Zeitschrift: Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte = Société Suisse d'Histoire Economique et Sociale

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte

Band: 22 (2007)

Artikel: Kontinuität im Wandel : das Gemeinwohl als zentrale normative Instanz bei den SBB und den PTT

Autor: Hürlimann, Gisela / Ischer, Philipp

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-871874

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 11.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Gisela Hürlimann und Philipp Ischer

Kontinuität im Wandel

Das Gemeinwohl als zentrale normative Instanz bei den SBB und den PTT

Einleitung

In den beiden Dissertationen, die im Rahmen eines gemeinsamen Nationalfondsprojekts mit dem Titel: «Innovationsprozesse und institutioneller Wandel in öffentlichen Unternehmen der Schweiz: das Beispiel der PTT und der SBB (1970–2000)» entstanden, haben wir uns eingehend mit der Transformation der beiden grössten öffentlichen Dienstleistungsbetriebe auseinandergesetzt. Bei allem unternehmerischen Wandel vom integrierten Telekommunikationsbereich der PTT zum teilprivatisierten Unternehmen Swisscom und vom Regiebetrieb SBB zur spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft kann der Dienst am Gemeinwohl bei beiden *service public*-Unternehmen als kontinuierliche normative Instanz identifiziert werden. Auffällig ist auch die Leitbildwirkung europäischer Trends in Sachen *service public* und Deregulierung. Im vorliegenden Aufsatz schildert Philipp Ischer zunächst die Entwicklung von Gemeinwohl- und *service public*-Vorstellungen bei den PTT. Im zweiten Teil folgt die Darstellung von Gisela Hürlimann bezogen auf die Bundesbahnen. Ein gemeinsames Fazit schliesst den Beitrag ab.

Gemeinwohlvorstellungen als normative Grösse in der Telekommunikation

Bei den PTT spielte der Gemeinwohlbegriff eine zentrale normative und ökonomische Rolle und war aufs Engste mit dem Monopolbegriff verbunden.[1] Bis in die 1990er-Jahre hinein war man in Politik und Wirtschaft der Meinung, dass die PTT ihren gesetzlich festgeschriebenen Verpflichtungen in der Telekommunikation nur dann nachkommen könnten, wenn sie über ein möglichst weitgehendes Monopol verfügten. Dieses institutionelle Setting wurde als Voraussetzung für die Erfüllung des von der Politik an die PTT gerichteten Gemeinwohlauftrags angesehen. Umgekehrt rechtfertigte der Gemeinwohlauftrag die Monopolrechte

der PTT. Monopol und Gemeinwohl waren die zwei Seiten derselben Medaille. Im Folgenden wird, wenn keine weiteren Angaben gemacht werden, nur mehr vom Telekommunikationsbereich der PTT die Rede sein.

Die PTT hatten nicht nur die Telekommunikationsinfrastruktur, die auch Land-, Rand- und Bergregionen zu umfassen hatte, sondern auch qualitativ hochwertige und quantitativ ausreichende Dienstleistungen bereitzustellen.[2] Die Tarife für dieselben Leistungen mussten zudem in allen Landesteilen und für alle Benutzer gleich veranschlagt werden.[3] Des Weiteren hatten die PTT gemeinwirtschaftliche Leistungen zu erbringen, die sie nicht zu kostendeckenden Preisen anbieten durften. Besonders der Postautodienst und der Zeitungstransport verursachten ungedeckte Kosten in Millionenhöhe.[4] Die politisch gewollte und institutionell abgesicherte Mischrechnung war ein integraler Bestandteil des Gemeinwohlparadigmas: Defizitäre Dienstleistungen wurden durch die Erträge der profitablen Dienste, deren Tarife über den Entstehungskosten veranschlagt wurden, mitfinanziert. Besonders verschiedene Bereiche des Postdepartements wurden durch die im Fernmeldebereich erwirtschafteten Gewinne quersubventioniert. Gerade der internationale Telefonverkehr bescherte den PTT sehr hohe Nettoeinnahmen.[5] Des Weiteren waren die tiefen, nicht kostendeckenden Lokaltarife in der Telefonie sowie die unter einer schwindenden Nachfrage leidende Telegrafie auf finanzielle Unterstützung angewiesen.[6] Die Subventionierung defizitärer, aber aus politischer Sicht wichtiger Dienste, war das zentrale Motiv für die aus ökonomischen, betriebsorganisatorischen und technischen Gründen kaum zu rechtfertigende Aufrechterhaltung der Einheit der PTT; das heisst der Zusammenführung der Post und der Telefon- und Telegrafenbetriebe unter ein einheitliches organisatorisches Dach.

Im konstant guten Image des öffentlichen Unternehmens spiegelte sich die grosse allgemeine Akzeptanz des institutionellen Settings des Monopols und der Gemeinwohlorientierung der PTT wider. Das öffentliche Unternehmen galt in der Bevölkerung sowie in weiten Teilen der Wirtschaft während Jahrzehnten als eines der bestgeführten und zuverlässigsten Unternehmen in der Schweiz.[7] Noch während der parlamentarischen Beratungen Mitte der 1990er-Jahre, als die Aufspaltung der PTT in zwei selbständige Unternehmen und die (Teil-)Privatisierung der Telecom PTT zur Debatte standen, verwiesen verschiedene Parlamentarier auf die nach wie vor grosse Beliebtheit der PTT und auf den Umstand, dass ein ansehnlicher Teil der Bevölkerung nicht ohne Weiteres nachvollziehen könne, weshalb radikale Veränderungen überhaupt notwendig seien.[8]

Erste, zaghafte Reformenschritte

Doch auch die hohen Zufriedenheitswerte können nicht darüber hinwegtäuschen, dass seit den frühen 1980er-Jahren über den Umfang des Monopols sowie über die damit verbundenen Geschäftspraktiken und Strategien der PTT zunehmend kontrovers diskutiert wurde. Dabei wurde der Gemeinwohlauftrag des öffentlichen Unternehmens in der Regel jedoch nicht in Zweifel gezogen. Der Streit über den zukünftigen Umfang des PTT-Monopols entbrannte unter anderem während einer Sitzung der Konsultativen PTT-Konferenz, der wesentliche Vertreter der Gesellschaft und Wirtschaft angehörten und die den PTT als Vernehmlassungsgremium diente.[9] Im Winter 1982 besprach die Konferenz ein neues, durch die PTT erarbeitetes Kommunikationsleitbild, das die Konsequenzen des allgemeinen technischen und gesellschaftlichen Wandels für die Kommunikation analysierte. Das Leitbild sollte den PTT als Grundlage für das weitere unternehmerische Handeln dienen. Speziell die vorbehalt- und diskussionslose Ausdehnung des Monopols auf sämtliche neuen Datendienste stiess in der Konsultativen PTT-Konferenz nicht auf allgemeine Gegenliebe. Gemäss der Ansicht des Vertreters des Schweizerischen Handels- und Industrievereins (Vorort) trachteten die PTT danach, «auf dem Neuland der Datenbehandlung frühzeitig möglichst viele Positionen zu besetzen. […]. In unsern Kreisen ist die schockierende Bemerkung gefallen, man habe es mit einem Versuch vorsorglicher Usurpation in der Anwendung des Monopols zu tun […].»[10] Die Vorbehalte nahmen auch gegenüber dem Endgerätemonopol der PTT zu. Gerade die Grosskunden der PTT gaben zu bedenken, dass die restriktive Endgerätepolitik die schweizerische Fernmeldeindustrie unter Heimatschutz stelle, was der Wirtschaft in der Schweiz eine im Vergleich mit anderen Ländern geringere Auswahl an Endgeräten zu überhöhten Preisen beschere.[11] Doch obschon die PTT im Verlauf der nächsten Jahre sowohl bei den Datendiensten als auch bei den Endgeräten zu Konzessionen gezwungen waren, konnten sie ihre privilegierte Position im Telekommunikationssektor bis in die 1990er-Jahre hinein im Grossen und Ganzen behaupten.

Daran änderte auch der Umstand nichts, dass das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (EVED) bereits relativ früh das Verfahren zur Totalrevision des aus den 1920er-Jahren stammenden Telegrafen- und Telefonverkehrsgesetzes (TVG) initiierte. Das Ziel der zu Beginn der 1980er-Jahre eingeleiteten Revision war jedoch weder eine generelle Liberalisierung des Telekommunikationswesens noch eine Neudefinition der von den PTT zu erfüllenden Aufgaben. Obschon der mit dem technischen Fortschritt einhergehende organisatorische, betriebsökonomische und infrastrukturelle Druck enorm war, provozierte er kein generelles Umdenken hinsichtlich der Angemessenheit des PTT-Monopols. Auch das Reformtempo war anfänglich nicht sehr hoch. Erst im Zuge der durch die EG forcierten Transforma-

tion des europäischen Telekommunikationssektors gewann der Reformprozess in der Schweiz an Dynamik. Das im Jahr 1987 durch die Europäische Kommission publizierte *Grünbuch über die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsgeräte* und die darin enthaltenen Reformvorschläge sowie die in den folgenden Jahren durch die Kommission verabschiedeten Richtlinien, die eine Liberalisierung des Dienstleistungs- und Endgerätemarkts anvisierten, wurden zunehmend zu den zentralen Referenzgrössen für den Reformprozess der Telekommunikation in der Schweiz.[12]

Auch wenn die politische Auseinandersetzung um die Ausgestaltung des neuen Fernmeldegesetzes (FMG I) im Verlauf der 1980er-Jahre an Schärfe gewann, standen die beiden zentralen Elemente des PTT-Monopols – das Sprach- und das Netzmonopol – zunächst nicht zur Disposition. Das FMG I, das 1992 in Kraft trat, brachte neben einer Öffnung des Endgerätemarkts lediglich eine Liberalisierung der Mehrwertdienste, die in der Zukunft sowohl durch die PTT-Betriebe als auch durch Private angeboten werden sollten. Unter Mehrwertdiensten fallen generell jene Dienste, die zusätzlich zu reinen Übertragungs- und Vermittlungsleistungen erbracht werden. Dazu gehören unter anderem der Telefonweckdienst und der Meldungsvermittlungsdienst.[13]

Im Gegensatz zu den Mehrwertdiensten kam im Bereich der die reinen Übertragungs- und Vermittlungsleistungen erbringenden Grunddienste eine Lockerung des Monopols nicht infrage. Im Verlauf der parlamentarischen Beratungen des FMG I wurde quer durch alle Parteien die Meinung vertreten, das Grunddienstmonopol sei die Voraussetzung für eine einheitliche Versorgung der Schweiz mit Telekommunikationsdienstleistungen. Eine Aufweichung des Monopols hätte zur Folge, dass die PTT lukrative Geschäfte verlieren würden. Laut dem Berichterstatter der nationalrätlichen Kommission, dem FDP-Politiker Felix Auer, würde «die teilweise Erbringung des Grunddienstes durch Private […] zum ‹Rosinenpicken›. Die ohnehin auf wackligen Füssen stehende Mischrechnung der PTT käme noch mehr ins Wanken.»[14] Der Fraktionssprecher der CVP, Dumeni Columberg, betonte, dass die Entscheidung zur Aufrechterhaltung des Grunddienstmonopols zugunsten der PTT von zentraler Bedeutung sei. Denn «das Monopol [ist] die Voraussetzung für eine ausreichende Versorgung des ganzen Landes mit Fernmeldediensten […]».[15] Würde man auf die Verankerung des Grunddienstmonopols im Gesetz verzichten, hätte dies verheerende Folgen für das Stadt-Land-Verhältnis. Das Gefälle zwischen Agglomerationen und dünn besiedelten Gebieten nähme zu, was sich negativ auf die weitere wirtschaftliche Entwicklung der Randregionen auswirken würde.[16] Auch der aus einer Bergregion stammende zuständige SVP-Bundesrat Adolf Ogi setzte sich vehement gegen eine zu weit gehende Öffnung des Telekommunikationsmarkts ein.[17] Während allgemein unbestritten war, dass die PTT auch weiterhin exklusiv für die Erbringung der Grunddienste zuständig sein sollten, gingen die Meinungen

bezüglich der Wünschbarkeit eines weit gefassten Netzmonopols auseinander. Doch das Netzmonopol an sich stand dabei nie zur Diskussion.
Der vom SVP-Politiker Walter Frey eingebrachte Wunsch nach einer punktuellen Lockerung des Netzmonopols konnte sich im Parlament jedoch nicht durchsetzen,[18] denn entsprechend der vorherrschenden Meinung sollte das Netzmonopol gänzlich erhalten bleiben, da sonst Doppelspurigkeiten in der Infrastruktur entstünden.[19] Der Sozialdemokrat Fritz Lanz verwies in seinem Plädoyer für die Aufrechterhaltung des Netzmonopols darauf, dass selbst die grössten Kunden der PTT mit der jetzigen Lösung zufrieden seien. So habe beispielsweise Herr Steinmann von der Schweizerischen Bankgesellschaft (SBG) vor dem versammelten Parlament erklärt, die SBG sei dafür, «dass in der Schweiz ein monopolistischer Netzersteller, -betreiber und -unterhalter von hoher Verlässlichkeit auftritt: die PTT. Wir sind der Auffassung, die Schweiz sei – verglichen mit dem Ausland – ein grosses Dorf. […]. Es ist vernünftig, wenn die PTT diesen Grundauftrag weiter behalten.»[20]
Bei der Beantwortung der zentralen Frage, wie viel Wettbewerb der Telekommunikationssektor ertrage, ohne dass dadurch das Postulat einer durch die PTT zu leistenden Grundversorgung gefährdet würde, blieben die Politiker aller Parteien traditionellen Denkgewohnheiten verhaftet. Nach wie vor ging man davon aus, dass ein grosszügiges PTT-Monopol die Voraussetzung für eine dem Gemeinwohl verpflichtete Telekommunikationspolitik sei. Nur wenn die PTT vor zu viel Wettbewerb geschützt seien, konnten sie gemäss dem Parlament die ihnen gestellten Aufgaben erfüllen. Dagegen spielte in den parlamentarischen Beratungen zum FMG I die Frage, wie Wettbewerb in einem bis anhin monopolistisch verfassten Markt nachhaltig etabliert werden könnte, keine wesentliche Rolle.

Dekonstruktion traditioneller Denkkategorien

Doch bereits unmittelbar nach der Verabschiedung des neuen Fernmeldegesetzes, das Bundesrat Adolf Ogi als «ausgewogen, flexibel, zukunftsgerichtet»[21] gepriesen hatte, wurde von verschiedener Seite eine Revision desselben gefordert. Da das FMG I am PTT-Monopol so gut wie nichts verändert habe, seien weitere Reformen unumgänglich. Auch ein Jahr nach der Inkraftsetzung der neuen gesetzlichen Rahmenbedingungen waren lediglich 5% der PTT-Dienstleistungen dem Wettbewerb ausgesetzt.[22] Besonders der Umstand, dass der Reformprozess des Telekommunikationswesens in der EG weiter an Dynamik gewann, setzte die helvetische Politik einem erhöhten Reform- und Handlungsdruck aus. Ein weiteres Mal wurde die EG bzw. die EU zum Katalysator für weitere Reformschritte in der Schweiz.[23] 1992 setzte in der EG die Diskussion über die Telefondienstliberalisierung ein. 1993 verabschiedete die Europäische Kommission die Richtlinien zur Einführung des vollständigen

Wettbewerbs auf den Telekommunikationsmärkten: Auf den 1. Januar 1998 sollten die Sprachtelefonie und die Netzinfrastruktur gänzlich liberalisiert werden.[24] Es wurde immer offensichtlicher, dass die EG bzw. die EU im Prozess der Liberalisierung und Deregulierung der Telekommunikation der Schweiz voraus war. Dies hatte unter anderem zur Folge, dass die Kritik an den bestehenden Verhältnissen in der Schweiz immer lauter wurde. Es kam zu einer fortgesetzten Dekonstruktion alter, das institutionelle Setting des Monopols legitimierender Denkfiguren.

Noch während der politischen Auseinandersetzungen zum FMG I wurde die Theorie des technischen und natürlichen Monopols als zentrales Argument für die Bewahrung weitreichender Sonderrechte der PTT ins Feld geführt. Unabhängig von den vertretenen ökonomischen oder gesellschaftlichen Interessen und über die Parteigrenzen hinweg waren die sich am Gesetzgebungsprozess beteiligenden Akteure einig, dass der PTT das Netzmonopol erhalten bleiben müsse. Dabei dachte man weniger an die dadurch zu realisierenden Grössenvorteile als vielmehr an die mit einer Zersplitterung der Fernmeldenetze einhergehende Verschwendung volkswirtschaftlicher Ressourcen und an die mit der Zusammenschaltung von verschiedenen Netzen verbundenen technischen Probleme.[25] Diese Argumentationsweise wurde im Verlauf der 1993 in die Wege geleiteten Totalrevision des neuen Fernmeldegesetzes (FMG II)[26] immer häufiger in Zweifel gezogen. Es kam zu einer eigentlichen Umkehr der Argumentationslogik: Das Netzmonopol galt nun nicht mehr als Voraussetzung für eine effiziente und rationelle Allokation knapper Ressourcen, sondern mehr und mehr als Hindernis für eine wirtschaftliche Nutzung der bereits existierenden Netzinfrastrukturen. Zu diesem Schluss kamen zwei durch das Bundesamt für Kommunikation (Bakom) in Auftrag gegebene und 1994 publizierte Studien.[27] Sie wiesen darauf hin, dass in der Schweiz viele ähnlich strukturierte Netze in völliger Isolation nebeneinander existieren würden.[28] Hierbei dachten die Autoren in erster Linie an die von Kabelnetzbetreibern, Eisenbahngesellschaften oder Elektrizitätswerken bzw. Energieversorgungsunternehmen unterhaltenen Netzinfrastrukturen.[29] Zu erwähnen sind ausserdem die grossen Netze, die zum Beispiel die Migros sowie verschiedene Banken unterhielten. Diese Sicht der Dinge fand schliesslich Eingang in die vom Bundesrat verabschiedete Botschaft zum revidierten Fernmeldegesetz, die 1996 publiziert wurde.[30]

Auch die zweite zentrale Argumentationsfigur, mit der die Aufrechterhaltung des PTT-Monopols gerechtfertigt wurde, geriet immer mehr in die Kritik. Bis anhin ging man allgemein davon aus, dass die Liberalisierung der Telekommunikation und die Etablierung von Wettbewerb zu Marktversagen führen würde, was die Vernachlässigung und die Unterversorgung ländlicher, nur spärlich besiedelter Regionen zur Folge hätte.

Immer mehr Entscheidungsträger vertraten nun die Meinung, dass auch unter einem Wettbewerbsregime die Grundversorgung entlegener Gebiete aufrechterhalten werden

könne. Zunehmend setzte sich die Ansicht durch, dass in einem liberalisierten Markt dem Argument des Marktversagens keine grosse Bedeutung mehr zukomme. So war Bundesrat Adolf Ogi, der sich bei den Verhandlungen zum FMG I noch für ein möglichst umfassendes PTT-Monopol ausgesprochen hatte, in einem Interview vom Oktober 1995 nun davon überzeugt, dass die mit einer Liberalisierung der Märkte einhergehenden potenziellen Gefahren einer Unterversorgung einzelner Regionen mit den entsprechenden flankierenden Massnahmen gebannt werden könnten, denn man wolle «natürlich die Grundversorgung nicht vernachlässigen». Deshalb habe der Bundesrat, so Adolf Ogi, «ein Konzept ausgearbeitet, das eigentlich auf der Solidarität basiert. Wenn wir Konzessionen verteilen im Talgebiet, im Stadtgebiet, wird das getan, damit wir dann vielleicht eine finanzielle Unterstützung geben können für Randgebiete wie das Emmental oder das Entlebuch. Wer in der Schweiz Rosinen picken will, indem er z. B. Telecom-Dienste in Städten anbietet, muss seinen Tribut in den Grundversorgungsfonds bezahlen.»[31] In der bundesrätlichen Botschaft zum revidierten Fernmeldegesetz wurde darauf verwiesen, dass der vorgesehene Ausgleichsmechanismus dem vorhandenen System sehr ähnlich sei. Er garantiere, dass die Telekommunikationsbranche und nicht der Bund via Steuergelder für die Grundversorgung aufkommen müsse.[32]

Während das Grunddienstmonopol bis anhin als Garant für die Aufrechterhaltung der Grundversorgung angesehen worden war, setzte sich ab der Mitte der 1990er-Jahre in allen relevanten Parteien die Ansicht durch, dass die Rahmenbedingungen des FMG I die Finanzierung der Grundversorgung mittel- bis langfristig gefährden würden, denn im Zuge des sich weltweit verstärkenden Liberalisierungsprozesses gerieten die im internationalen Vergleich überhöhten Auslandstarife der PTT immer mehr unter Druck. Da die Telecom PTT noch zu Beginn der 1990er-Jahre rund 80% ihres Gewinns im Bereich der internationalen Telefonie erwirtschafteten,[33] schwand mit der Erosion der Auslandstarife jene finanzielle Basis zusehends, mit der die Mischrechnung und die Grundversorgung alimentiert wurden.[34]

Weil der Zeitpunkt für die Liberalisierung von aussen vorgegeben war, wurde das FMG II in relativ kurzer Zeit ausgearbeitet und verabschiedet. Wie in der EU sollten auch in der Schweiz auf Anfang 1998 das nationale Sprach- und das Netzmonopol fallen.[35] Neben den institutionellen Reformen kam es bei der schweizerischen PTT auch zu einschneidenden organisatorischen Restrukturierungen, die in der Trennung der Telecom PTT von der Post gipfelten. Man war der Ansicht, dass die Schweiz auf keinen Fall zu einem späteren Zeitpunkt ihren Telekommunikationsmarkt liberalisieren dürfe. Dadurch würden die Startbedingungen der dann in eine Aktiengesellschaft umgewandelten Telecom PTT unnötig erschwert. Die Abstimmungen im Parlament brachten klare Mehrheiten zugunsten des neuen Gesetzes. Wie unbestritten diese Entscheidung schliesslich war, lässt sich auch daran erkennen, dass das von der Partei der Arbeit (PdA) ergriffene Referendum gegen das FMG II gar nicht erst zustande

kam. Damit war der Weg frei, dass sich die bisherige Telecom PTT am 1. 10. 1997 in Swisscom umtaufen und die neuen gesetzlichen Grundlagen auf den Jahreswechsel in Kraft treten konnten.[36]

Der «soziale Nutzen» der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der SBB

Nicht anders als bei den PTT sind Gemeinwohlvorstellungen bei den Bahnen eng mit deren anfänglichem Verkehrsmonopol – oder zutreffender: Verkehrsoligopol – verknüpft. Durch das Eisenbahngesetz von 1872 und die Bundesverfassung von 1874 wurde der Bund anstelle der Kantone für die Erteilung von Konzessionen an die damals privaten Schweizer Bahnen verantwortlich.[37] Mit der Konzessionserteilung war ein Regulierungsregime verknüpft, das die Bahnen daran hindern sollte, ihr De-facto-Transportmonopol und De-iure-Schienenmonopol in ihrem jeweiligen Einzugsbereich zu missbrauchen. Dies betraf vor allem die Abwicklung des Güterverkehrs, die Tarife und den Fahrplan. Zudem wurden die Unternehmen am *state building* des noch jungen Bundesstaats beteiligt. Dazu gehörte die Vorschrift, beim Bau technische Einheitsnormen einzuhalten, ebenso wie jene, Betriebsunterbrüche so schnell als möglich zu beheben, oder die Pflicht zum unentgeltlichen Posttransport sowie das Recht des Bunds, den Betriebsapparat für die Landesverteidigung in Anspruch zu nehmen.[38] Im Zuge des wirtschaftlichen und politischen Liberalismus der Zeit, der die unternehmerische Chancengleichheit hochhielt, verpflichteten sich die konzessionierten Bahnen auch dazu, auf ihrem ganzen Netz und für «jedermann» gleiche Tarife zu berechnen. Damit wollte der Bund einseitige Preisabsprachen im Güterverkehr und willkürliche Tarifunterschiede verhindern. Ordentliche Preisermässigungen durch Aktionen und Abonnemente für bestimmte Zielgruppen waren davon nicht betroffen, ja das Tarifgesetz von 1901 verpflichtete die Bahnen gar dazu.[39] Mit der 1898 entschiedenen Verstaatlichung der fünf Hauptbahnen war der Weg für den Gesetzgeber frei, die neu entstandenen Schweizerischen Bundesbahnen noch expliziter in den Dienst der Volkswirtschaft und der Landesverteidigung zu stellen. Dies geschah im Organisationsgesetz von 1923 und im SBB-Gesetz von 1944, welches die zuvor hoch verschuldeten SBB überdies dazu verpflichtete, nach «gesunden betriebswirtschaftlichen Grundsätzen» zu funktionieren.[40] Diese «betriebswirtschaftlichen Grundsätze» folgten aus der grundsätzlich marktwirtschaftlichen Orientierung des schweizerischen Wirtschaftssystems, dessen scheinbare Paradoxien – Laisser-faire-Aussenwirtschaft und protektionistisch-interventionistische Binnenwirtschaft – Peter Katzenstein mit dem Begriff des *liberal corporatism* umschrieben hat.[41] Erst das Eisenbahngesetz von 1957 systematisierte die in früheren Gesetzen und Konzessionsverträgen genannten Verpflichtungen als eigentliches Grundpflichtenpaket, aus welchem nun die «gemeinwirtschaftlichen Leistungen» der Bahnen abgeleitet

wurden. Dabei handelte es sich um Bahnleistungen, die im Zeitalter der Auto- und Flugkonkurrenz nicht mehr rentierten, welche aber aus volkswirtschaftlichem Interesse, aus Gründen der Staatsräson und im Rahmen des Ausbaus des *service public* aufrechterhalten werden sollten. Dies galt für den regionalen Personenverkehr, den Stückgutverkehr oder gewisse Sparten des Abonnementsverkehrs. Die rentablen Bereiche wie den inländischen Fernverkehr, den internationalen Personenverkehr und den Wagenladungsverkehr siedelte man hingegen im freien Markt an.[42] Als «gemeinwirtschaftlich» galten ab 1957 also Leistungen, welche die Bahnen «bei kaufmännischer Betriebsführung» nicht erbringen würden – und für welche der Staat Entschädigungen versprach.[43]

Die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen

Die Idee, man könnte die SBB für ihre gemeinwirtschaftlichen Leistungen entschädigen, tauchte bereits in der Debatte über ihre Sanierung in den 1930er-Jahren auf, wurde jedoch 1944 nicht ins Gesetz aufgenommen.[44] Zehn Jahre später erhob die Eidgenössische Kommission für die Koordinierung des Verkehrs in ihrem Schlussbericht von 1954 diese Forderung erneut und 1957 fand sie Eingang ins Gesetz. Diese Entwicklung war zweifach motiviert: innenpolitisch durch den Hauptstrassenausbau und die Autobahnplanung, die 1954–1958 Gestalt annahm.[45] Die Abgeltungsmöglichkeit wurde in diesem Kontext auch zu einer präventiven Entschädigung dafür, dass die Bahnen durch die Autobahnen ihr Tempomonopol einbüssen würden. Aussenpolitisch entsprach sie dem europäischen Trend: Auch die Römer Verträge von 1957 zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) anerkannten den vom Internationalen Eisenbahnverband geltend gemachten Grundsatz, wonach die Bahnunternehmen von den finanziellen Folgen ihrer Mehrlasten im Vergleich zum Strassenverkehr zu befreien seien.[46] Von der nachfolgenden Verkehrsexplosion in der Hochkonjunktur profitierte auch in der Schweiz vor allem der Strassenverkehr, in Ländern mit grösseren Binnendistanzen und auf internationalen Reisestrecken war es zusätzlich der Flugverkehr. Dagegen war der SBB-Personenverkehr seit 1965 tendenziell rückläufig, und die Einbussen der Schiene im *modal split,* also am Anteil der einzelnen Verkehrsträger am Gesamtverkehr, waren drastisch.[47] Die SBB-Verkehrserträge konnten mit dem steigenden Aufwand nur noch knapp oder gar nicht mehr mithalten, und die Bundesbahnen wiesen zwischen 1966 und 1968 erstmals seit 1949 wieder Defizite aus, welche sie vorerst noch mit internen Reserven decken konnten.[48]

Angesichts ihrer finanziellen Lage und angesichts der in internationalen Bahnkreisen diskutierten Modernisierungs- und Ausbaupläne, machten die Bundesbahnen im Frühling 1969 von ihren rechtlichen Möglichkeiten Gebrauch und ersuchten den Bundesrat

um die Abgeltung jener finanziellen Last, die aus den gemeinwirtschaftlichen Leistungen resultiere.[49] Im gleichen Jahr verabschiedete die EWG eine Verordnung, die den Bahnen die Möglichkeit einräumte, entweder von ihren Grundpflichten Abstand zu nehmen oder dafür Abgeltungen zu erhalten.[50] Die europäischen Verkehrsminister waren nicht etwa versessen darauf, die Staatskassen zum Füllhorn für die Bahnen zu machen, weshalb in der zitierten Verordnung zunächst die Aufhebung dieser Verpflichtungen dargelegt und indirekt auch empfohlen wurde. Erst der Artikel 9 erwähnte die alternative Möglichkeit der Abgeltung.[51] Der Bundesrat vertrat 1970 die Abgeltungsforderung der SBB vor dem Parlament mit dem Verweis auf die analoge Praxis in anderen europäischen Ländern und auf die genannte EWG-Verordnung.[52] Das Parlament gewährte den SBB daraufhin ab 1971 jährlich wachsende Abgeltungen für rudimentär bezifferte «gemeinwirtschaftliche Leistungen» im Schüler- und Berufspendler-Abonnementsverkehr sowie im Stückgutverkehr.[53] Man betrachtete dies jedoch als temporäre Notmassnahme, bis die Politik im Verkehrsbereich durch eine koordinierte Verkehrspolitik sogenannt faire Wettbewerbsbedingungen für alle Verkehrsträger geschaffen hätte, und vertraute damit auf …

… die Planbarkeit der Zukunft

1967 forderten die SBB eine Gesamtverkehrskonzeption.[54] Die Idee war nicht neu, doch sie passte besser als je zuvor zum planerischen Optimismus der Zeit.[55] Die 1960er-Jahre zeichnen sich nämlich nicht nur durch ein steiles Wachstum von Wirtschaft, Wohlstand und Privatverkehr aus, sondern auch durch einen ausgeprägten Glauben an die Planbarkeit der Zukunft: Matthias Frese und Julia Paulus haben in der Bundesrepublik Deutschland für die zweite Hälfte der 1960er-Jahre einen Boom der «Planung als Reformprinzip» festgestellt.[56] Diese Periodisierung scheint auch auf die Schweiz anwendbar zu sein. Ziel der übergeordneten politischen Planung war es, die Erfahrung schnellen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und technischen Wandels zu verarbeiten und für die erwartete Beschleunigung und Komplexitätssteigerung adäquate Interpretations-, Prognose- und Anleitungssysteme zu entwickeln. Dies brachte der vom Bundesrat mit Perspektivstudien beauftragte St. Galler Ökonom Francesco Kneschaurek 1967 zum Ausdruck, als er betonte: «Wir leben in einer Welt, die sich durch umwälzende Strukturwandlungen in Wirtschaft und Gesellschaft kennzeichnet. Die Orientierungspunkte für das menschliche Handeln können nurmehr in begrenztem Masse aus der Vergangenheit in ihren bekannten […] Konfigurationen entnommen werden. Wir müssen uns vielmehr in diesen totalen wirtschaftlichen und sozialen Wandel hineindenken […].»[57] Kneschaureks Prognosen wurden von den SBB genauso rezipiert wie die zur gleichen Zeit an der ETH erstellten landesplanerischen Leitbilder.[58]

Darüber hinaus orientierten sich die SBB für ihre eigene Langfristplanung an den Unternehmensplanungen der Deutschen Bundesbahn oder am Fünfjahresplan der niederländischen Bahnen.[59] Im Deutschland der (ersten) Grossen Koalition wurde ab 1968 auch das verkehrsplanerische Programm des sozialdemokratischen Verkehrsministers Georg Leber umgesetzt, das auf Koordination und Ausgleich zwischen den Verkehrsträgern setzte, den Bahnen aber auch ein Rationalisierungsprogramm verordnete.[60] Im gleichen Jahr stellte der schweizerische Bundesrat seine neuen Richtlinien zur Regierungspolitik vor, worin er eine «sinnvolle Verkehrskoordination» befürwortete, die allerdings grundsätzlich durch das freie Spiel der Marktkräfte – die «freie Wahl des Verkehrsmittels» – zustande kommen sollte. In dieser Logik erachtete die Landesregierung die Wettbewerbsverzerrungen zugunsten des Strassenverkehrs als eine Art Marktversagen. Abhilfe konnten hier einerseits befristete Abgeltungen für Bahnleistungen schaffen und anderseits eine «Gesamtkonzeption der schweizerischen Verkehrspolitik», in welche alle betroffenen Akteure einzubinden wären.[61]

Die 1972 eingesetzte Gesamtverkehrskommission sollte die Grundlagen einer solchen Verkehrspolitik erarbeiten. Mit dem Sozialdemokraten Willi Ritschard wurde 1974 ein ehemaliger SBB-Verwaltungsrat zum Vorsteher des Energie- und Verkehrsdepartements. Bundesrat Ritschard profilierte sich mit der Aussage, der öffentliche Verkehr sei «angesichts der sozialen Kosten des Privatverkehrs gar nicht defizitär» und bedürfe trotz Finanzknappheit «wirksamer staatlicher Investitionen, wenn man die Lebensqualität verbessern und die fortschreitende Verstädterung aufhalten wolle».[62] In der Folge entbrannte eine verkehrspolitische Auseinandersetzung zwischen Ritschard und den SBB einerseits und den Gegnern einer «staatlichen Kommandowirtschaft» anderseits, die vor allem durch den Berner Ökonomen, Verkehrswissenschaftler und vormaligen Bundesratsberater Hans-Reinhard Meyer repräsentiert wurden.[63] Diese kritische Diskurslinie konnte sich jedoch trotz aller Krisen und Defizite nicht durchsetzen, und die Abgeltungen wurden trotz ihres von den Kritikern unterstellten ungünstigen Strukturerhaltungseffekts vom Parlament wiederholt gutgeheissen.[64] Die Aufrechterhaltung des Status quo bediente zu viele Interessen – von den Zehntausenden SBB-Beschäftigten über die Zulieferindustrie, das Baugewerbe, die bäuerlichen und anderen Gütertransporteure, Verkehrs- und Raumplanungsbehörden, Naturschutzorganisationen bis hin zu den Regionalbahnen und Regionalpolitikern –, als dass ein Rückbau der Bahninfrastruktur und der Bahnleistungen im «neokorporatistischen» System der schweizerischen Verhandlungsdemokratie ernsthaft zur Debatte hätte gestellt werden können.[65] Nur die SBB selbst konnten dies tun, in durchaus taktischer Absicht.

Der «Bericht 1977» und andere Lernprozesse

Die Wirtschaftskrise infolge des Ölpreisschocks 1973/74 verschärfte die strukturellen Ertragsprobleme der SBB erheblich. Die Bundesbahnen schrieben zwischen 1976 und 1978 Defizite in der Höhe von 600–800 Mio. Fr. pro Jahr.[66] Die SBB-Führung reagierte auf diese Defizit- und Orientierungskrise, indem sie grundsätzlich über die Bücher ging und 1976 und 1977 zwei Studien verfasste, in denen sie die Situation schonungslos analysierte und verschiedene Zukunftsszenarien evaluierte, darunter auch den radikalen Rückbau der Bahn.[67] Im Bericht mit dem Titel *Mögliche Angebotskonzeptionen der SBB und flankierende Massnahmen,* kurz *Bericht 1977,* beriefen sich die SBB auf die Eisenbahnpolitik der EG, die Eigenwirtschaftlichkeit der Bahnen wiederherzustellen. Da auch die schweizerische Bahnpolitik marktwirtschaftlich verfasst sei, lag es gemäss SBB nahe, sich an der EG-Politik zu orientieren. Diese sah die finanzielle Sanierung der Bahnunternehmen mittels Kontennormalisierung sowie durch eine Verstaatlichung der Bahninfrastrukturen vor, die den Bahnen gegen eine Benützungsgebühr zum Betrieb überlassen werden sollten.
Der *Bericht 1977* nahm aber auch entscheidende Schritte hin zu jener positiv konnotierten Gemeinwirtschaftsvorstellung vor, welche die schweizerische Bahnpolitik und die Unternehmenspolitik der SBB bis heute prägt. Die bisherige Abgeltungspolitik, so hielt der Bericht fest, gehe davon aus, dass die Bahnen mit wenigen Ausnahmen grundsätzlich eigenwirtschaftlich betrieben werden könnten. Seit der Krise sei aber der Kostendeckungsgrad fast aller Verkehrsarten unter 100% gefallen.[68] Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen liessen sich, so die Folgerung, nicht auf einzelne Ausnahmetatbestände reduzieren. Der Bericht zitierte den Präzedenzfall der niederländischen Bahnen. Diese hatten um die Aufhebung der öffentlichen Verkehrspflichten ersucht. Doch die niederländische Regierung willigte nicht ein und hielt an diesen Grundpflichten fest. Damit verschob sich die Last aber gemäss EG-Recht auf den Staat selbst, der die Bahn nun für die von ihm verlangten Leistungen entschädigen musste.
Zu diesem Zweck gingen der holländische Staat und die Bahnen einen Vertrag ein, in dem die von den Nederlandse Spoorwegen anzubietenden Leistungen im Voraus festgelegt und kalkuliert wurden. Inspiriert von diesem Beispiel schlugen die SBB die folgende Änderung der Unternehmens- und Abgeltungspolitik vor: Erstens eine rein kommerzielle Ausrichtung und volle Fahrplan- und Tariffreiheit für den internationalen und den schweizerischen Personenfernverkehr. Und zweitens stellten sie die politischen Akteure vor die Alternative des Abbaus im nicht rentablen Personenverkehr oder von dessen Abgeltung durch die öffentliche Hand, wobei sie betonten: «Die Abgeltung ist ein im Voraus bestimmter Preis für genau umschriebene Leistungen der SBB und keine nachträgliche ‹Defizitdeckung›.»[69] In ihrem wenig später veröffentlichten Schlussbericht forderte auch die GVK einen Leistungsauftrag, wozu

sie schrieb, die SBB seien zu ermächtigen, «unwirtschaftliche Verkehrsleistungen einzuschränken, sie mit anderen Verkehrsmitteln zu erbringen oder sie ganz einzustellen, wenn ihnen die ungedeckten Kosten nicht durch die öffentliche Hand abgegolten» würden.[70] Im ersten Leistungsauftrag von 1979 hiess es dann, die Abgeltung ersetze weder eine Deckung der Fehlbeträge noch sei sie eine Subvention: «Sie ist der Preis, den die öffentliche Hand dem Unternehmen für die ungedeckten Kosten ihrer Auflagen bezahlt.» Denn grundsätzlich seien die SBB nach dem «marktwirtschaftlichen Grundsatz der Maximierung der Betriebsergebnisse zu betreiben».[71]
Der zuständigen parlamentarischen Kommission war das jedoch zu strukturdeterministisch. Man vermisste im Leistungsauftrag unternehmerische Anstrengungen zur Reduktion des Defizits und zur Effizienzsteigerung und schickte den SBB Wirtschaftsexperten ins Haus, welche die Unternehmensführung durchleuchten sollten. Diese Massnahme zeigte einerseits den Vertrauensverlust, den die SBB im Nachgang der Krise erlitten. Anderseits korrespondierte sie mit einem unternehmensinternen Lernprozess, in dessen Verlauf die Ratschläge der verschiedenen externen Berater – vom Basler Ökonomen Walter Hill bis zum Wirtschaftsprüfer und Sanierer Nicolas Hayek – rezipiert und zusammen mit eigenen Überlegungen umgesetzt wurden.[72] So bauten die SBB ab 1980 ein systematisches Marketing auf und erneuerten 1983 – als der Taktfahrplan schon ein Jahr eingeführt, die Rezession der frühen 1980er-Jahre noch nicht überwunden und das Defizit wieder hoch war – ihre operative Leitung personell: Mit Michel Crippa wurde ein Manager aus der Erdölbranche zuerst Chef der neuen Marketingabteilung und bald darauf Generaldirektor. Gleichzeitig holte man Hans Eisenring, der als Direktor der privaten Flug- und Fahrzeugwerke Altenrhein ein langjähriger Geschäftspartner der SBB war, ins Amt. Die neuen SBB-Generaldirektoren profilierten sich mit Aussagen, die sie als «marktbewusst» auszeichneten. So entgegnete Hans Eisenring auf den Vorwurf zu grosser Trägheit und mangelnder Transparenz im Unternehmen, die SBB seien daran, «sich von einem staatlichen Monopolbetrieb zu einem normalen, scharf konkurrenzierten Dienstleistungsbetrieb zu wandeln».[73] Entsprechend entwickelten die SBB-Planer Verkehrsangebote, die das Umsteigen auf die Bahn oder mindestens deren gelegentliche Benutzung für alle attraktiv machen und die an der Urne mehrheitsfähig sein sollten, denn: für diese neuen Angebote brauchte man Geld.[74]

Die Umweltkrise macht den «sozialen Nutzen» der Bahnen evident

Bis 1984 wiesen die SBB alle Vorschläge für segmentspezifische oder globale Tarifsenkungen als nicht machbar zurück, gleich, ob sie aus ihrem eigenen Verwaltungsrat kamen oder aus dem Parlament.[75] Die Waldsterbendebatte von 1984/85 und der Boom regionaler Umweltschutzabonnemente bewirkten jedoch ein Um-

denken. Man signalisierte nun Bereitschaft, ein verbilligtes Halbtax-Abonnement anzubieten, wollte allerdings die Kosten dafür nicht tragen: die SBB seien nämlich auch ohne Preissenkungen umweltfreundlich. Ein Ertragsverzicht zugunsten des Umweltschutzes stelle «deshalb eine gemeinwirtschaftliche Leistung dar».[76] Diese Argumentation fand im Parlament Gehör, und der Bund subventionierte den SBB und ihrer Kundschaft während fünf Jahren das 100-fränkige Halbpreis-Abonnement, das 1987 äusserst erfolgreich eingeführt wurde.[77]

Gleichzeitig begünstigte der Umweltboom die Realisierung von Infrastrukturbauten: Das Projekt «Bahn 2000» wurde im Waldsterbenjahr 1985 vorgestellt und im Halbtaxjahr 1987 von den Stimmberechtigten gutgeheissen. Der umweltschützerische Intentionalitätsüberschuss führte in der Vorlage für einen zweiten Leistungsauftrag gar zu einer gewissen Distanzierung vom Eigenwirtschaftlichkeitsdogma. In seiner Botschaft unternahm der Bundesrat eine eigentliche Neubewertung des Defizitbegriffs: Die volkswirtschaftlichen und sozialen Kosten des Verkehrs zu ermitteln sei «letztlich ein gesellschaftliches Wertproblem», hielt der Bundesrat fest und nahm dann eine bedeutsame Kalkulation vor: «Der soziale Nutzen der SBB entspricht somit wenigstens ihrem jährlichen Fehlbetrag. […] Auf diese Weise wird der soziale Nutzen der SBB nicht zuerst als Fehlleistung bezeichnet und dann doch abgegolten. Er wird als positives Ergebnis akzeptiert. Die verbleibenden Zuwendungen des Bunds an die SBB repräsentieren ihren gesellschaftlichen Wert. Die Politik kann überprüfen, ob dieser Wert ihren Vorstellungen entspricht.»[78]

Der Preis für die langfristige Anerkennung des gesellschaftlichen Werts von Bahndienstleistungen waren allerdings Rationalisierungsmassnahmen. Die Automatisierung im Kundendienst – Billettautomaten, teilweise Selbstkontrolle, unbediente Bahnhöfe –, in der Zuglenkung – Zentralisierung der Stellwerkaufgaben, automatische Zugsicherung – und in der Zugabfertigung ermöglichten substanzielle personelle Einsparungen und näherten die Bundesbahnen den Betriebsprinzipien moderner Stadt- und U-Bahnen an. Dadurch und dank ihrer politisch breit akzeptierten «sozialen Nützlichkeit» standen die SBB auch ihre erneute Defizitkrise in den 1990er-Jahren, die Krise des «Bahn 2000»-Projekts und den allgemeinen Staatsabbaudiskurs durch. Selbst die klar marktwirtschaftlich argumentierende *groupe de réflexion,* die 1993 die Umwandlung der SBB in eine Aktiengesellschaft vorschlug, hielt unmissverständlich fest: «Unter den heutigen Marktbedingungen und unter Anrechnung der vollen Infrastrukturkosten würden die rein gewinnorientierten SBB keinen Zug fahren und keinen Streckenkilometer betreiben können.»[79] Im Jahr 2004 machte der jährliche öffentliche Beitrag an die SBB circa 2 Mia. Fr. aus.[80] Das wäre den Entscheidungsträgern der 1970er-Jahre zweifellos als Horrorszenario erschienen. Heute erscheint diese Summe als Ausdruck des «gesellschaftlichen Werts» der SBB, die von 1999 bis 2004 mit Ausnahme von 2002 sogar Gewinne ausweisen konnten.[81]

Fazit

Seit den späten 1970er-Jahren befindet sich der öffentliche Sektor mindestens in den kapitalistischen Ländern in der Defensive. Die Reform strategisch und ökonomisch wichtiger öffentlicher Dienstleistungssektoren wurde im Verlauf der letzten 30 Jahre von immer mehr Organisationen, Unternehmen und politischen Parteien gefordert.[82] Auch in der Schweiz wurden jene Stimmen lauter, die einer Liberalisierung und Deregulierung öffentlicher Unternehmen das Wort redeten und welche die Stärkung von Marktkräften und Wettbewerb in jenen Wirtschaftssektoren propagierten, die bis anhin durch staatlich garantierte Monopole dominiert wurden. Doch sowohl die Motive, die zu einer Erosion seiner Monopolstellung führten, als auch das Ausmass und die Radikalität der Reformen sind bei jedem öffentlichen Unternehmen verschieden. Die Gemeinwohlorientierung wurde weder bei den Telecom PTT/Swisscom noch bei den SBB aufgegeben, trotz erheblicher institutioneller Transformationen unter dem Deregulierungsdruck der 1990er-Jahre. Im Fall der SBB wurde sie gegenüber früher sogar solider verankert. Und selbst bei der teilprivatisierten Swisscom lässt sich bisher kein Angebotsabbau bilanzieren: telefoniert wird mehr und günstiger denn je zuvor. Vermutlich haben wir es mit einer Transformation der Gemeinwohlorientierung zu tun, die sich in der Begrifflichkeit von Matthias Finger von einem «service d'intérêt général» zu einem «service universel» entwickelt hat. Während beim Ersteren das Kollektiv und die soziale und territoriale Kohäsionswirkung im Zentrum stehen, geht der «service universel» vom Individuum und von seinen Bedürfnissen als Kunde bzw. Kundin aus. Entsprechend spielen hier gemäss Finger der Zugang zu einem Netz, die Qualität und der Preis des Services die entscheidende Rolle.[83] Im älteren Verständnis gehörte auch die Funktion der ehemaligen Bundesregiebetriebe als Arbeit- und Auftraggeber zum Dienst am Gemeinwohl. Heute fühlen sich die beiden Unternehmen dagegen nicht mehr zum unbedingten Arbeitsplatzerhalt oder gegenüber einer einheimischen Zulieferindustrie verpflichtet. Damit rückt jedoch das vom früheren Konsens überdeckte Spannungsverhältnis zwischen den Interessen von KonsumentInnen und jenen der Arbeitskräfte als ProduzentInnen ins Zentrum der Frage: Welcher *service public* und wer bezahlt ihn?

Anmerkungen

1 So lautete z. B. der erste von zehn handlungsleitenden Grundsätzen, die dem 1982 publizierten Kommunikationsleitbild vorangestellt waren, dass «die PTT […] dem Gemeinwohl verpflichtet» seien. Schweizerische PTT-Betriebe (Hg.), *Kommunikationsleitbild,* Bern 1982, S. 23.

2 Bernet, Benno, *Die schweizerischen PTT-Betriebe und ihre wettbewerbsrechtliche Stellung als Anbieter, insbesondere im Bereich der Massenkommunikation,* Zürich 1989, S. 188.

3 Tuason, Vincente, *Das Recht der Schweizerischen PTT-Betriebe,* 3., bereinigte und erg. Aufl., bearb. von Meinrad Romanens, Bern 1980, S. 8.

4 Historisches Archiv und Bibliothek PTT (PTT-Archiv), P 6-2-S-76, Konsultative PTT-Konferenz, 30. 4. 1990, S. 8; «Eine PTT AG oder gar eine Privatisierung ist kein Thema – Ein Gespräch mit Rudolf Trachsel, Präsident der PTT-Generaldirektikon, über die geplanten Konzernstrukturen und die Folgen des neuen Fernmeldegesetzes», *Der Bund,* 17. 11. 1990.
5 1978 betrug der Kostendeckungsgrad der internationalen Telefonie mehr als 200% und bescherte den PTT einen Nettogewinn von über 200 Mio. Fr. PTT-Archiv, P 6-2-50, Konsultative PTT-Konferenz, 21. 4. 1980, S. 7.
6 Bernet (wie Anm. 2), S. 190.
7 Siehe dazu die periodisch durchgeführten Umfragen zum Image der PTT. PTT-Archiv, PA 196-332d-1970, Repräsentative Bevölkerungsumfrage für die PTT (1969/70), 1970; PTT-Archiv, Post-164 A 0066, Auswertung der PTT-Image-Studie, 1981; PTT-Archiv, P 194-20d-1987, Schlussbericht «Auswertung Image-Studie PTT 1987», 1987.
8 Amtliches Bulletin Bundesversammlung Nationalrat 1996, Fernmeldegesetz Totalrevision, S. 2289 und 2296.
9 Die bereits in den 1960er-Jahren institutionalisierte Konsultative PTT-Konferenz umfasste nebst dem Vorort (dem Schweizerischen Handels- und Industrieverein), dem Gewerbeverband und der Bankiervereinigung auch verschiedene Personalverbände, die beiden grössten Detailhändler COOP und Migros sowie Konsumentenorganisationen. Ihr Aufgaben- und Einflussbereich erstreckte sich explizit auch auf Tariffragen. PTT-Archiv, P 6-2, Konsultative PTT-Konferenz, 5. 5. 1965, S. 3 f.
10 PTT-Archiv, P 6-2-57, Konsultative PTT-Konferenz, 22. 2. 1982, S. 5 f.
11 «PTT-Grosskunden fordern Schluss mit Heimatschutz», *Tages-Anzeiger,* 15. 3. 1985.
12 Kommission der Europäischen Gemeinschaft, *Grünbuch über die Entwicklung des gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsgeräte,* 1987; Schmidt, Susanne K., *Liberalisierung in Europa. Die Rolle der Europäischen Kommission,* Frankfurt a. M. 1998, S. 119, 133; Büchner, Lutz Michael, «Vom Wettbewerb zum Monopol», in: Ders. (Hg.), *Post und Telekommunikation. Eine Bilanz nach zehn Jahren Reform,* Heidelberg 1999, S. 37–56, hier 38.
13 Auch ein Jahr nach der Inkraftsetzung des neuen Fernmeldegesetzes waren lediglich 5% der PTT-Dienstleistungen dem Wettbewerb ausgesetzt. Köcher, Helmut (Managing Director der Swissphone Telecommunications), «Liberaliserungs-Tabu gebrochen? Neues Fernmeldegesetz bereits revisionsbedürftig», *Schweizerische Handels-Zeitung,* 23. 9. 1993.
14 Amtliches Bulletin Bundesversammlung Nationalrat 1990, Fernmeldegesetz, S. 47.
15 Ebd., S. 32.
16 Ebd.
17 Ebd., S. 39
18 Es ist bezeichnend, dass die heftigsten politischen Auseinandersetzungen im Verlauf der Verhandlungen zum Fernmeldegesetz nicht im Zusammenhang mit Liberalisierungsfragen, sondern mit Problemen des Datenschutzes geführt wurden. Amtliches Bulletin (wie Anm. 14), S. 49 ff.
19 Ebd., S. 32.
20 Ebd., S. 60.
21 Ebd., S. 39.
22 Köcher (wie Anm. 13).
23 «Unbestrittener Handlungsbedarf im Telekom-Sektor. Expertenstudien als politische Diskussionsgrundlage», *Neue Zürcher Zeitung,* 17. 6. 1994; «Gewandeltes Antlitz der Telekommunikation. Gerät die Schweiz ins Hintertreffen?», *Neue Zürcher Zeitung,* 16. 9. 1994.
24 Schmidt (wie Anm. 12), S. 164; Büchner (wie Anm. 12), S. 38.
25 Siehe hierzu auch Trachsel, Rudolf, «Freiheit und Staat, wo stehen die PTT?», in: Universität Bern (Hg.), *Entwicklungsperspektiven des Kommunikationswesens,* Bern 1983, S. 9–22. Zur Problematik der mit der Theorie des natürlichen Monopols verbundenen Implikationen siehe Blankart, Charles B., «Zur politischen Ökonomie des Fernmeldemonopols», *Wirtschaft und Recht* 38 (1986), S. 288–300.
26 «Botschaft zum revidierten Fernmeldegesetz (FMG) vom 10. Juni 1996», *Bundesblatt* 1996, III, S. 1405–1514, hier 1415.

27 Das Bakom liess durch die Beratungsunternehmen Infras AG aus Zürich und Analysis Ltd. aus Cambridge die Situation des Kommunikationsplatzes Schweiz analysieren. Beide Studien kamen zum Schluss, «dass nur über eine schrittweise und kontrollierte Marktöffnung der Leistungsauftrag der telefonischen Grundversorgung und die Konkurrenzfähigkeit des Kommunikationsplatzes Schweiz gesichert werden könne». «Mehr Wettbewerb für neue Telekom-Bedürfnisse. Optionen für die schrittweise Lockerung von PTT-Monopolen», *Neue Zürcher Zeitung,* 27. 5. 1994.
28 Vgl. Anm. 23.
29 Vgl. Anm. 23.
30 Botschaft (wie Anm. 26), S. 1410.
31 «Ich möchte weltweit gratis telefonieren können – Ein Gespräch mit Kommunikationsminister Adolf Ogi», *Neue Zürcher Zeitung,* 2. 10. 1995.
32 Es wurde darauf hingewiesen, dass die Unterdeckung der Grundversorgung pro Jahr an die 135 Mio. Fr. betrage, was ca. 2% des Umsatzes im Telefonverkehr entspreche. Botschaft (wie Anm. 26), S. 1420.
33 «Die Fernmeldemärkte sind nahe», *Neue Zürcher Zeitung,* 7. 8. 1993.
34 Die im OECD-Vergleich hohen Tarife für internationale Verbindungen veranlassten immer mehr Firmen, die einen hohen Telekommunikationsaufwand verzeichneten, ihre Standorte in Länder mit günstigeren Telekommunikationstarifen zu verlegen. 1996 wurden die Ertragsausfälle der PTT, die aufgrund von Firmenabwanderungen zu verzeichnen waren, auf über 100 Mio. Fr. geschätzt. Zudem eröffneten neue technische Einrichtungen, sogenannte Call-Back-Systeme, den Unternehmen die Möglichkeit, Auslandsgespräche zu führen, ohne gross auf die Infrastruktur der PTT zurückgreifen zu müssen. Auch durch die Internettelefonie wurde den PTT zusätzlich Umsatz entzogen. Amtliches Bulletin (wie Anm. 8), S. 2299; Botschaft (wie Anm. 26), S. 1411.
35 Hinsichtlich der Auswirkungen der EU-Telekommunikationspolitik nach 1998 siehe Dönni, René; Schwab, Nathalie, «Telekommunikation», in: Ambühl, Michael; Brunetti, Aymo (Hg.), *EU-Wirtschaftspolitik aus Schweizer Sicht,* Bern 2004, S. 253–285.
36 Odermatt, Jean, *Die Story der PTT-Reform. Der Weg vom Staatsbetrieb zu zwei selbständigen Kommunikationsunternehmen im Wettbewerb,* Bern 1997, S. 20.
37 «Bundesgesetz über den Bau und Betrieb der Eisenbahnen vom 23. 12. 1872», Systematische Rechtssammlung 742.101; Bundesverfassung vom 29. 5. 1874, Art. 36.
38 Laut André Kirchhofer handelt es sich dabei um «bahnfremde Lasten», die in den 1950er-Jahren diskursiv mit den «gemeinwirtschaftlichen Leistungen» verschmolzen. Siehe Kirchhofer, André, *Unentbehrliche Eisenbahn. Die Finanznot der schweizerischen Privatbahnen 1918–1973,* Lizentiatsarbeit, Bern 2003, S. 81 f.
39 Tarifgesetz vom 27. 6. 1901, Art. 9. Siehe auch Kirchhofer (wie Anm. 38), S. 77. Die Centralbahn führte bereits 1890 vergünstigte Arbeiterbillette ein. Siehe: Eidg. Post- und Eisenbahndepartement (Hg.), *Ein Jahrhundert Schweizer Bahnen 1847–1947,* 4. Bd., Frauenfeld 1955, S. 350–357.
40 «Botschaft zum SBB-Gesetz vom 24. 11. 1936», *Bundesblatt* 1936, III, S. 213; SBB-Gesetz 23. 6. 1944, Art. 3, Abs. 1 und 2, *Bundesblatt* 1944, I, S. 609.
41 Katzenstein, Peter J., *Corporatism and Change. Austria, Switzerland and the Politics of Industry,* London 1984.
42 «Botschaft über die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der SBB vom 1. 7. 1970», *Bundesblatt* 1970, II, S. 67.
43 «Eisenbahngesetz vom 22. 11. 1957», Allgemeine Sammlung des Bundesrechts, 1958, S. 335. Die in Art. 50 genannten Pflichten beinhalten die Aufrechterhaltung des Betriebs auf einer einmal gebauten Strecke, das Verbot, Personen oder Güter von der Beförderung auszuschliessen, die Verpflichtung zur Einhaltung des Fahrplans und schliesslich jene der Tarifgleichheit in allen Landesteilen. Abgeltungsberechtigung siehe Art. 49, 51 und 53.
44 Botschaft (wie Anm. 42), S. 60.
45 Ackermann, Michael, *Konzepte und Entscheidungen in der Planung der schweizerischen Nationalstrassen von 1927 bis 1961,* Bern 1991, S. 103, 131.
46 Botschaft (wie Anm. 42), S. 72.

47 Schiene 1950: 52%, 1970: 15,3%; Strasse 1950: 39,8%, 1970: 73,7%. LITRA (Hg.), *Verkehrszahlen,* Bern 2004.
48 SBB-Geschäftsbericht 1976, S. 16.
49 SBB-Geschäftsbericht 1969; Botschaft (wie Anm. 42). Die Ausbaupläne betrafen die Automatisierung, neue Sicherheitsanlagen, Schnellverkehrsprojekte und einen Alpenbasistunnel. Die erwähnten Bahnprojekte sind Hauptthemen der Dissertation von Gisela Hürlimann.
50 Verordnung EWG, Nr. 1191/69 des Rates vom 26. Juni 1969 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Strassen- und Binnenschiffsverkehrs, Art. 2, in: Abl. L 156, 28. 6. 1969, S. 1–7.
51 EWG (wie Anm. 50), Art. 9, Ziffer 1.
52 Botschaft (wie Anm. 42), S. 65.
53 Bundesbeschluss vom 11. 3. 1971. 1971–1973: je 100 Mio. Fr.; 1974–1975: je 160 Mio. Fr.; 1976–1977: je 195 Mio. Fr.; 1978–1979: je 250 Mio. Fr. Insgesamt: 4,4–8,2% des Gesamtaufwands der SBB. Siehe: SBB-Geschäftsberichte.
54 SBB-Geschäftsbericht 1967.
55 Verworfenes Verkehrsteilungsgesetz von 1935; Autotransportordnung 1940–1945; Kommission für die Koordinierung des Verkehrs 1954.
56 Frese, Matthias; Paulus, Julia, «Geschwindigkeiten und Faktoren des Wandels – die 1960er Jahre in der Bundesrepublik», in: Dies.; Teppe, Karl (Hg.), *Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik,* Paderborn 2003, S. 1–23. Allerdings berücksichtigt diese Periodisierung die intensiven städtischen Verkehrsplanungsdebatten der 1950er-Jahre nicht.
57 Kneschaurek, Francesco, *Ungewissheit und Voraussicht im Wirtschaftsleben, Ungekürzte Fassung der Rektoratsrede, gehalten am Dies academicus der HSG vom 20. 5. 1967* (Separatdruck o. O., o. J.), S. 15.
58 SBB-Bibliothek, VR-Vorlage vom 14. 4. 1972: Formulierung der Unternehmungspolitik der SBB, Beilage: Entwurf der Provisorischen Disposition vom 1. 9. 1972, S. 2. Die «Perspektivstudien» der von Kneschaurek geleiteten gleichnamigen Arbeitsgruppe wurden, wie die landesplanerischen Leitbilder des Instituts für Orts-, Regional- und Landesplanung der ETH, ab 1969 veröffentlicht.
59 SBB-Bibliothek, VR-Protokolle, Sitzung vom 18./19. 10. 1972, Traktandum 2: Formulierung der Unternehmenspolitik der SBB, S. 145. Siehe auch: «Der Fünfjahresplan der Niederländischen Eisenbahnen», *Internationale Eisenbahn-Nachrichten,* 1. 4. 1969, blaue Seiten 5–11.
60 «Eisenbahn im Umbruch», *Der Eisenbahner* 15/16 (11. 4. 1968), S. 7.
61 «Bericht des Bundesrates über die Richtlinien für die Regierungspolitik 1968–1971», *Bundesblatt* 1968, I, S. 1204–1248, hier 1231.
62 Documenta Helvetica, 1974, Nr. 7, S. 15 f., zit. in: Forschungszentrum für Geschichte und Soziologie der schweizerischen Politik an der Universität Bern (Hg.), *Année Politique – Schweizerische Politik im Jahre 1974,* Bern 1975, S. 92. Im Folgenden: *AP.*
63 Siehe *AP* 1974, S. 92; *AP* 1975, S. 105 und weitere Jahrgänge.
64 Siehe zu den Argumenten von Meyer, Richard Roth, Claude Kaspar u. a.: Kirchhofer (wie Anm. 38), S. 96 f.
65 Tanner, Jakob, «Staat und Wirtschaft in der Schweiz. Interventionistische Massnahmen und Politik als Ritual», in: Studer, Brigitte (Hg.), *Etappen des Bundesstaates. Staats- und Nationenbildung in der Schweiz, 1848–1948,* Zürich 1998, S. 237–258, hier 242.
66 Siehe SBB-Geschäftsberichte 1965–1979.
67 SBB-Archiv, SBB-Verwaltungsrat, *Unternehmerische Massnahmen und verkehrspolitische Vorschläge zur Sanierung der SBB, am 15. 10. 1976 dem Bundesrat präsentiert;* Ders., *Mögliche Angebotskonzeptionen der SBB und flankierende Massnahmen,* Bern, 14. 10. 1977 *(Bericht 1977).* Das «Modell S» sah die Stilllegung der Regionalbahnlinien und deren Umstellung auf den Busbetrieb vor.
68 *Bericht 1977,* Beilage 6: Schaffung unternehmerischer Grundlagen, S. 13.
69 Ebd., S. 15.

70 EVED (Hg.), *Gesamtverkehrskonzeption Schweiz. Schlussbericht über die Arbeiten der eidg. Kommission für die schweiz. Gesamtverkehrskonzeption,* Bern 1977, Thesen 25 und 27.
71 «Botschaft über den Leistungsauftrag 1980 an die SBB vom 24. 10. 1979», *Bundesblatt* 1979, S. 306 ff., hier 333, 327.
72 SBB-Archiv, SBB40_010_05: Ausbau des Marketings bei den SBB, 1979; SBB40_003_23: Unternehmensplanung – Investitionsplanung SBB, «Hayek-Bericht» 1983.
73 «Das grosse Interview: Herr Eisenring, haben die SBB in den letzten Jahren versagt?», *Sonntagsblick,* 1. 5. 1983.
74 1982 wurde der 1972 vom «Spinnerclub» der SBB konzipierte Taktfahrplan eingeführt und ab 1984 wurde, unter anderem von einem der Taktfahrplan-Designer, Samuel Stähli, das Projekt «Bahn 2000» als mehrheitsfähige Alternative zu den «Neuen Haupttransversalen» entwickelt. Stähli wurde darin massgeblich von Generaldirektor Hans Eisenring unterstützt.
75 SBB-Archiv, SBB40_008-06: Diverse politische Vorstösse: Anfragen, Postulate u. Motionen, 1982–1991; VR-Vorlage vom 26. 3. 1985 betr. Tarifmassnahmen im öV im Zusammenhang mit dem Umweltschutz, und VR-Vorlage vom 22. 10. 1985 betr. Tarifmassnahmen 1986.
76 SBB-Archiv, SBB40_008-06: VR-Vorlage vom 25. 9. 1984 betr. Tarifmassnahmen im Personenverkehr für 1985.
77 SBB-Archiv, SBB40_009-07: VR-Vorlage vom 2. 6. 1992 betr. Tarifmassnahmen Personenverkehr 1993.
78 «Botschaft über den Leistungsauftrag 1987 an die SBB», *Bundesblatt* 1985, III, S. 699.
79 Groupe de réflexion, *Grünbuch über die Zukunft der SBB,* Bern 1993, S. 60.
80 Abgeltung: 637 Mio. Fr., Bundesleistungen für Infrastruktur: 1332 Mio. Fr. Siehe: SBB AG, *Statistisches Vademecum. Die SBB in Zahlen,* 2004, S. 3.
81 SBB-Geschäftsberichte 1999–2004.
82 Bellini, Nicola, «The Decline of State-Owned Enterprise and the New Foundations of the State-Industry Relationship», in: Toninelli, Pier A. (Hg.), *The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World,* Cambridge 2000, S. 25–48.
83 Finger, Matthias, «Du service public au service universel», in: Blindenbacher, Raoul et al. (Hg.), *Vom Service Public zum Service au Public. Regierung und Verwaltung auf dem Weg in die Zukunft,* Zürich 2000, S. 205–212.