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 Die Wirtschaftspolitik des Bundesrates 28

2.2.2 Neues staatliches Rollenverständnis 29

2.2.3 Anzeichen einer sozialpolitischen Aussöhnung 31

2.2.4 Das selbstherrliche Vollmachtenregime des Bundesrates 33

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 Der Föderalismus – Ein zwielichtiger Taufpate 39

3.3.2 Ungewöhnliches Finanzierungsmodell 40

3.4 Die Entwicklung bis zum Endes des Ersten Weltkrieges 42

3.4.1 Konsolidierung und Ausbau 42

3.4.2 Die Belastungen des Ersten Weltkrieges 43

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 Das Rechnungslegungsmodell der Bundesbahnen ... 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 Der Weg in die Schuldenfalle ... 58

4.4.2 Der Albdruck der Non-Valeurs ... 60

4.4.3 Die Folgen einer ungenügenden Abschreibungspraxis ... 64

4.4.4 Die unsichtbare Überschuldung der Bundesbahnen ... 65

4.5 Die Eckpunkte der finanziellen Sanierung ... 66

5 DIE KRISENWAHRNEHMUNG DER UNTERNEHMENSLEITUNG ... 69

5.1 Wachsendes Problembewusstsein ... 69

5.1.1 Zwischen Bangen und Hoffen (1918-1923) ... 70

5.1.2 Anhaltende Skepsis trotz aufkeimender Hoffnung ... 71

5.1.3 Das Scheitern der Selbsthilfe: die frühen 30er Jahre ... 73

5.2 Die Suche nach Erklärungsmodellen für die Finanznot ... 74

5.2.1 Konjunkturelle Einflussfaktoren ... 75

5.2.2 Langfristige Einflussfaktoren ... 76

5.2.2.1 Die Lasten der Kriegs- und Nachkriegszeit ... 76

5.2.2.2 Die vergessenen Kosten der Verstaatlichungsaktion ... 77

5.2.2.3 Organisatorische Altlasten ... 78

5.2.2.4 Eine Tarifpolitik im Dienste der Volkswirtschaft ... 79

5.2.2.5 Hohe Personalkosten in Folge politischer Weichenstellungen ... 79

5.2.2.6 Übrige Lasten und Leistungen ... 81

5.2.3 Die schleichende Entwertung der Bundesbahnen ... 83

5.2.3.1 Die kommerzielle Entwertung durch das Automobil ... 84

5.2.3.2 Inflationsbedingte Entwertung ... 89

6 KONZENTRATION DER EIGENEN KRÄFTE ... 90

6.1 Effizienzsteigernde Massnahmen 90

6.2 Gestärkte Konkurrenzfähigkeit dank verbesserter Marktorientierung 94

6.2.1 Mit der Modernisierungswaffe gegen das Automobil..... 94

6.2.2 Tarifmassnahmen 95

6.2.3 Kooperation statt Konfrontation..... 99

6.2.4 Verbesserung des Transportangebotes..... 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 Offener Kampf hinter verschlossenen Türen..... 109

7.1.2 Die Suche nach einer Verständigungslösung..... 111

7.1.3 Nach dem Scheitern aller Bemühungen 113

7.2 Die Revision der Rahmengesetzgebung 114

7.2.1 Das Problem einer veralteten Eisenbahngesetzgebung..... 114

7.2.2 Fehlende Impulse 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 „L'avant-projet Pilet-Schrafl"..... 128

9.3.2 Dringliche Massnahmen zur Vorbereitung der Sanierung..... 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 Ein gefährliches Präjudiz? 137

10.3.2 Ein weiterer staatspolitischer Sündenfall? 139

10.3.3 Der Aufstand der vergessenen Privatbahnen 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 Die Ursachen der Finanznot aus der Sicht des Bundesrates 149

11.3.2 Die Grundzüge der Sanierungsvorlage 151

11.3.2.1 Massnahmen zur finanziellen Sanierung 151

11.3.2.2 Organisatorische Veränderungen 153

11.3.3 Wenig Erhellendes zur Verkehrspolitik 156

12 ENTSCHEIDENDE WEICHENSTELLUNGEN: DIE DEBATTE VON 1938 158

12.1 Zwischen ehrlicher Ursachenforschung und politisch motivierten Schuldzuweisungen 159

12.1.1 Endogene Krisenursachen 159

12.1.1.1 Die Spätfolgen des Rückkaufes 160

12.1.1.2 Ungenügende Betriebsführung? 160

12.1.1.3 Die Krise als Folge verhängnisvoller Entscheidungen in der Personalpolitik 161

12.1.2 Exogene Ursachen 162

12.1.2.1 Gemeinwirtschaftliche Pflichten 163

12.1.2.2 Das Automobil als Konkurrenzfaktor 163

12.1.2.3 Wirtschaftliche Krisenlage und Veränderungen der Weltwirtschaft 164

12.2 Die Suche nach den Schuldigen 164

12.2.1 Ursachenforschung entlang politischer Leitlinien 167

12.3 Konfliktträchtige Problemlösungsstrategien ... 167

12.3.1 Beinahe unbestrittene Bilanzsanierung ... 168

12.3.2 Ein Problem – drei Lösungen: Der Streit um die künftige Rechtsform der Bundesbahnen ... 169

12.3.3 Ein Bahndiktator für die SBB? ... 171

12.3.4 Die personalpolitische Kardinalfrage ... 173

12.3.5 Nebensächliche Verkehrspolitik ... 176

12.4 Die Ergebnisse von 1938 ... 177

12.4.1 Starke Polarisierung zwischen den beiden politischen Blöcken ... 177

12.4.2 Das vorläufige Scheitern der Gesetzesvorlage ... 178

13 STILLSTAND UND BEWEGUNG: 1938-1943 ... 179

13.1 Die unmittelbaren Folgen der Zurückweisung ... 179

13.2 Veränderte Rahmenbedingungen ... 181

13.2.1 Vom nationalen Burgfrieden zu sozialen Reformen ... 181

13.2.2 Der bundesrätliche Programmwechsel von 1943 ... 182

13.2.3 Atmosphärische Veränderungen zugunsten der Bundesbahnen ... 183

14 DIE PRAGMATIKER SETZEN SICH DURCH - DIE DEBATTEN DER 40ER JAHRE ... 188

14.1 Schwerpunkte der parlamentarischen Debatten ... 189

14.1.1 Ernste Bedenken hinsichtlich der finanziellen Sanierung .. 189

14.1.2 Die Rechtsform steht erneut zur Debatte ... 191

14.1.3 Ein Streit um des Kaisers Bart? „Service public“ vs. „kaufmännische Betriebsführung“ ... 193

14.1.4 Zementierung des personalpolitischen Kurswechsels ... 196

14.1.5 Anzeichen einer neuen verkehrspolitischen Dynamik ... 197

14.1.6 Staatspolitisches Unbehagen ... 200

14.2 Tragfähiger Kompromiss oder ungenügende Teillösung? ... 202

14.2.1 Verhaltener Optimismus der Mehrheit ... 203

14.2.2 Anhaltende Skepsis einer Minderheit ... 204

15 EPILOG: DIE REFERENDUMSABSTIMMUNG VON 1945 206

15.1 Der Kampf um die öffentliche Meinung 207

15.1.1 Die Argumente der Befürworter 207

15.1.2 Die Argumente der Gegner 209

15.1.3 Ein Kampf mit harten Bandagen 211

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 Ungedruckte Quellen 229

20.1.2 Gedruckte Quellen 229

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 schmerzhafte 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 betriebseigenen 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 Strukturerhaltung 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.

1.2 Inhaltliche und methodische Eingrenzung

Eine möglichst umfassend angelegte Fragestellung verlangt bezüglich ihrer Tiefenschärfe nach einer klaren Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes. Gewisse technische und finanzwirtschaftliche Themenbereiche müssen deshalb mit Rücksicht auf die gebotene Konzentration ganz oder zumindest teilweise ausgeklammert werden. Dies gilt zunächst für die Elektrifizierung der SBB, die zwischen den beiden Weltkriegen unter grossem Kapitaleinsatz rasch vorangetrieben wurde. Da die Wirtschaftlichkeit dieser Modernisierungsmassnahme nicht unumstritten war, wurde sie in den 20er und 30er Jahren immer wieder mit der Überschuldung der Bundesbahnen in Verbindung gebracht. Aufgrund komplexer und umfangreicher Rentabilitätsberechnungen kam die Führung der SBB jedoch zum Schluss, dass die Elektrifizierung nicht für die Finanznot der Bundesbahnen verantwortlich gemacht werden konnte. Aus diesem Grund wird auf diese in der Folge nicht näher eingegangen.[3] Gleiches gilt auch für die Sanierung der Pensions- und Hilfskassen (PHK), die für die Bundesbahnen lange Zeit eines der finanziellen Hauptprobleme darstellte. Da die Frage der Pensionskassensanierung nach einem Entscheid des Nationalrates 1938 aus der Sanierungsvorlage herausgelöst wurde, wird dieser Themenkomplex ebenfalls ausgeklammert. Schliesslich muss hier auch die Revision des Bundesbahngesetzes von 1923 erwähnt werden. Obwohl diese von den Zeitgenossen vereinzelt als „Sanierung“ bezeichnet wurde, beschränkte sie sich inhaltlich auf eine Reorganisation der Verwaltungsstrukturen, ohne dass dabei eine Sanierung der Bilanz durch Bundesmittel vorgenommen worden wäre. Aus diesem Grund wird die Reorganisation von 1923 denn auch nur am Rande berührt.

In methodischer Hinsicht wird beim gewählten Vorgehen sowohl in ökonomischer als vor allem auch in politologischer Hinsicht nicht der Versuch unternommen, den komplexen und äusserst vielschichtigen Prozess der Sanierung der Bundesbahnen in einen theoretischen Bezugsrahmen einzuordnen. Wird dies in betriebswirtschaftlicher Hinsicht an anderer Stelle noch eingehender begründet (vgl. Kapitel 4.1), sei an dieser Stelle kurz auf die Problematik einer allzu

---

[3] Zur Elektrifizierung der SBB in historischer Perspektive siehe Steinmann, Bahnen.

starken Fokussierung auf einen Theorieansatz der Politikwissenschaft verwiesen. Die Anwendung wissenschaftlicher Theorien zur Erklärung eines singulären Phänomens der Geschichte verleiht den Ergebnissen zwar den Anstrich einer gewissen Generalisierbarkeit, bleibt ohne einen Vergleich mit ähnlich gelagerten Fällen letztlich aber ohne jegliche Relevanz. Da im Bereich der schweizerischen Verkehrsgeschichte die erforderliche Grundlagenforschung bislang weitgehend fehlt, wird hier davon abgesehen, die breit gefächerte Fragestellung durch die Anwendung eines politologischen Theorieansatzes zusätzlich zu komplizieren. Aus diesem Grund stützt sich die vorliegende Untersuchung in erster Linie auf die hermeneutische Interpretation eines umfangreichen Quellenbestandes, von dem jedoch nur ein kleiner Teil ausgewertet werden konnte.

1.3 Untersuchungszeitraum

Die Eisenbahnliteratur neigte bisher dazu, die Sanierung der Bundesbahnen zumeist als ein Problem der 30er und 40er Jahre darzustellen.[4] Demgegenüber geht die vorliegende Studie bewusst von einem deutlich längeren Untersuchungszeitraum aus. Die finanzielle Lage der Bundesbahnen war nicht erst seit Beginn der 30er Jahre Besorgnis erregend – die ersten grossen Probleme traten vielmehr bereits während des Ersten Weltkrieges auf. Vollends ausser Kontrolle geriet die Lage 1921/22, als der Schuldenberg der SBB ins Unermessliche zu wachsen drohte. Da die Unternehmensleitung in den 20er Jahren alles daran setzte, den Finanzhaushalt der Bundesbahnen aus eigener Kraft zu stabilisieren, setzt diese Arbeit bereits um 1920 ein. Ihren Abschluss fand die Sanierung erst 25 Jahre später, als das Stimmvolk das revidierte Bundesbahngesetz in einer Referendumsabstimmung guthiess. Das Jahr 1945 markiert damit das Ende des hier behandelten Zeitraumes.

---

[4] Meyer, Sanierung : 409. Darauf aufbauend Schwabe, Jahre: 308 und Beck, Zugzwang: 32.

1.4 Inhaltliche Gliederung

Aus der zeitlichen Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes ergibt sich sodann die inhaltliche Gliederung dieser Arbeit: Zunächst werden in einem knapp gehaltenen Übersichtskapitel die wichtigsten politischen und wirtschaftlichen Entwicklungslinien der Zwischenkriegszeit nachgezeichnet. Dadurch soll eine Einordnung der Sanierung in ihren gesamtpolitischen Kontext erleichtert werden. Ein weiteres Einleitungskapitel widmet sich der Geschichte der Bundesbahnen bis zum Ende des Ersten Weltkrieges.[5]

Entsprechend den eingangs formulierten Fragestellungen gliedert sich diese Untersuchung in zwei Hauptteile: Im ersten (Kapitel 4 bis 8) werden für die Periode der 20er und frühen 30er Jahre nebst den Ursachen der Finanznot vor allem die Krisenbewältigungsstrategien der Unternehmensleitung in den Vordergrund gerückt. Im Sinne einer möglichst klaren Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes wird die Reaktion der Bundesbahnen auf die Finanzkrise nur bis Mitte der 30er Jahre verfolgt. Da die Sanierung nach 1932 primär als ein Problem der Politik verstanden worden ist, wird die weitere Entwicklung der SBB bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges nur noch soweit erwähnt, als dies für das Verständnis des politischen Prozesses erforderlich ist.

Da die Politik während langen Jahren hartnäckig am Glauben an die Selbstheilungskräfte der Bundesbahnen festhielt, verging mehr als ein Jahrzehnt, bis die Sanierung der SBB 1932 erstmals auf die Traktandenliste der Bundespolitik gesetzt wurde. Dieses Jahr markiert somit den Übergang vom ersten zum zweiten Hauptteil (Kapitel 9 bis 16), in dem entsprechend den einleitend gestellten Fragen nebst der Reaktion des Bundesrates und des Parlamentes vor allem auch der Verlauf der politischen Konfliktlinien nachgezeichnet wird. Aufgrund zahlreicher Überschneidungen ist die zeitliche und inhaltliche Trennung der beiden Hauptteile jedoch nicht absolut zu verstehen.

---

[5] Auf eine allgemeine Darstellung der Schweizer Eisenbahngeschichte wird dabei bewusst verzichtet. Der begrenzte Umfang dieser Studie verunmöglicht eine inhaltlich über die bekannten Darstellungen hinausgehende Abhandlung dieser Thematik.

1.5 Quellenbasis

Die grosse Quellenvielfalt, mit der sich der Historiker im Falle der Bundesbahnsanierung konfrontiert sieht, bedeutet für diesen Segen und Fluch zugleich. Sowohl die gut erschlossenen Quellenbestände der zuständigen Amtsstellen als auch die grosse Menge an zeitgenössischer Literatur und Presseerzeugnissen lassen erwarten, dass eine umfassende Aufarbeitung der Sanierungsproblematik möglich ist. Der grosse Umfang der in Betracht fallenden Quellenbestände stellt gleichzeitig aber auch das grösste Problem dar: Im Hinblick auf die Beantwortung der erkenntnisleitenden Fragestellungen gilt es eine Auswahl zu treffen, die zwangsläufig grosse Teile des vorhandenen Materials unberücksichtigt lassen muss. In Bezug auf die hier verwendeten Quellen lassen sich demzufolge mehrere Schwerpunkte ausmachen:

Die Frage nach den Ursachen der Finanznot der SBB legt zunächst die Auswertung quantitativ-statistischer Quellen nahe. Wichtigste Datenquelle sind dabei die jährlichen Geschäftsberichte der SBB, aus denen sich Rückschlüsse auf den Geschäftsgang und die Entwicklung der Schuldenlast ziehen lassen. Die dort ausgewiesenen Zahlen lieferten wiederum den Grundstoff für die Schweizerische Eisenbahnstatistik und das Statistische Jahrbuch der Schweiz. Wenn im Folgenden der einfacheren Überprüfbarkeit halber zumeist die Zahlen des Statistischen Jahrbuches verwendet werden, so handelt es sich bei diesen Daten also letztlich um ein Substrat aus den Geschäftsberichten der SBB. Allein durch die Interpretation der Jahresergebnisse ist im Hinblick auf die Erforschung der tatsächlichen Ursache der Finanznot jedoch noch nichts gewonnen. Verlässliche Zahlen, die eine Gewichtung der unterschiedlichen Einflussfaktoren ermöglichen würden, fehlen bis heute. So lässt sich anhand der vorhandenen Statistiken beispielsweise nicht nachweisen, wieweit die Automobilkonkurrenz die Jahresergebnisse der Bundesbahnen negativ beeinflusste und welcher Anteil an der Krise der Rezession der 30er Jahre zugeschrieben werden muss.

Aufgrund der beschränkten Aussagekraft der vorhandenen Statistiken ergibt sich somit zwangsläufig eine Konzentration auf jene Quellen, die Auskunft über die zeitgenössische Interpretation der Finanznot geben. Bahnseitig fallen dabei vor allem Quellen der Gene-

raldirektion und des Verwaltungsrates in Betracht. Die Krisenwahrnehmung der in diesen Gremien vertretenen Entscheidungsträger lässt sich durch eine Auswertung der Verwaltungsratsprotokolle gut rekonstruieren.[6] Gleiches gilt für die Massnahmen, die zur Bekämpfung der Finanzkrise von der Unternehmensleitung in Erwägung gezogen wurden.[7] Die Untersuchung dieser Quellen beschränkt sich entsprechend der zeitlichen Abgrenzung auf die Zeitspanne zwischen dem Ersten Weltkrieg und Mitte der 30er Jahre. Eine grosse Bedeutung kommt schliesslich den zahlreichen kleineren Schriften zu, die von der Führungsebene der Bundesbahnen in den späten 20er und frühen 30er Jahren zumeist zu Informationszwecken verfasst wurden.[8] Ihre Auswertung erleichtert nicht nur das Verständnis der komplexen finanzwirtschaftlichen Zusammenhänge, sondern ermöglicht gleichzeitig auch einen Blick auf die von den SBB verfolgte Kommunikationsstrategie. Aus zeitlichen Gründen nicht aufgearbeitet werden konnten die sehr umfangreichen Aktenbestände der Generaldirektion.

Ein zweiter quellenmässiger Schwerpunkt wird sodann auf die Rekonstruktion des politischen Prozesses gelegt. Entsprechend der stark institutionell ausgerichteten Fragestellung interessieren dabei in erster Linie die bundesrätlichen Botschaften sowie die Debatten der eidgenössischen Räte. Da in den Ratsprotokollen und Botschaften stets auch die wichtigsten Entscheidungen der vorbereitenden Kommissionen zur Sprache kommen, kann von einer Auswertung der entsprechenden Kommissionsakten abgesehen werden.[9] Nur punktuell genutzt werden zudem die mehrere Laufmeter umfassenden Bestände

---

[6] Die Geschäftsberichte und die Verwaltungsratsprotokolle der SBB befinden sich in der Infothek der Bundesbahnen.

[7] Wenn im Folgenden von der Unternehmensleitung (-führung usw.) die Rede ist, dann ist darunter immer die Gesamtheit der Generaldirektion und des Verwaltungsrates zu verstehen. Die beiden Organe werden nur dort explizit voneinander unterschieden, wo sie konträre Positionen vertraten.

[8] Diese lassen sich ebenfalls in der Infothek der SBB einsehen.

[9] Da vor dem Zweiten Weltkrieg die Akten der parlamentarischen Kommissionen nicht immer vollständig überliefert wurden, sind von den mit der Vorbereitung der Sanierung betrauten Kommissionen nur verhältnismässig wenige Akten erhalten geblieben. Immerhin existieren aber die vollständigen Verhandlungsprotokolle sowie gewisse Akten des Vernehmlassungsverfahrens. BAR E 1070 1ff. 3488 (I), 1936-1938; BAR E 1070 1ff. 3488 (II), 1938-1944.

der Bundesverwaltung.[10] Diese liefern insbesondere für die Aufarbeitung der Referendumsabstimmung wertvolle Hinweise.

Die notwendige Eingrenzung der Quellenbasis zieht schliesslich auch die beinahe vollständige Vernachlässigung einer sehr umfangreichen Publizistik nach sich. In der damals noch stark parteipolitisch ausgerichteten Tagespresse findet sich eine unüberschaubar grosse Zahl von Einzelbeiträgen, die sich zumeist mit den grundlegenden politischen Fragen der Sanierung auseinandersetzen. Darüber hinaus wären ferner die zahlreichen Verbandsorgane zu berücksichtigen, die sich während der gesamten Zwischenkriegszeit immer wieder zur Sanierung äusserten.[11]

1.6 Bemerkungen zum Forschungsstand

Die Tatsache, dass die hiesige Geschichtsschreibung die Schweizer Verkehrsgeschichte lange Zeit höchst stiefmütterlich behandelt hat, ist in Fachkreisen inzwischen zu einem vielfach beklagten Allgemeingut geworden.[12] Auf eine erneute Beweisführung in dieser Sache wird hier deshalb bewusst verzichtet. Unerlässlich bleibt hingegen eine Diskussion der vorhandenen Eisenbahnliteratur. Für diese gilt grundsätzlich dasselbe wie für die verkehrsgeschichtliche Literatur insgesamt: Die jahrzehntelange Vernachlässigung der wissenschaftlichen Erforschung der Eisenbahngeschichte hat zu einer Dominanz von technikgeschichtlich orientierten Arbeiten geführt, die wissenschaftlichen Ansprüchen nur in den seltensten Fällen genügen. Diese zumeist von engagierten Bahnfreunden oder pensionierten Lokführern verfassten Beiträge sollen hier jedoch nicht pauschal abqualifiziert werden – immerhin überliefert sich in ihnen jene spezifische Lebenswelt des vergangenen Bahnzeitalters, die allmählich in Vergessenheit zu geraten droht. Das Problem dieser Studien liegt jedoch darin, dass sie die dringend notwendige Einordnung der akribisch aufge-

---

[10] Hier findet sich eine grosse Zahl umfangreicher Dossiers zu einzelnen Sachfragen der Sanierung. Zu finden unter: BAR E 8100 (C) 1978/40 Bd. 1, 1935-1945; BAR E 8300 (A) 1998/246 Bd. 6-37.

[11] Wertvolle Literaturhinweise liefert hier Mathys, Literaturnachweis: 120f.

[12] Merki, Gelände: 444ff; Pfister u.a., Forschungsprojekt: 3f.; Kirchhofer, Eisenbahn.