Teil dieser Arbeit zunächst die Frage zu klären, wie es zu jener finanziellen Krisensituation kommen konnte, die zu Beginn der 30er Jahre einen Eingriff des Bundes erforderlich machte. In einem zweiten Schritt wird untersucht, in welcher Weise die Unternehmensleitung während den 20er und frühen 30er Jahren auf die prekäre Finanzlage reagierte.

Der zweite Teil der vorliegenden Arbeit fokussiert dagegen mehr die politischen und rechtlichen Aspekte der Sanierung. Dabei interessiert zunächst, ab wann und in welcher Weise Bundesrat und Parlament auf die Finanznot der SBB reagierten. In diesem Zusammenhang wird auch geklärt, welche politischen Konfliktlinien im Zuge der Auseinandersetzungen um die Sanierung aufbrachen und in welcher Weise die daraus resultierenden Konfrontationen die Sanierung beeinflussten.