

# Die Geburtsstunde der Bahnmanager : über das Ende der "gemeinwirtschaftlichen Unternehmung" SBB

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

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **25 (2010)**

PDF erstellt am: **11.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-871774>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Jonas Steinmann

## Die Geburtsstunde der Bahnmanager

### Über das Ende der «gemeinwirtschaftlichen Unternehmung» SBB

Die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) befinden sich bis heute vollständig im Besitz der Eidgenossenschaft. Als Erbringer von Grundversorgungsleistungen in der Infrastruktur sind die SBB unmittelbar dem Allgemeinwohl verpflichtet. Im flächendeckenden *Service public* sieht der Bundesrat einen wichtigen «Beitrag an die Lebensqualität der Bevölkerung, den nationalen Zusammenhalt und an die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Schweiz».<sup>1</sup> Dennoch haben im Staatsbetrieb längst die Gebräuche privatwirtschaftlicher Firmen Einzug gehalten. «Der SBB-Chef will Gewinn erwirtschaften» – so fasste die *Neue Zürcher Zeitung* neulich die Zielvorstellungen von Andreas Meyer, dem CEO des grössten schweizerischen Transportunternehmens zusammen.<sup>2</sup> Zwar protestieren Vertreter betroffener Arbeitskräfte lautstark gegen Massnahmen wie Betriebszusammenlegungen im Unterhalt des Rollmaterials, die der Steigerung der Profitabilität dienen sollen.<sup>3</sup> Grundsätzlich aber sehen der Bundesrat und die Leitung der SBB im unternehmerischen Geschäftsgebaren des Staatsbetriebs keinen Widerspruch zu dessen Grundversorgungsauftrag. Das im öffentlichen Diskurs zuweilen stark umstrittene Verhalten der SBB wird von der Aufsichtsbehörde gebilligt.

Noch in den 1970er-Jahren wäre diese Konstellation kaum denkbar gewesen. Die ehemalige Bahnverwaltung hat sich seither zu einem weitgehend selbständig agierenden Konzern entwickelt, der im öffentlichen Auftrag zwar gewisse Leistungen erbringt, gleichzeitig aber einem harten Wirtschaftlichkeitsdruck ausgesetzt ist und dementsprechend wie eine marktwirtschaftliche Unternehmung handelt. Der Übergang zu diesen privatwirtschaftlichen Geschäftspraktiken fand in den 1980er- und 90er-Jahren bei fast allen ehemals staatlichen Monopolbetrieben Europas – Eisenbahnen, Post- und Telekommunikationsbetrieben, Elektrizitätsgesellschaften – mehr oder weniger ausgeprägt statt.<sup>4</sup> Die historische Aufarbeitung dieser tief greifenden Umwälzungen der früheren Staatskonzerne der Schweiz hat erst in jüngster Zeit Fortschritte gemacht.<sup>5</sup> Die folgenden Ausführungen erläutern, wann und weshalb die SBB die Denk- und Funktionsweisen einer Leistungsverwaltung durch die Logiken einer kapitalistischen Unternehmung zu ersetzen begannen.

In einem ersten Schritt wird beschrieben, in welchem institutionellen Rahmen die SBB vor der Deregulierungswelle der 1980er- und 90er-Jahre agierten. Zweitens wird auf das Verhalten der Geschäftsleitung und der Politik während der die Veränderungen auslösenden Krise der Unternehmensfinanzen in den 1970er-Jahren eingegangen. Drittens wird gezeigt, wie mit dem *Leistungsauftrag an die SBB 1982*<sup>6</sup> eine neue Epoche der Unternehmensgeschichte der SBB eingeläutet wurde, indem gemeinwirtschaftliche<sup>7</sup> Zielvorstellungen zugunsten von Marktlogiken weitgehend über Bord geworfen wurden. Am Schluss werden die Ergebnisse in einem Fazit zusammengefasst.

### **Die SBB als gemeinwirtschaftliches Unternehmen**

Die SBB, die 1902 aus der Verstaatlichung der fünf grössten privaten Eisenbahngesellschaften entstanden waren, gerieten bereits während des Ersten Weltkriegs in finanzielle Schwierigkeiten, aus der sie sich aus eigener Kraft nicht mehr befreien konnten. Die Defizite, welche die SBB während des Ersten Weltkriegs angesichts einer Vervielfachung der Brennstoffpreise und in den 1930er-Jahren in der Weltwirtschaftskrise einführen, wurden stets auf die Rechnungen der Folgejahre übertragen. Auch sämtliche Investitionen in Rollmaterial und Infrastruktur musste die Bahn über die Verkehrseinnahmen erwirtschaften. Die Kosten des Grossprojekts der Elektrifizierung, das bereits in der Zwischenkriegszeit weit fortgeschritten war, trugen die SBB weitgehend allein.<sup>8</sup> Zu Beginn des Zweiten Weltkriegs waren die SBB hoffnungslos überschuldet, und ihre Zukunftsaussichten wurden angesichts des Aufkommens des Autotransportgewerbes düster bewertet. Während des Weltkriegs jedoch machten sich die Elektrifizierungsarbeiten – zumindest in der Form politischen Kapitals – bezahlt: die Stimmbürger genehmigten am 21. Januar 1945 einen Sanierungsplan für den angeschlagenen Staatsbetrieb.<sup>9</sup>

Mit dem SBB-Gesetz vom 23. Juni 1944<sup>10</sup> tilgte der Bund nicht nur einen grossen Teil der Schuldenlast der Staatsbahn, sondern reformierte mit einer ganzen Reihe von Folgebeschlüssen das feingliedrige Regelwerk, welches das Verhalten der SBB steuerte. Zunächst traf die Bundesversammlung Vorkehrungen gegen eine erneute Verschuldung. Die beinahe vollständig elektrifizierten und somit hochmodernen Bundesbahnen sollten selbst keinen Ausbau mehr verantworten dürfen. Damit wurden die Kompetenzen der Generaldirektion und des Verwaltungsrats empfindlich beschnitten. Der Anlagenbestand der SBB wurde – ein verkehrspolitisch folgenreicherer Entscheid – auf dem Wert von damals gut 2 Mia. Fr. eingefroren. Weiter würde der Bund fortan die Betriebsdefizite der Bahn decken. Im Gegenzug erhielten die SBB explizit den Auftrag, den Interessen der Wirtschaft des Landes «zu dienen».<sup>11</sup> Der Inhalt dieser dienenden Funktion wurde in Folgerlassen zum SBB-Gesetz wie

dem 1949 revidierten Transportgesetz<sup>12</sup> oder dem Bundesbeschluss über allgemeine Grundsätze für die Tarifbildung der schweizerischen Eisenbahnunternehmen<sup>13</sup> konkretisiert. Die SBB bestimmten weder, welche Dienstleistungen sie anboten, noch zu welchem Preis. Ende der 1940er-Jahre versuchten Parlament und Bundesrat, den finanziellen Schwierigkeiten der SBB mittels zweier Instrumente, einer staatlichen Defizitgarantie und Regulierung, dem Eingriff der Politik in die Betriebsführung der Bahn, Herr zu werden.

Am Beispiel der Preissetzung ist erkennbar, wie weit die Eingriffe der Politik in die Belange der Eisenbahnwirtschaft gingen. Zunächst hatte die Tarifgestaltung einer Reihe von allgemeinen Grundsätzen zu gehorchen, von denen zwei besonders hervorstachen. Der Grundsatz der finanziellen Selbsterhaltung bestimmte, dass die Tarife so gestaltet werden sollten, «dass die Transporteinnahmen zur Deckung der Gesamtkosten der Eisenbahnen ausreichen».<sup>14</sup> Dies bedeutete, dass nicht jede einzelne Sendung kostendeckend spedierte, sondern der Rechnungsausgleich über ein System von vielfältigen Quersubventionen hergestellt werden sollte. Weiter hatte die Tarifgestaltung nach dem sogenannten Wertprinzip zu erfolgen: unbesehen der beim Transport anfallenden Kosten sollten hochwertige Dienste teuer, Massentransporte jedoch billig angeboten werden. Die Tarifbildung nach diesen Grundsätzen wurde als Kern der Gemeinwirtschaftlichkeit der Eisenbahnen bezeichnet.<sup>15</sup> Bei der konkreten Ausgestaltung einzelner Tarife war die Mitsprache der *Kommerziellen Konferenz der Verkehrsinteressenten* entscheidend. Der Bundesrat setzte die Eisenbahntarife aufgrund des Ratschlags dieses Gremiums, in dem die Transporteure und die Vertreter der Kundschaft der Eisenbahnen Einsitz nahmen, letztinstanzlich fest. Von unternehmerischem Handeln der SBB konnte so kaum die Rede sein.

Diese Vorschriften prägten nicht nur das unmittelbare Verhalten, sondern auch die Firmenstruktur der SBB, sodass nicht nur von gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen, sondern von einem gemeinwirtschaftlichen Unternehmensmodell die Rede sein muss. Besonders augenfällig ist dies am Beispiel des zentralen Informationsinstruments der SBB-Leitung, des Rechnungswesens. In einem privatwirtschaftlichen Unternehmen dient dieses unter anderem der optimalen Ausgestaltung des Angebots und der Preise. Bei den SBB war dies nur bedingt der Fall.

Nach der Sanierung im Jahr 1944 wurde das ehemals von der Jura-Simplon-Bahn übernommene und nun veraltete Rechnungslegungssystem durch ein neues ersetzt. Eine neue Verordnung über das Rechnungswesen der Eisenbahnen von 1947<sup>16</sup> stellte höhere Anforderungen an die Rechnungslegung aller Bahnunternehmen. Nebst der Anpassung der alten Buchungspläne an die damals aktuellen betriebswirtschaftlichen Sprachregelungen zielten die neuen Richtlinien darauf ab, über die einzelnen Transportanstalten hinaus Leistungs- und Kostenvergleiche anstellen zu können. Die neue, ab 1948 eingesetzte Kostenrechnung der SBB erlaubte nun die rasche Extrahierung von mit anderen Transportunternehmen

vergleichbaren Globaldaten über Kosten und Einkünfte des Unternehmens, die Faktorproduktivität etc. Das neue System war in erster Linie darauf ausgelegt, die Gesamt- oder Vollkosten des Unternehmens zu analysieren; auf der Ebene der einzelnen Transportleistung oder einer einzelnen Linie war das System hingegen blind. Das neue Rechnungswesen der SBB war «weitgehend auf die nachträgliche Rechenschaftsablage ausgerichtet».<sup>17</sup> Eine Angebots- und Preisgestaltung nach dem Konzept der Grenzkosten, ein unter Eisenbahnfachleuten seit den 1930er-Jahren bekanntes Verfahren,<sup>18</sup> war mit diesem Rechnungswesen nicht möglich. Das Rechnungswesen der SBB war explizit nicht darauf ausgelegt, den betriebswirtschaftlich optimalen Preis oder Umfang einer Dienstleistung zu bestimmen. Dies war ja nicht notwendig, denn die Tarifierung und die Angebotsplanung waren ausdrücklich nicht an die Gestehungskosten, sondern an die Prioritäten verschiedenster Interessengruppen gebunden.

Allerdings folgten auch die SBB einer betriebswirtschaftlichen Optimierungslogik, die dem engen Handlungsspielraum angepasst war. Zunächst setzten sie auf eine Strategie der Vollauslastung, um die Durchschnittskosten der Produktion möglichst gering zu halten. Volumen war auf alle Fälle der Spezialisierung auf einige Produkte vorzuziehen, weil jede bezahlte Fracht in irgendeiner Weise zur Deckung der Kosten beisteuert, auch wenn die Gewinnmarge dabei negativ sein sollte. Dies gebot auch die Vorstellung der dominierenden Fixkosten, wie sie von der Verkehrswissenschaft damals teilweise vertreten wurde.<sup>19</sup> In der Privatwirtschaft übliche Grenzkostenbetrachtungen liessen die SBB bei der Gestaltung ihres Angebots beiseite. Als zweites versuchten die SBB-Verantwortlichen, im Rahmen des korporatistischen Tarifbildungsprozederes gegen besonders tiefe Preissetzung aufgrund sozial- und wirtschaftspolitischer Zielsetzungen anzukämpfen. Um in den Tarifdiskussionen innerhalb der *Kommerziellen Konferenz* über ein schlagkräftiges Argumentarium zu verfügen, stellten sie ab 1950 zweijährlich auf die Tarifrunden hin die sogenannte Transportkostenrechnung auf. Diese Sonderrechnung teilte die Gesamtkosten der SBB ex post auf die einzelnen Produkte auf. Mittels der Transportkostenrechnung konnte so eine approximative Kostenunterdeckung des Stückgutverkehrs und des Regionalverkehrs ermittelt und in die Diskussionen der *Kommerziellen Konferenz* eingebracht werden. Die Hoffnung des Chefs der Rechnungskontrolle der SBB war, «dass mit den heute aus der Transportkostenrechnung zur Verfügung stehenden Unterlagen die gut fundierten Anträge der Bahn besser verfochten und auch durchgesetzt werden können».<sup>20</sup> Die Transportkostenrechnung war aber durchaus kein Instrument, um zu erfahren, ob eine Stückgutannahmestelle an einem konkreten Bahnhof oder die Führung eines bestimmten Zugs rentierte oder nicht. Die SBB verfügten damit bis in die 1980er-Jahre hinein über ein einfaches, auf gemeinwirtschaftliche Unternehmensziele und eine korporatistische Preissetzung ausgerichtetes Rechnungswesen. Betriebswirtschaftliche Optimie-

rungslogiken konnten und sollten mit diesen Instrumenten nicht verfolgt werden. Die Politik gab den SBB im Rahmen des Sanierungsgesetzes von 1944 und den darauffolgenden Erlassen Leitplanken vor, die der Leitung der SBB nur einen sehr geringen Handlungsspielraum offen liessen. Anfang der 1970er-Jahre geriet dieses gemeinwirtschaftliche Unternehmensmodell in eine tiefe Krise.

### **Die Krise der 1970er-Jahre**

Bereits seit Mitte der 1960er-Jahre reichten die Überschüsse aus den profitablen Verkehrsangeboten nurmehr knapp, um die wachsenden Verluste im Stückgut- und Regionalverkehr auszugleichen. Nach einer langen Phase des kommerziellen Erfolgs schrieben die SBB zu Beginn der 1970er-Jahre rote Zahlen. Das Parlament gab ab 1971 Gegensteuer, indem die auf der Basis der Transportkostenrechnung ermittelten Fehlbeträge einiger Verkehrsarten vom Bund als Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen kompensiert wurden. Diese Abgeltung von jährlich zunächst 100 Mio. Fr. reichte jedoch nicht aus, um die Defizite der SBB zu verhindern. Mit dem konjunkturbedingten Rückgang des Transportaufkommens ab 1973 verursachte der auf Vollauslastung ausgelegte Produktionsapparat der SBB schwindelerregende Defizite. 1973 musste der Bundesrat vor der Bundesversammlung nebst der Abgeltung einen Fehlbetrag von 92 Mio. Fr. und 1974 einen solchen von bereits über 200 Mio. Fr. rechtfertigen.<sup>21</sup>

Die Geschäftsleitung der SBB bemühte sich um eine tief greifende strategische Analyse der Defizite. Im Zentrum stand dabei der besonders verlustreiche Stückgutverkehr. Bereits seit Mitte der 1960er-Jahre hatte man aufgrund der Resultate der Transportkostenrechnung versucht, die Volumina im Stückgutverkehr gering zu halten, um möglichst grosse Rangier- und Trassenkapazitäten für den rentablen Wagenladungsverkehr frei zu halten. Diese Bemühungen verliefen jedoch erfolglos, wie der Chef des Kommerziellen Dienstes für den Güterverkehr, Fritz Hegner, im Herbst 1974 in einem internen Papier hervorhob. Durch die Reduktion des Stückgutaufkommens reduzierten sich nämlich die Kosten im Stückgutbereich keineswegs: «Wenn man hier die Entwicklung der Tonnenkosten vergleicht (z. B. von 1968 bis 1974 rund Verdoppelung!), so stellt sich die Frage, wo die Resultate aller Rationalisierungsmassnahmen geblieben sind.»<sup>22</sup> Für Hegner war die bisher verfolgte Strategie der blossen Verringerung unliebsamer Aufträge für die hohen Defizite mitverantwortlich, weil man fälschlicherweise davon ausgegangen war, dass mit einer Reduktion des Stückgutverkehrs die Kosten in diesem Bereich sinken würden und sich so das Gesamtergebnis des Güterverkehrs verbessern würde. Teuer war aber nicht der konkrete Transport einer bestimmten Stückgutfracht, sondern das Aufrechterhalten eines flächendeckenden Angebots. Eine strategische

Neuausrichtung des Güterverkehrsangebots war für Hegner somit nichts weniger als eine «Daseinsfrage»<sup>23</sup> für die ganze Unternehmung.

Heinz Diemant, der Chef der Finanzabteilung, teilte Hegners Bedenken: «Wir sind mit Ihnen einig, dass die aufgeworfenen Fragen von grosser Bedeutung sind, in erster Priorität das Problem Stückgut. Hier widerspiegelt sich mit aller Deutlichkeit, dass wir laufend das Verkehrsvolumen durch gezielte kommerzielle Massnahmen verringern, ohne dass auf der Kostenseite eine deutliche Entlastung spürbar würde.»<sup>24</sup>

Für Diemant war insbesondere die Methodik der Transportkostenrechnung für die falsche strategische Ausrichtung der SBB im Güterverkehr mitverantwortlich. Als Ex-post-Rechnung der Durchschnittskosten vermochte diese nämlich die Fixkosten nicht von den variablen Kosten – nur diese verringerten sich beim Rückgang des Volumens – zu unterscheiden. «Eine Vollkostenrechnung kann keine gültigen Aussagen über die Veränderung der Kosten bei einer Änderung des Verkehrsvolumens machen. Dafür ist eine Grenzkostenbetrachtung notwendig.»<sup>25</sup> Nur eine komplette Umgestaltung des ganzen Rechnungswesens konnte den Kommerziellen Diensten die nötigen Informationen verschaffen, um eine Erfolg versprechende Angebots- und Preisstrategie zu entwickeln. Noch im Jahr 1974 nahm eine Projektgruppe die Arbeit am FIRE, dem neuen Finanz- und Rechnungswesen der SBB auf. Mit der Hinwendung zu einer Grenzkostenbetrachtung vollzog die SBB-Führung einen bedeutsamen Schritt: das Leistungsangebot der SBB stand damit, zumindest in der internen Diskussion, grundsätzlich zur Disposition und sollte nach Rentabilitätskriterien neu bewertet werden. Nicht die blosser Reduktion des Stückgutvolumens, sondern die Konzentration auf den wesensgerechten Verkehr, auf diejenigen Bereiche, «die im ganzen Transportablauf rationell mit der Bahn befördert werden können»,<sup>26</sup> schien die Erfolg versprechende Richtung zu sein.

Die Geschäftsleitung der SBB leitete im Winter 1974/75 nicht nur kurzfristig orientierte Sparprogramme ein, sondern arbeitete auch an einem umfassenden Sanierungsplan, der auf der Analyse der Krisensituation seit 1973 beruhte. Die Durchsetzung der nun geplanten Konzentration auf wesensgerechte Verkehre und der damit einhergehende Leistungsabbau verlangte jedoch nach politischer Rückendeckung. Diese war aber, wie das Beispiel eines Elements des von der Generaldirektion eingeleiteten Sparprogramms zeigt, Mitte der 1970er-Jahre noch nicht gegeben.

Die von der Generaldirektion eingesetzte Projektgruppe erblickte im Investitionswesen der SBB die einzige Chance, das Defizit schnell um dreistellige Millionenbeträge verringern zu können. «Eine Kürzung der Investitionen auf den reinen Erneuerungsbedarf hätte eine sich kumulierende wesentliche Verminderung des Defizits sowie eine beträchtliche Entlastung des Bundeshaushalts zur Folge.»<sup>27</sup> Der Bundesrat reagierte auf diesen Vorschlag mit der sofortigen Einberufung einer Krisensitzung, bei der die drei Bundesräte Willi Ritschard (EVED), Georges-André

Chevallaz (EFZD), Ernst Brugger (EVD) und eine Delegation der Generaldirektion der SBB zugegen waren. Erst Brugger legte der SBB-Führung dar, dass sein Departement bei einer Reduktion der Investitionen der SBB um 100 Mio. Fr. mit 1800–2000 zusätzlichen Arbeitslosen rechne, welche die öffentliche Hand jährlich 40–50 Mio. Fr. kosten würden. Die Bundesräte waren sich einig: Der Vorschlag, die Investitionen der SBB auf den Bedarf der Substanzerhaltung zu begrenzen, war aus konjunkturpolitischen Gründen nicht zu verantworten. Der Vorschlag der SBB, der Bund solle somit die konjunkturpolitisch motivierten Investitionen der SBB separat finanzieren, wurde von den Bundesräten zwar inhaltlich begrüsst, Willi Ritschard aber stemmte sich gegen eine sofortige Neuregelung der Baufinanzierung der SBB, um das Projekt der Gesamtverkehrskonzeption Schweiz (GVK-CH) nicht zu präjudizieren: «Den Resultaten der Kommission GVK-CH kann man nicht durch verkehrspolitische Massnahmen vorgreifen.»<sup>28</sup> Heinz Diemant, der Finanzchef der SBB, schätzte die konjunkturpolitisch begründeten Investitionen der SBB im Jahr 1977 auf 400 Mio. Fr.<sup>29</sup>

Von diesem verkehrspolitischen Stillstand enttäuscht, publizierten der Verwaltungsrat und die Generaldirektion der SBB im *Bericht 1977* ihre Antworten auf die Krise der 1970er-Jahre.<sup>30</sup> Der *Bericht 1977* verlangte von Parlament und Bundesrat tief greifende Deregulierungsschritte. Konkret setzte sich das Sanierungskonzept der SBB aus drei Hauptelementen zusammen: der Übernahme der Eisenbahn-Infrastruktur durch den Bund gegen die Bezahlung einer leistungsunabhängigen Benutzungsgebühr, einer Bereinigung der Kapitalstruktur durch eine Entschuldung und Eigenkapitalerhöhung sowie einer auf klar umrissenen Leistungen beruhenden Neudefinition der Gemeinwirtschaftlichkeit der Bahn. Grundsätzlich sollten die SBB wie ein kommerzielles Unternehmen handeln und sich auf diejenigen Verkehre konzentrieren können, bei denen die Eisenbahn ihre spezifischen Stärken auszuspielen vermochte. Der Regionalverkehr als gemeinwirtschaftliche Leistung sollte von den SBB zu einem bestimmten Preis und Umfang offeriert und vom Bund voll abgegolten werden. Ansonsten sollten Angebot und Preisniveau von den SBB in Eigenregie bestimmt werden können.

Der federführende Bundesrat Willi Ritschard hielt zu diesem Zeitpunkt wenig von diesem Sanierungsplan. Der *Bericht 1977* wurde vom Bundesrat kommentarlos an die Kommission GVK-CH weitergeleitet. Am 1. Dezember 1977 stellte Verwaltungsratspräsident Meier daher mit einer gewissen Resignation fest, dass es der Politik an Veränderungswillen fehle. «Es muss etwas geschehen, aber es darf nichts passieren»,<sup>31</sup> schien ihm das Motto der Verkehrspolitik zu lauten.



## Der Leistungsauftrag 1982 als Epochenwende

Im Lauf des Jahres 1978 erhöhten die Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte und der Bundesrat den Druck auf die SBB-Leitung und den Verkehrsminister Willi Ritschard, die Defizite der SBB zu verringern, die 1977 mit 688 Mio. Fr. (ohne Abgeltung!) 46% des Fehlbetrags der Bundesrechnung ausmachten. In der Herbstsession 1978 kam es anlässlich der Beratung des Voranschlags der SBB für das Jahr 1979 zum ersten Mal zu einem – schliesslich zurückgezogenen – Rückweisungsantrag im Ständerat und zu einer SBB-feindlichen Brandrede aus den Reihen der CVP-Fraktion im Nationalrat. Willi Ritschard liess, aufgeschreckt durch diese Ereignisse, den Plan fallen, die Krise der SBB erst im Rahmen einer zukünftigen Verfassungsänderung zu einer koordinierten Verkehrspolitik anzugehen. Diesen Umschwung erklärte er gegenüber dem Verwaltungsrat der SBB mit der voraussichtlich sehr langen Zeit, die das Projekt *GVK-CH* noch in Anspruch nehmen würde: «So lange, so glaube ich, können wir die heute optisch als Defizite plakatierten Fehlbeträge der SBB politisch nicht durchstehen.»<sup>32</sup>

Die Lösungsvorschläge des *Berichts 1977*, die nach seiner Veröffentlichung im November 1977 zeitweilig in Vergessenheit geraten waren, kamen Willi Ritschard nun gelegen: «Ein erster Vorschlag, den ich Ihnen zur Diskussion unterbreiten möchte, geht dahin, dass wir aus diesem *Bericht 77* einen Leistungsauftrag an die SBB formulieren und dass wir diesen Auftrag dem Bundesrat und nachher dem Parlament zur Genehmigung unterbreiten.»<sup>33</sup> Das Parlament sollte als Volksvertretung über den Umfang der Grundversorgung im Eisenbahnverkehr bestimmen. Mit dem Entscheid über das Leistungsangebot der SBB war die Frage der Abgeltung eng verknüpft: «Wenn wir die SBB aus Gründen der Landesplanung, der Regionalplanung, der Energiewirtschaft, des Umweltschutzes und der Landesverteidigung in der heutigen Grösse wollen – und ich denke, dass wir das wollen –, dann müssen wir das auch bezahlen.»<sup>34</sup>

Der Leistungsauftrag 1982 – der vom Justiz- und vom Finanzminister um eine Reform des Finanzföderalismus bereicherte Vorschlag aus dem Jahr 1980 wurde von der Nationalratskommission an den Bundesrat zurückgewiesen – setzte die Vorschläge des *Berichts 1977* mit der Ausnahme des dort vorgeschlagenen Modells der Infrastrukturfinanzierung durch den Bund um. Er galt als Übergangslösung zu einer späteren Gesamtverkehrsvorlage und wurde auf vier Jahre Laufzeit befristet. Das Parlament beauftragte die SBB, das Netz im bisherigen Umfang weiterzubetreiben und «bestellte» die Bedienung aller Stationen der SBB im Stundentakt. Der Bund übernahm die Fehlbeträge aus dem Personenregionalverkehr, der einzigen anerkannten gemeinwirtschaftlichen Leistung der SBB. Der übrige Personenverkehr und der Güterverkehr sollten nach einer Übergangszeit rentabel und eigenwirtschaftlich betrieben werden können. Mittelfristig sollte die Defizit-

deckung, zu welcher der Bund noch verpflichtet war, fallen gelassen werden. Die SBB erhielt zu diesem Zweck erstmals grössere Freiräume in der Gestaltung der Preise und der Angebote.

Der Leistungsauftrag 1982 stellte damit den ersten wesentlichen Deregulierungsschritt im schweizerischen Eisenbahnwesen dar. Der erste Artikel des Leistungsauftrags hielt dementsprechend den folgenden allgemeinen Auftrag an die SBB fest: «Die Bundesbahnen streben nach unternehmerischen Grundsätzen den vollen Rechnungsausgleich an.»<sup>35</sup> Der politischen Instrumentalisierung der SBB sollte, sofern das Parlament die Bahn nicht explizit damit beauftragte und die Kosten dafür kompensierte, ein Riegel vorgeschoben werden.

Die Auswirkungen des Leistungsauftrags 1982 waren durchaus spürbar. Zum Beispiel verlangten zwischen 1983 und 1985 zehn parlamentarische Vorstösse vom Bundesrat konkrete Massnahmen gegen das Waldsterben. Das Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement präsentierte am 26. Februar 1986 ein Paket von Sofortmassnahmen,<sup>36</sup> um Automobilisten zum Umsteigen auf den öffentlichen Verkehr zu bewegen. Als besonders wirksame *Massnahme 1* stach der Plan hervor, das Halbpreisabonnement der SBB, das bisher 360 Fr. kostete, für nur 100 Fr. an die Kundschaft abzugeben. Anders als noch in den 1970er-Jahren üblich wurde diese Tarifiermässigung den SBB nicht einfach vom Bund unter Berufung auf die dienende Funktion der SBB aufgebürdet. Gemäss Leistungsauftrag waren die SBB nicht verpflichtet, die Kosten für den politischen Vorstoss zugunsten des Waldes zu tragen. Im Gegenteil wurden den SBB die Einnahmehausfälle aus dem vergünstigten Verkauf der Abonnemente ab dem 1. Januar 1987 vollumfänglich aus der Bundeskasse zurückerstattet. Diese Aktion, welche die SBB unter dem damaligen Marketing-Chef Benedikt Weibel in extenso für Werbung in eigener Sache nutzte,<sup>37</sup> kostete den Steuerzahler während der Jahre 1987–1992 318 Mio. Fr.<sup>38</sup>

Die Beurteilung des Erfolgs des Leistungsauftrags 1982 fiel jedoch gemischt aus. Die Leistungs- und Verhaltensziele wurden, so die Generaldirektion der SBB in einem internen Bericht zuhanden des Bundesrats, vollumfänglich erreicht: «Der Eisenbahnbeamte entwickelt sich zum engagierten Mitarbeiter eines modernen Dienstleistungsunternehmens.»<sup>39</sup> Die Finanzziele wurden jedoch weit verfehlt, der Kostenausgleich wurde bis 1986 nicht erreicht. Die Produktivitätsgewinne im Strassenverkehr aufgrund des fortschreitenden Nationalstrassenbaus, die zu einem weiteren Preiszerfall im Güterverkehr führten, und die stetig steigenden Personalkosten wurden als Hauptgrund für diesen Misserfolg geltend gemacht. Gerade die Personalkosten konnten aufgrund des Beamtenstatus der SBB-Mitarbeiter «zu 99%»<sup>40</sup> nicht beeinflusst werden. Die Position der SBB auf dem Verkehrsmarkt, so das Verdikt der Eisenbahner, liess sich nur durch eine Modernisierung der Infrastruktur erreichen. Die Grundvoraussetzung dafür war eine «Entflechtung der finanziellen Verantwortung für Infrastruktur und Betrieb zwischen Bund und SBB».<sup>41</sup> Zukünftige Grossprojekte

wie die Bahn 2000 oder die Neuen Alpentransversalen (NEAT) konnten keinesfalls wie bisher über das Budget der SBB finanziert werden.

Der Leistungsauftrag 1987, der die Zeit bis zum Inkrafttreten der Koordinierten Verkehrspolitik (KVP) überbrücken sollte, trug dieser Standortbestimmung nur teilweise Rechnung. Rechnerisch wurden die Bereiche Infrastruktur und Verkehr zwar getrennt, indem eine neue Infrastrukturrechnung eingeführt wurde. Der Bund übernahm die Kosten für die Infrastruktur, während die SBB umgekehrt einen variablen Benutzungsbeitrag an die Bundeskasse zu entrichten hatten. Dieser Benutzungsbeitrag trat an die Stelle der bisherigen Defizitgarantie: er wurde am kommerziellen Erfolg der SBB bemessen, sodass das Verkehrsdepartement allfällige Rechnungsfehlbeträge durch Nachlässe am Benutzungsbeitrag dämpfen konnte. Der Beamtenstatus der Eisenbahner blieb hingegen unverändert bestehen.<sup>42</sup> Die Möglichkeiten der SBB-Leitung, die Produktionskosten einzuschränken, blieben auch unter dem Leistungsauftrag von 1987 begrenzt.

Die Leistungsaufträge 1982 und 1987 trugen die Merkmale von Provisorien, die von den SBB klar benannte Limiten aufwiesen. Die unternehmerische Ausrichtung, die den SBB durch den Leistungsauftrag 1982 als strategische Leitlinie vorgegeben wurde, wurde jedoch weitgehend als richtig und zukunftsrichtig erachtet. Die Rückkehr zu einem gemeinwirtschaftlichen Unternehmensmodell wurde nicht mehr ernsthaft in Betracht gezogen. Die Vorschläge der nach dem Scheitern des Leistungsauftrags 1987 von Bundesrat Adolf Ogi eingesetzten *groupe de réflexion*, welche die Vorarbeiten zur *Bahnreform I* der 1990er-Jahre einleitete, zielten im Wesentlichen auf eine konsequentere Umsetzung des unternehmerischen Paradigmas bei den SBB ab.

## Fazit

Das gemeinwirtschaftliche Paradigma bestimmte die Struktur und die Unternehmensstrategie der SBB bis ins Jahr 1981. Politische Gremien schrieben den SBB vor, auf welche Weise sie auf welchen Märkten auftreten sollten. Viele Führungsmittel, wie das Rechnungswesen, waren den gemeinwirtschaftlichen Zielsetzungen der SBB angepasst. Die schwere Krise, in welche die Bundesbahnen in den 1970er-Jahren gerieten, wurde durch das Unvermögen des Regiebetriebs verursacht, Angebots- und Preisgestaltung dem sich stark verändernden Marktumfeld anzupassen. Auf den Strukturwandel im Transportsektor, der durch den Nationalstrassenbau und die fortschreitende Tertiarisierung der schweizerischen Volkswirtschaft in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts angetrieben wurde, konnte das Staatsunternehmen nicht adäquat reagieren. Die Positionierung der SBB auf dem Verkehrsmarkt der Schweiz entsprach zwar den Interessen einiger wichtiger Interessengruppen und Wirtschaftsverbände, führte im Marktumfeld der 1980er-Jahre aber zu hohen Fehlbeträgen.

Die Leitung der SBB hat sich in den krisenhaften 1970er-Jahren gegen die sehr enge Regulierung und die politische Instrumentalisierung vergeblich zur Wehr gesetzt. Die ab 1974 zur Verkleinerung der Defizite vorgeschlagenen Massnahmen scheiterten im Umfeld der Rezession am Widerstand des Bundesrats. Erst zu Beginn der 1980er-Jahre wurden die Vorschläge der SBB vom Bundesrat ernst genommen und in die Tat umgesetzt. Der Inhalt des Leistungsauftrags von 1982 beschnitt die Kompetenzen des Bundesrats und des Parlaments zugunsten einer grösseren Flexibilität der Bundesbahnen. Nach 1982 zog sich der Bund weitgehend aus den Belangen der Geschäftsleitung zurück und nahm die Rolle eines Bestellers von Leistungen ein.

Die schwindelerregenden Defizite der SBB lösten eine erste Deregulierungswelle aus, die von allen Bundesratsparteien mitgetragen wurde. Der Leistungsauftrag 1982 war der Startschuss zu einem schrittweisen Umbau der SBB von einem Verwaltungsteil zu einem weitgehend selbständigen Transportunternehmen. Der Leistungsauftrag 1982 bot mit der Einführung des Bestellprinzips die Möglichkeit, betriebswirtschaftliches Handeln mit einem von der Öffentlichkeit geforderten und finanzierten Grundversorgungsauftrag zu versöhnen. Als Übergangslösung war der Leistungsauftrag nicht geeignet, alle Probleme der SBB wie die stetig steigenden Personalkosten oder das Problem der Infrastrukturfinanzierung zu lösen. Werden die SBB aber heute wie ein Unternehmen geführt und die Eisenbahninfrastruktur über separate Fonds finanziert, so ist dies auf die Krisenerfahrung der 1970er-Jahre und die zunächst bruchstückhafte Lösung im Rahmen der beiden Leistungsaufträge 1982 und 1987 zurückzuführen. Der Leistungsauftrag 1982 kann als erste und wegweisende Etappe eines Umbaus der SBB angesehen werden, der in der *Bahnreform I* und der darauffolgenden Unternehmensreform von 1997 einen vorläufigen Abschluss fand.

#### Anmerkungen

- 1 Der Schweizerische Bundesrat, *Bericht des Bundesrates. «Grundversorgung in der Infrastruktur (Service public)»*, vom 23. Juni 2004, <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2004/4569.pdf>, S. 4571.
- 2 *Neue Zürcher Zeitung*, 17. 8. 2007, S. 15.
- 3 So erweckte der Plan der Leitung von SBB Cargo Aufsehen, Teile des Industriewerks Bellinzona stillzulegen. Die betroffenen Arbeiter traten aus Protest in den Arbeitsausstand. Vgl.: *NZZ Online*, 25. 4. 2007, <http://www.nzz.ch/2007/04/25/il/newzzF0XKHEBX-12.html>.
- 4 Vgl. Millward Robert, *Private and Public Enterprise in Europe. Energy, Telecommunications and Transport, 1830–1990*, Cambridge 2005, S. 287–299.
- 5 Vgl. dazu: Ischer Philipp, *Umbau der Telekommunikation. Wechselwirkungen zwischen Innovationsprozessen und institutionellem Wandel am Beispiel der schweizerischen PTT (1979–1998)* (Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, Bd. 8), Wien 2007; Hürlimann Gisela, *Die Eisenbahn der Zukunft. Modernisierung, Automatisierung und Schnellverkehr bei den SBB im Kontext von Krisen und Wandel*, Zürich 2007; Steinmann Jonas, *Weichenstellungen. Die Eisenbahnpolitik in der Schweiz 1944–1982*, Manuskript, Bern 2007; ein gelungener Überblick über die Mobilitätsgeschichte zudem: Merki Christoph Maria, *Verkehrsgeschichte und Mobilität*, Stuttgart 2008.

- 6 «Bundesbeschluss vom 19. März 1982 über den Leistungsauftrag 1982 an die Schweizerischen Bundesbahnen und über die Abgeltung ihrer gemeinwirtschaftlichen Leistungen», *Amtliche Sammlung des Bundesrechts*, 1982, S. 310–312.
- 7 Vgl. die Diskussion des Begriffs bei Kirchhofer André, *Stets zu Diensten – gezwungenermassen! Die Schweizer Bahnen und ihre Gemeinwirtschaftlichkeit für Staat, Wirtschaft und Bevölkerung*, Manuskript, Zofingen 2006.
- 8 Bis 1935 bilanzierten die SBB Elektrifizierungskosten von 717 Mio. Fr. Teuerungsbereinigt (Basis: 2006) entspricht dies einem Wert von knapp 5,6 Mia. Fr. Vgl. «Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Schweizerischen Bundesbahnen», *Schweizerisches Bundesblatt* (im Folgenden *Bbl.*) 1936, III, S. 213–350, hier 235.
- 9 Zur politischen Karriere dieses Gesetzes siehe Buchli Felix, *Schweizer, steh zu deinen Bahnen! Die Sanierung der Schweizerischen Bundesbahnen (1920–1945)*, Nordhausen 2006.
- 10 «Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen», *Bbl.*, 1944, I, S. 609–615.
- 11 Ebd., Art. 3.
- 12 *Bbl.* 1948, II, S. 25–41.
- 13 *Bbl.* 1949, II, S. 198–211.
- 14 Dirlwanger Hans, «Die Güertarife», in: Eidg. Post- und Eisenbahndepartement (Hg.), *Ein Jahrhundert Schweizer Bahnen 1847–1947*, Bd. 4, S. 371–469, hier 432.
- 15 Vgl. etwa Klotten Norbert, «Die Gemeinwirtschaftlichkeit im Verkehr. Zum Stilwandel in der Verkehrspolitik», *Ordo* 13 (1962).
- 16 Bereinigte Sammlung 1848–1947, VII, S. 228–233.
- 17 Diemant Heinz, *Konzeption eines neuen Finanz- und Rechnungswesens der SBB (FIRE)*, Bern 1981, S. 9.
- 18 Edwards R. A., «Is management accounting just what management accountants do? Implicit cost analysis on Britain's railways 1923–1939», *Accounting, Business & Financial History* 8 (1998), S. 331–349, hier 337.
- 19 Vgl. Saitzew Manuel, *Die volkswirtschaftlichen Aufgaben und die wirtschaftspolitische Behandlung der Eisenbahnen*, Bern 1932, S. 42 f.
- 20 Richner O., *Die Kostenrechnung der Schweizerischen Bundesbahnen im Dienste der Betriebs- und Tarifpolitik*, Bern 1960, S. 19.
- 21 Steinmann Jonas (Hg.), <http://www.trainbase.ch> (Stand 30. 8. 2007).
- 22 SBB-Archiv, SBB-GD-GS-40-012, Kommerzieller Dienst Güterverkehr, der Chef: Transportkostenrechnung, Tarifpolitik und wirtschaftliche Betriebsführung, Bern, 6. 9. 1974, gez. Hegner.
- 23 Ebd.
- 24 SBB-Archiv, SBB-GD-GS-40-012, Finanzabteilung an KDG: Transportkostenrechnung, Tarifpolitik und wirtschaftliche Betriebsführung, Ihr Schreiben KDG 105 vom 6. 9. 1974, Bern, 4. 10. 1974, gez. Diemant.
- 25 Ebd.
- 26 Fritz Hegner, Chef KDG: Funktionsweise KDG und seine derzeitigen Probleme. Protokolle des Verwaltungsrats der SBB, Sitzung vom 21. 4. 1978, S. 11.
- 27 M. Portmann, Direktor des Unternehmungsstabes SBB: Möglichkeiten zur Verminderung künftiger Defizite. Protokolle des Verwaltungsrats der SBB, Sitzung vom 23. 2. 1976, S. 259.
- 28 Schweizerisches Bundesarchiv (im Folgenden BAR), E 8001 C 1988/172, Bd. 841, Delegation des Bundesrates: SBB Investitionspolitik, Personalpolitik, Konjunkturpolitik. Protokoll der Besprechung vom 24. 5. 1976 in Bern mit einer Delegation des Verwaltungsrates und der Generaldirektion der SBB, S. 18.
- 29 Diemant Heinz, *Zur aktuellen Finanzlage der SBB*, Zürich 1977, S. 11.
- 30 Schweizerische Bundesbahnen, der Verwaltungsrat: Mögliche Angebotskonzeptionen und flankierende Massnahmen (Bericht 1977), Bern, 14. 10. 1977.
- 31 Protokolle des Verwaltungsrats der SBB, Sitzung vom 1. 12. 1977, S. 803.
- 32 Ebd., Sitzung vom 22. 2. 1979, S. 220.
- 33 Ebd., S. 220.

- 34 Ebd., S. 221.
- 35 «Bundesbeschluss» (wie Anm. 6), S. 310.
- 36 «Botschaft über die Finanzierung von Tarifierleichterungen im öffentlichen Verkehr», *Bbl.* 1986, I, S. 913–937.
- 37 Vgl. dazu: Weibel Benedikt, «New Marketing bei den SBB?», *Jahrbuch der Schweizerischen Verkehrswirtschaft* (1988/89), S. 129–144.
- 38 *Bbl.* 1986, I, S. 913–937, hier 923.
- 39 BAR, E 8100 C 1999/365, Bd. 125, Schweizerische Bundesbahnen, Generaldirektion: Leistungsauftrag 1987–91. Vorschläge der SBB. Bericht zu Handen des EVED (vertraulich), 27. 11. 1984, S. 8.
- 40 Ebd., S. 41.
- 41 Ebd., S. 59.
- 42 «Bundesbeschluss vom 9. Oktober 1986 über den Leistungsauftrag 1987 an die Schweizerischen Bundesbahnen und die Abgeltung ihrer gemeinwirtschaftlichen Leistungen», *Amtliche Sammlung des Bundesrechts* (1987), S. 266–268.

