

# Die Gründe für die Verwerfung des neuen Bundeshausgesetzes

Autor(en): **Pictet, Albert**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **24 (1944-1945)**

Heft 9

PDF erstellt am: **09.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-159208>

## **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.

## Die Gründe für die Verwerfung des neuen Bundesbahngesetzes

Von Ständerat Albert Pictet

### Der Optimismus beim Rücklauf

Der Rücklauf der Eisenbahnen hat sich besonders in bezug auf die finanziellen Aussichten der Staatsbahn in einer Atmosphäre größten Optimismus' vollzogen. Um 1898 erlebte die Schweiz einen wirtschaftlichen Aufschwung; die Finanzen waren von einer Stabilität, auf die wir heute nur noch mit Neid zurückblicken können; der Ausblick in die nächste Zukunft war besonders für die Eisenbahnen äußerst günstig. In der ganzen Welt standen die Bahnen in voller Entwicklung und erzielten beträchtliche Überschüsse. Sicher hat der Gedanke, daß diese Gewinne der Schweizerbahnen dem ganzen Lande zugute kommen würden, statt in die Taschen einzelner Kapitalisten zu fließen, das Abstimmungsergebnis wenn nicht entschieden, so doch weitgehend beeinflusst.

Vierzig Jahre Bewirtschaftung durch den Staat haben gezeigt, daß diese Beurteilung viel zu optimistisch war. Die finanzielle Lage der Eisenbahnen ist genau wie diejenige anderer industrieller Unternehmen dem Auf und Ab des Konjunkturverlaufes unterworfen. Dazu treten bei einer öffentlichen Unternehmung noch regionale und politische Interessen, welche die Rechnungen ungünstig beeinflussen und den rationellen, auf die finanzielle Selbsterhaltung gerichteten Betrieb behindern.

Damit wäre die finanzielle Entwicklung der SBB in ihren Hauptzügen charakterisiert. Die chronischen Defizite der Staatsbahn haben zu einer gewaltigen Verschuldung geführt, die in vierzig Jahren von den 1,2 Milliarden des Rückkaufpreises auf über 3 Milliarden Ende 1943 angewachsen ist.

In finanzieller Hinsicht ist die Lage unserer Bahnen beängstigend. Eine durchgreifende Sanierung ist unvermeidlich, wenn das Unternehmen lebensfähig bleiben soll. Dabei dürfen wir aber auch nicht die eindrucksvollen technischen Fortschritte im Verkehrswesen aus dem Auge verlieren. Auf diesem Gebiet haben die SBB den Erwartungen vollauf entsprochen. Die Schweiz besitzt heute ein Eisenbahnnetz, das demjenigen unserer Nachbarländer durchaus ebenbürtig, in technischer Hinsicht ihnen sogar teilweise überlegen ist. Allerdings gehört es auch zu den teuersten der Welt. Die SBB sind heute das größte Unternehmen des Landes, und als solches

ein unentbehrlicher Bestandteil unserer Wirtschaft. Sie besitzen — wir wollen das festhalten — ein Personal, dessen Zuverlässigkeit, Treue und Befähigung unbedingt anerkannt werden müssen. Es kann sich denn auch für die Gegner des Gesetzes niemals darum handeln, direkt oder indirekt einer Rückkehr zum Privatbahnsystem das Wort zu reden. Dies wäre eine Unmöglichkeit und bedarf keiner weiteren Erklärung.

### Die Ursachen der Defizite

Dank der gründlichen, während mehr als einem Jahrzehnt durchgeführten Untersuchungen des Verwaltungsrates und der Generaldirektion der SBB sind wir über die Ursachen der Bahndefizite, sowie über die Möglichkeiten ihrer Behebung genau unterrichtet. Die Ursachen sind zum großen Teil außerhalb der Bahnverwaltung zu suchen. Wir sprachen schon vom Einfluß des Konjunkturablaufes und den politischen Ursachen. Dazu kommt die aus der Zeit des Rückkaufs stammende unrationelle Finanzstruktur, das fast völlige Fehlen ausreichender Abschreibungen in den vergangenen Jahren, der Verlust des Transportmonopols und schließlich das Fehlen einer einheitlichen Leitung und die Zersplitterung der Verantwortlichkeiten. Erwähnen wir auch die Kleinheit unseres Landes und seinen gebirgigen Charakter, der die Bundesbahnen veranlassen sollte, besonders was die technische Ausstattung anbelangt, sparsamer vorzugehen. Andererseits sollte dieser Umstand das Schweizer Volk ermahnen, in seinen Forderungen nach staatlichen Unterstützungen weniger anspruchsvoll zu sein.

Gegner wie Anhänger des Gesetzes sind sich über die Ursachen des Defizites und die Notwendigkeit einer Remedur einig. Diese muß erstens in einer finanziellen Sanierung, den den SBB eine Verringerung ihrer relativ hohen Schulden ermöglichen soll, bestehen, und zweitens in einer administrativen Reorganisation, die eine möglichst weitgehende Garantie bietet, daß sich die Fehler der Vergangenheit nicht wiederholen. Die Meinungsverschiedenheiten betreffen in der Hauptsache Zahl, Art und Wichtigkeit der nötigen Maßnahmen.

### Vollständiger Neuaufbau

Der Bundesrat hat in seiner Botschaft vom 24. November 1936 den Umfang dieser Reformen genau definiert und zwar mit folgenden Worten:

„Immer mehr erweitert sich nämlich das Bundesbahnproblem ... aus einem Problem der bloßen Organisation der Verwaltung in ein solches des vollständigen Neuaufbaues ... Es hat sich das Bedürfnis nach einer Bundesbahnreform herausgestellt, die über die Änderungen von 1923 weit hinausgeht und in ihrer Bedeutung der grundsätzlichen Entscheidung des Jahres 1897 an die Seite gestellt werden muß.“

Diese klare und mutige Erklärung ließ eine Finanz- und Verwaltungsreform von drakonischer Strenge erwarten. Man schien in diesem Augenblick durchaus gewillt, das Übel samt der Wurzel auszurotten.

Wir müssen hier feststellen, daß unter dem Druck politischer Interventionen — und man weiß, was für einen unheilvollen Einfluß eine schlechte Politik auf die SBB schon ausgeübt hat — die Vorlage, wie sie dem Volk zur Abstimmung vorgelegt wird, nur noch sehr entfernt der eben zitierten Absicht des Bundesrates Rechnung trägt. Der Gesetzestext bringt weder einen völligen Neuaufbau des Unternehmens, noch eine durchgreifende und definitive Sanierung. Die Vorlage ist ein Stückwerk, sie stellt einen Kompromiß dar, der, wie der Bundesrat es in seiner letzten Botschaft selbst zugibt, schon Ende 1945 vielleicht eine neue Sanierung erfordern wird:

„bei Anlaß der endgültigen Regelung der Besoldungs- und Versicherungsverhältnisse des Personals oder auch für den Fall einer bis zur völligen Änderung der Lage der Eisenbahnen sich verschärfenden Konkurrenz im Verkehrswesen.“

Die Gegner des Gesetzes sind der Ansicht, daß der Bundesrat und mehr noch die Experten von 1933 Recht hatten, als sie einen vollständigen Neuaufbau und eine durchgreifende Sanierung forderten. Nur eine Ablehnung des Gesetzes am 21. Januar 1945 durch das Volk kann es dem Bundesrat ermöglichen, die politischen Widerstände zu überwinden und endlich die erwarteten Maßnahmen durchzuführen.

Der Optimismus über die Entwicklung des Verkehrswesens, der vielleicht zur Zeit des Rückkaufs eine gewisse Berechtigung hatte, ist heute nicht mehr am Platz. Die Aussichten für die nächste Zukunft unserer Wirtschaft sind allzu unsicher. Wir müssen in Betracht ziehen, daß in der Nachkriegszeit die Konkurrenz durch das Automobil nicht nur wieder einsetzen, sondern sich noch steigern wird und daß neben dem Automobil das Flugzeug und vielleicht auch die Flußschiffahrt der Schiene den Verkehr streitig machen werden.

### Die finanzielle Seite

Es ist nicht notwendig, auf alle Details der neuen Vorlage einzutreten. Wir wollen nicht bestreiten, daß sie in einigen Teilen einen gewissen Fortschritt gegenüber dem gegenwärtig in Kraft stehenden Gesetz des Jahres 1923 aufweist. Aber das ändert leider nichts an ihrem Kompromißcharakter.

Wenden wir uns erst der finanziellen Seite zu, die ja die wichtigste ist. Die Notwendigkeit einer Sanierung ist unbestritten. Allerdings nur unter der Bedingung, daß man konsequent bis ans Ende geht und aus den SBB ein Unternehmen macht, das in finanzieller Hinsicht wirklich lebensfähig ist. Die Bundesbehörden schlagen vor, die SBB von 900 Millionen Fr. festverzinslicher Schulden zu entlasten und ihnen ein Dotationskapital zu variablem Zinsfuß in der Höhe von 400 Millionen zu überlassen. Dies entspricht einer Totalentschuldung von 1,3 Milliarden. In erster Linie sind die SBB die großen Nutznießer dieser Operation. Für den Bund als Besitzer des Bahnnetzes, und als solcher verantwortlich für die Bahnschulden,

läuft das Ganze auf eine rein rechnerische Operation heraus: auf Seiten der SBB werden weniger Schulden figurieren, denen dafür eine entsprechende Erhöhung der Bundesschuld gegenübersteht. Da keine finanzielle Deckung vorgesehen ist, werden die an sich schon enormen jährlichen Fehlbeträge des Bundes ganz einfach um die 50 Millionen anwachsen, die für die Verzinsung und Amortisation der 1,3 Milliarden notwendig wären.

Als Parole für die Abstimmung ist dieses Argument nicht ungeeignet. Es ist in der Tat dem Staatsbürger im allgemeinen und dem Steuerzahler im besonderen, egoistisch gesprochen, ziemlich gleichgültig, in welchem Budget die Schulden der SBB figurieren. Man verlangt vom Volk momentan kein Opfer, da dies für später vorbehalten bleibt. Und doch hatte der Bundesrat in seiner Botschaft von 1936 deutlich ausgeführt, daß die Reform der SBB dem Lande sehr schwere Lasten auferlegen wird . . .

Wenn es sich um die Landesverteidigung handelt, kann man es bis zu einem gewissen Grade billigen, daß, da das Land in Gefahr ist, der Staat darauf verzichtet, für den Augenblick seine Ausgaben und Einnahmen genau auszubalancieren. Aber in unserem Fall handelt es sich nicht um Kriegsausgaben, wenigstens nicht um Ausgaben, die in diesem Krieg gemacht wurden, da die SBB heute ja Gewinne abwerfen. Es handelt sich durchaus um Verluste aus der Vergangenheit und leider um solche, die nicht wieder einzuholen sind. Eine gesunde Führung der öffentlichen Finanzen müßte es vor allem darauf dringen, daß diese Sanierung als Gegenstück die Erschließung entsprechender Einnahmequellen aufweist. Das Fehlen jeglicher Deckung ist eine der größten Schwächen der Vorlage.

### Das ungenügende Entschuldungsausmaß

Einer der Hauptgründe für die Überschuldung der SBB besteht in der völlig unzureichenden Amortisation der Anlagen und Schulden in der Vergangenheit. Der Bundesrat scheute sich nicht, in seiner Botschaft von 1936 und nochmals in derjenigen von 1943 zu betonen, daß diese ungenügende Amortisation weitgehend für die heutige schwierige Lage der Bahnen verantwortlich ist.

Diese Kritik bedeutet einen strengen Tadel für die frühere Verwaltung, und man müßte erwarten, daß sie die Behörden veranlassen sollte, in ihren Berechnungen die Unzulänglichkeit der bisherigen Abschreibungsordnung gänzlich auszumerzen. Aber das ist leider nicht der Fall. Aus einer eingehenden Expertise geht hervor, daß der Fehlbetrag bei den sogenannten „qualitativen“ Abschreibungen Ende 1942 421 Millionen Fr. beträgt. Die Verwaltung forderte, daß die SBB von dieser Summe gänzlich entlastet würden. Der Bundesrat hat sich dem widersetzt und hat in seiner Botschaft nur einen Betrag von 190 Millionen eingesetzt, also 231 Millionen weniger als die SBB forderten. Die finanzielle Situation des Bundes erlaube es nicht, weiter zu gehen. Dieses Argument ist nicht stichhaltig, da — wir wiederholen es — die Schulden der SBB

immer diejenigen des Staates waren und der neue Vorschlag nur ein Loch zustopft, um ein anderes aufzumachen, ohne im geringsten etwas an der Situation der Bundesfinanzen zu ändern. Dieses Beispiel zeigt, daß die Vereinigung der Bilanz nicht vollständig ist und für die Zukunft unangenehme Überraschungen erwarten läßt.

### Das zu kleine Dotationskapital

Gleiches läßt sich von der neuen finanziellen Struktur sagen, die man dem Unternehmen geben will. Ausgehend von dem unbedingt berechtigten Gesichtspunkt, daß es 1898 ein Fehler war, den Rücklauf nur mit Anleihen zu finanzieren — ein Vorgehen, das den SBB dauernd zu hohe Zinslasten aufgebürdet hat —, schlägt der Gesetzgeber ein Dotationskapital mit veränderlichem, den Betriebsergebnissen der Bahnen angepaßtem Zinsfuß vor, was ebenfalls logisch ist. Aber der vorgesehene Betrag von 400 Millionen ist ungenügend. Denn in der Tat stellt sich nach vollzogener Sanierung das Verhältnis zwischen den 1,7 Milliarden fixen Schulden, die den SBB verbleiben, und den 400 Millionen Kapital zu veränderlichem Zinsfuß ganz zu Ungunsten der SBB. Keine private Verwaltung würde es wagen, die Verantwortung für ein Unternehmen zu tragen, das in solcher Weise durch fixe Schuldverpflichtungen belastet wäre. Die Generaldirektion der SBB verlangte seinerzeit, daß diese Summe auf mindestens 700 Millionen erhöht werde. Der Bundesrat war 1936 derselben Ansicht. Heute wird nun wieder die Finanzlage des Bundes herangezogen — zu Unrecht nach unserer Auffassung —, um die Sanierung nicht radikal durchführen zu müssen und um das Dotationskapital auf 400 Millionen zu beschränken. Das hat einen der Befürworter des Gesetzes veranlaßt, im Ständerat zu äußern, man könnte sich fragen, ob das Entschuldungsmaß genügen werde, um die Verzinsung der Obligationenschuld, die den SBB verbleibt, sicherzustellen. Er sagte wörtlich:

„Ich glaube nicht, daß dies der Fall ist und ich fürchte, daß man in einigen Jahren nochmals eine Sanierung wird durchführen müssen. Man hätte — so fuhr er fort — die SBB durch eine Erhöhung der fixen Entschuldung oder des Dotationskapitals oder durch die Möglichkeit der Schaffung größerer Reserven als heute vorgesehen ist, stärker entlasten müssen.“

So äußerte sich im Ständerat ein Befürworter des Gesetzes! Wir gehen, was das Ausmaß der Entschuldung anbelangt, ganz mit ihm einig.

### Der heute zur Schau getragene Pessimismus

Bei der Lektüre solcher Erklärungen versteht man, daß die bundesrätlichen Behörden zur Zeit im Hinblick auf die finanziellen Erfolge des von ihnen empfohlenen Gesetzes nicht allzu optimistisch sind. Sie glauben selbst kaum an die Möglichkeit, die Rechnung der SBB in Zukunft ausbalancieren zu können und scheinen überzeugt, daß diese fortfahren werden, Defizite

zu machen. Darum wurden zwei Maßnahmen vorgesehen, nicht etwa um das Anwachsen der Fehlbeträge selbst zu vermeiden, sondern um die Erhöhung der Schuldenlast zu verhindern.

Die erste dieser Maßnahmen bezieht sich auf die Ausgaben für Bauten, die, wie man weiß, in der Vergangenheit nicht immer den finanziellen Möglichkeiten angepaßt waren. Wir erinnern an das Jahr 1930, in welchem die Bauausgaben die majestätische Summe von 90 Millionen erreichten. Nachdem man im Art. 18, Ziff. 1 des neuen Gesetzes festgelegt hat, daß die SBB für Anschaffungen und Bauten „höchstens“ die für die Abschreibungen vorgesehenen Beträge verwenden dürfen, beeilt man sich, in Ziff. 3 festzustellen, daß, wenn

„die aus den Abschreibungen gewonnenen Beträge für die genannten Zwecke nicht ausreichen, die fehlenden Mittel durch eine Erhöhung der festverzinslichen Schulden der Bundesbahnen beschafft werden sollen“

und daß dies nur durch einen dem Referendum unterstehenden Bundesbeschluß geschehen könne. Es ist nicht an uns, den Wert und vor allem die gesunde Wirkung des Referendums verkleinern zu wollen. Aber dieses Rechtsmittel verlangt ein etwas schwerfälliges Verfahren, das nicht für jede Gelegenheit gleich geeignet und zudem schwer in Bewegung zu setzen ist. Es wäre z. B. kaum vorstellbar, daß in der Westschweiz ein Referendum lanciert würde, um sich dem Bau eines Monumentalbahnhofes in Zürich oder Bern zu widersetzen, mit der Begründung, daß solche Bauten die Verschuldung der SBB erhöhen.

Aber dieser ersten Maßnahme, der wir loyalerweise nicht allen Wert absprechen können, folgt eine zweite, die eine grobe und simple — man wäre versucht zu sagen primitive — Bremse für jede Erhöhung der Verschuldung, nicht etwa des Bundes, nein, nur der SBB darstellt. Es handelt sich um den berühmten Art. 16, Ziff. 2, den Bundesrat Celio die „Perle“ des Gesetzes nennt.

Dieser Artikel bestimmt, daß, wenn die Reserven erschöpft sind und die SBB ein Defizit aufweisen, sie dieses nicht mehr auf neue Rechnung vortragen dürfen. Die Bundesversammlung würde sie jährlich davon entlasten und über die Art der Deckung bestimmen.

Diese Bestimmung, die schon im Entwurf von 1936 enthalten war, erscheint uns unannehmbar und rechtfertigt schon für sich allein die Ablehnung des Gesetzes. Sie ist ein „Ruhekissen“ für die SBB, die sich damit in Zukunft keine Sorgen mehr über finanzielle Fragen zu machen hätten.

Aber dazu kommt noch etwas anderes: Heute können sich die Bundesbahnen noch bis zu einem gewissen Grade gegen unrentable politische und regionale Forderungen mit dem Hinweis auf ihre Fehlbeträge wehren. Morgen wird dies nicht mehr der Fall sein, denn den Defiziten wird nicht mehr dieselbe Wichtigkeit zukommen. Gewiß, sie werden Anlaß zu einigen nicht sehr angenehmen Diskussionen im Parlament geben, aber die SBB

haben da schon vieles hören müssen und haben der Kritik gegenüber eine ziemlich dicke Haut. Jedenfalls werden sie nicht aus Angst davor die Kraft zum nötigen Widerstand schöpfen.

Es ist nicht nur eine Mutmaßung, wenn man behauptet, die Annahme des Gesetzes, vor allem der beiden genannten Artikel, öffne der Verschwendung Tür und Tor. Wir lasen vor einigen Tagen im offiziellen Bulletin der SBB (No. 10, Oktober 1944) einen Artikel über die Exportindustrie. Hier die Schlußfolgerungen:

„Une fois assaini, le réseau d'Etat pourra, par le volume de ses commandes, jouer un rôle encore plus important comme élément de stabilisation dans l'activité de l'industrie d'exportation. C'est là un fait qui, espérons-le, sera apprécié à sa juste valeur par l'ensemble du public.“

Heißt das in andern Worten nicht, daß die SBB, einmal von ihrer Überschuldung befreit, automatisch ihre Ausgaben erhöhen werden?

Wie die Bundesversammlung die Defizite zu decken gedenkt, ist leicht vorauszusehen: Sie wird den bequemen Weg der Abwälzung auf den Bundeshaushalt und damit der Erhöhung der Bundesschuld wählen.

Alle jene, welche von der Notwendigkeit einer Verringerung der Ausgaben der SBB und der möglichst raschen Wiederherstellung von gesunden Staatsfinanzen überzeugt sind, müssen sich energisch gegen die durch diesen Artikel der Bundesversammlung auferlegte Verpflichtung der jährlichen Übernahme der Defizite der Staatsbahn zur Wehr setzen.

### Zur Sanierung der Pensions- und Hilfskasse

Noch eine andere charakteristische Tatsache zeigt, daß man weder den Willen noch den Mut hat, den Dingen auf den Grund zu gehen und mit den Irrtümern der Vergangenheit endlich Schluß zu machen. Es ist die Verschiebung der Sanierung der Pensions- und Hilfskassen.

Kein Anhänger des Gesetzes hat je behauptet, und das mit gutem Grund, daß die Pensionskasse eine Institution sui generis sei, die ganz für sich und unabhängig von den Bundesbahnen bestehe. Im Gegenteil: Es ist unbestritten, daß dieses Versicherungswerk einen integrierenden Bestandteil der SBB bildet. Niemand könnte sich die Eisenbahnen ohne eine Alterskasse für ihr Personal vorstellen.

Diese Kasse wies am 31. Dezember 1942 ein Defizit von 582 Millionen Fr. auf. Ihre Sanierung ist seit langem notwendig und zwar sowohl im Interesse des Personals als auch in demjenigen der SBB und der Steuerpflichtigen. Der Bundesrat erklärte schon 1936, diese Sanierung müsse „gleichzeitig mit derjenigen des Unternehmens selber durchgeführt werden“. Er ging sogar so weit, zu sagen, daß die finanzielle Wiederaufrichtung der SBB „eine dauernde Sanierung ihrer Pensionskasse zur Voraussetzung habe“.

Art. 21, Ziff. 3 des Gesetzes von 1943 verlangt nun, daß die Neuordnung der Pensionskasse Gegenstand besonderer Maßnahmen sein solle,



„die gleichzeitig mit der Neuordnung der eidgenössischen Versicherungskasse zu treffen sind“. Unter der eidgenössischen Versicherungskasse, von welcher in diesem Artikel die Rede ist, ist die Pensionskasse der eidgenössischen Zentralverwaltung verstanden, in welche sämtliche Nichteisenbahner einbezogen sind. Das Gesetz sieht also vor, daß die Pensionskasse der Bundesbahnen erst später reorganisiert werden soll, wenn man sich einmal mit dem finanziellen Wiederaufbau der eidgenössischen Versicherungskassen, deren prekäre Lage ja kein Geheimnis ist, befassen wird.

Wenn man sich eine vernünftige Meinung über die Gründe, die zu einer abermaligen Verzögerung der Sanierung der Pensionskassen der SBB führten, bilden will, so muß man auf das Jahr 1927 zurückgehen. In diesem Jahr wurde auf Grund eines Gesetzes das Personalstatut der SBB mit demjenigen der Bundesbeamten vereinigt. Damit geriet es leider in den Kompetenzbereich des Parlaments. Durch diesen Vorgang wurden, da sie unter das gleiche Gesetz fielen, die bis dahin unabhängigen Interessen von 30 000 Bundesbeamten mit denen von 33 000 Angestellten und Arbeitern der SBB (1928) verkettet. Die Gewerkschaftsführer dieser Gruppen sind sich der politischen Vorteile dieser Fusion sehr wohl bewußt.

In seiner Botschaft von 1936 — man verzeihe mir, daß ich diese so ausgiebig zitiere — gesteht der Bundesrat:

„Die damalige Regelung müssen wir heute als grundsätzlichen Fehler bezeichnen.“

Wenn die Bahnen in eine derart verzweifelte Lage gekommen sind, so ist das zum guten Teil der Fehler einer Regelung, der die für ein der Konkurrenz ausgeprägtes Unternehmen nötige Geschmeidigkeit fehlt.

„Bei einem Unternehmen wie dem genannten erweckt es Bedenken, wenn die Stellung des Personals in ihrer Gesamtheit auf dem politischen Gebiete ausgetragen wird, wo nicht nur die sachliche Beurteilung der Erfordernisse des Unternehmens maßgebend ist, sondern nebenher, in größerem oder geringerem Grade, auch allgemeine Erwägungen mitspielen.“

So äußerte sich wörtlich der Bundesrat in seiner Botschaft. Konsequenterweise schlug nun die Regierung eine Trennung der beiden Personalordnungen vor, sodaß in Zukunft die Lohnskala ausschließlich durch den Verwaltungsrat der SBB unter Vorbehalt der Genehmigung durch die Exekutive, aber ohne Intervention der Bundesversammlung, hätte aufgestellt werden sollen. Dieser Vorschlag drang nicht durch, sondern wurde zum wichtigsten Grund für das Scheitern des ersten Reorganisationsprojektes vor dem Parlament. Der Bundesrat gab nach und versuchte, unter Verzicht auf seinen Standpunkt, das Statut und die Bedingungen der Personalversicherung in einem besonderen Gesetz neu zu ordnen. Diesmal aber wollte das Volk nichts davon wissen und verwarf das Gesetz am 3. Dezember 1939 mit großer Mehrheit.

Es ist nicht uninteressant, in dem Augenblick auf diese Dinge hinzuweisen, da man uns, ungeachtet dieser erst vor so kurzer Zeit erfolgten

Abstimmung, noch einmal eine Verschiebung der Pensionskassen=Sanierung vorschlägt, um diese dann zusammen mit derjenigen der Versicherungskasse des Bundespersonals vorzunehmen. Man fügt sich hier also politischen Wünschen und handelt unter dem Druck derer, die, wie in der verwandten Frage des Personalstatuts, einen Zusammenschluß der beiden Pensionskassen erstreben.

Wir weigern uns, diesen Weg einzuschlagen und zwar aus zwei Gründen:

1. Wenn der Bund gezwungen ist, privaten oder gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen in schwieriger Lage beizustehen, so ist eine erste und wichtigste Bedingung vor der Gewährung finanzieller Hilfe die Reorganisation ihrer Versicherungskassen. Dieses Vorgehen ist das einzig richtige, um die notwendigen Konzessionen, sowohl von Seiten der Arbeitgeber wie der Arbeitnehmer, zu erlangen. Nachher ist es zum Handeln zu spät. Der Bund hat keinen Grund, dieses vollkommen logische Verfahren aufzugeben, wenn es sich um ein Unternehmen handelt, das ihm selbst gehört.

2. Das Defizit der Pensionskasse der ÖBB ist mit 582 Millionen Fr. berechnet worden, von denen ein kleiner Teil, etwa 80 Millionen, vom Personal durch eine Erhöhung seiner Beiträge bzw. eine Verminderung der Rassenleistungen aufgebracht werden soll. Was die 500 verbleibenden Millionen betrifft, so wäre es ein verhängnisvoller Irrtum, dem Gesetzgeber zu folgen, wenn er vorschlägt, die Zinssumme, also 23 Millionen pro Jahr, ohne weiteres auf die Gewinn- und Verlustrechnung der ÖBB zu übertragen. Damit verzichtet man nicht nur auf eine Sanierung der Pensionskasse, sondern man erhöht im Gegenteil von Anfang an die zukünftigen Ausgaben der ÖBB auf Kosten ihrer finanziellen Stabilisierung. Deshalb sind wir der Auffassung, daß die Pensionskassen zuerst oder zumindest gleichzeitig mit den ÖBB saniert werden müssen.

### **Die eigene Rechtspersönlichkeit.**

Es gäbe ein Mittel, um die Opposition gegen die vorgängige Sanierung der Pensionskassen endgültig zum Verstummen zu bringen und um zugleich die Eisenbahnen von andern politischen oder regionalen Einflüssen, den sogenannten bahnfremden Lasten, die eine kaufmännisch gesunde Betriebsführung behindern, zu befreien. Es bestünde darin, daß man den ÖBB entsprechend dem Vorschlag des Verwaltungsrates und der Generaldirektion in ihrem Bericht vom 16. Oktober 1934 die eigene Rechtspersönlichkeit verliehe. Diese würde, nach den Worten offizieller Fachleute, der Stellung des Unternehmers besser entsprechen und eine klarere Auscheidung der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten ermöglichen.

Diese Anregung wurde wieder aufgenommen und ausgebaut in der sogenannten Entpolitifizierungsinitiative, die im Jahre 1935 113 000 Stim-

men auf sich vereinigte. Heute wird in offiziellen und politischen Kreisen kein gutes Haar mehr an dieser Lösung gelassen. Man behauptet, sie sei unlogisch und würde zudem keinerlei Einsparungen möglich machen.

Ohne uns definitiv festlegen zu wollen, fordern wir doch, daß der Bundesrat, wie es durch das Gesetz vorgeschrieben ist, zuhanden des Parlaments einen detaillierten Bericht über diese Frage ausarbeite und dann diese Initiative dem Volk zur Abstimmung vorlege, ehe irgend eine Entscheidung über die Reorganisation der SBB getroffen wird. Der Bundesrat ist nicht befugt, sich den verfassungsmäßigen Volksrechten zu entziehen, indem er der Abstimmung ausweicht. Er hat nur das Recht, die Verwerfung zu empfehlen oder ein Gegenprojekt aufzustellen. Jede andere Lösung wäre verfassungswidrig.

### Die Argumente der Befürworter des Gesetzes

Die Argumente der Anhänger des Gesetzes sind in großen Zügen die folgenden:

Es muß ein Entscheid getroffen werden, denn man hat nun lange genug an dem Problem herumstudiert und nach einer Lösung gesucht. Gewiß ist das Gesetz nicht vollauf befriedigend. Man kann es nicht eigentlich ein Reorganisations- oder Sanierungsgesetz nennen, denn weder das eine noch das andere wird vollständig erreicht, aber in der gegenwärtigen Situation kann man nicht viel anderes machen. Es ist eine erste Etappe, die wenigstens den großen Vorteil hat, die SBB von ihrer Überschuldung zu entlasten und die Verantwortung in den Händen der Generaldirektion und dem Verwaltungsrat etwas besser als bisher zu konzentrieren. Ein Gesetz ist nie vollkommen und für alle Teile befriedigend. Man wird später sehen, was man an diesem ersten Entwurf noch verbessern kann.

Was die finanzielle Seite anbelangt, so argumentieren die Befürworter des Gesetzes folgendermaßen: Das Hauptgewicht liegt auf der Tatsache, daß in Zukunft ein Anschwellen der Verschuldung nicht mehr zu befürchten sei. Einerseits weil für Anschaffungen und Bauten, welche die Reserven übersteigen, die Entscheidung durch das Referendum in letzter Instanz beim Volk liegen werde, und andererseits, weil es den SBB untersagt sei, ihre künftigen Defizite auf neue Rechnung vorzutragen. Wir haben schon gesagt, was wir von der Wirksamkeit dieser beiden Bremsen halten.

In jedem Fall, so erklären die Befürworter des Gesetzes, ist es normal, daß der Bund, da er Eigentümer der SBB ist, diese als ein Instrument seiner Wirtschaftspolitik benütze.

Wir können diesem letzten Argument nicht allen Wert absprechen. Es ist selbstverständlich, daß man in einer Zeit allgemeiner Ausdehnung der staatlichen Intervention in allen Wirtschaftszweigen vom Bund nicht erwarten kann, daß er vollständig auf die Benützung der Bundesbahnen für

die Ziele der Wirtschaftspolitik und der Landesverteidigung verzichte. Aber dann muß man verlangen, daß diese unrentablen Aufgaben des allgemeinen Interesses in keiner Weise die Rechnung der SBB belasten. Sonst bedeutet dies einen Rückfall in die alten Fehler, eine Wiederkehr der bahnfremden Lasten. In diesem Fall müßte der Bund die Kosten, welche die SBB nicht tragen können, ohne ihre Rechnung aus dem Gleichgewicht zu bringen, direkt auf sich nehmen. Ein Gesetz, das eine solche unrentable Ausgabe autorisiert, müßte, das versteht sich von selbst, als Gegenstück eine Bestimmung enthalten, welche die Finanzierung solcher Maßnahmen durch den Bund sichert. Es würde sich um ein ähnliches Vorgehen handeln, wie es für den Transfer von Exportdollars in Schweizer Franken zugunsten der Uhrenindustrie angewandt wurde.

Was das Personal der SBB anbetrifft, erklären die Anhänger des Gesetzes, daß dieses während des Krieges klare Beweise seiner Opferbereitschaft gegeben habe. Durch seine loyale Haltung, die von der früheren sehr verschieden ist, hat es dem Lande des größten Dienst erwiesen. Wir wissen, daß wir uns im Falle von kriegsbedingten Schwierigkeiten auf dieses Personal verlassen können. Dafür muß man ihm dankbar sein und dies auch beweisen. Im Interesse des sozialen Friedens soll man sich also hüten, es in seiner Empfindlichkeit zu verletzen. In erster Linie gilt dies in bezug auf das Personalstatut und die Pensionskasse.

Auf dieses Argument antworten wir, daß es uns fern liegt, die Leistungen des Personals der SBB zu bestreiten. Wir sind ganz im Gegenteil die ersten, die diese anerkennen. Aber das schließt nicht aus, daß gerade das Personal das allergrößte Interesse an einer vollständigen Sanierung hat, denn nur diese gibt ihm die Garantie, daß seine Stellung nicht angetastet wird.

### Schlußfolgerungen

Wir sind am Ende unserer Ausführungen angelangt und fassen sie wie folgt zusammen:

Das Gesetz muß verworfen werden, weil es keine durchgreifende Sanierung und Reorganisation mit sich bringt. Diese ist aber unerläßlich, wenn man den SBB in einer sehr schwierigen finanziellen Lage eine größtmögliche Chance geben will, ihre Gewinn- und Verlustrechnung aus eigener Kraft in Ordnung zu bringen.

Nicht nur die Bundesbahnen selbst, sondern das ganze Land sind an einer gründlichen und dauerhaften Sanierung des Unternehmens und seiner Pensionskasse interessiert:

Die SBB: damit sie nicht mehr, direkt oder indirekt, einer oft böswilligen Kritik ausgesetzt sind, ohne daß ein verantwortliches Verschulden ihrerseits vorliegt.

Die wichtigsten Konkurrenten der Schiene: Das Auto, der Lastwagen und das Flugzeug haben ein großes Interesse an dieser Sanierung, damit die SBB sich selbst erhalten können und nicht in den alten Irrtum verfallen, die Kräfte, die ihnen als einer gemeinnützigen öffentlichen Unternehmung zukommen, zur Erlangung eines allzu einseitigen Schutzes gegen die Konkurrenz zu benützen.

Handel, Industrie und Fremdenverkehr: Diese sind die wichtigsten Nutznießer des Verkehrs; sie benützen sowohl die SBB wie die Straßen, den Wasser- und den Luftweg. Für sie sind die Transportkosten ein ausschlaggebender Faktor. Nur eine dauerhaft sanierte SBB kann ihnen die Garantie geben, daß sich diese Kosten nicht noch weiter erhöhen.

Die Steuerzahler: Auch diese haben ein Wort mitzureden, denn für sie bedeutet jedes neue Defizit, das, wenn nicht die Verschuldung der Bundesbahnen, so doch bestimmt diejenige des Bundes erhöht, die frühere oder spätere Einführung neuer Steuern.

\*            \*            \*

Das sind die Gründe, die uns veranlaßt haben, an das Schweizer Volk zu appellieren in der Überzeugung, daß eine Ablehnung des Gesetzes mit der Absicht, besseres an seine Stelle zu setzen, die Möglichkeit schaffen wird, die vorwiegend politischen Faktoren, die das größte Hindernis einer durchgreifenden Sanierung und einer kaufmännischen Führung der SBB bilden, zu überwinden. Dieses Postulat ist auch im Hinblick auf die Bundesfinanzen von größter Wichtigkeit.

Unsere Kritik, die sich in fast allen Punkten auf offizielle Verlautbarungen stützt, zeigt deutlich, welcher Weg eingeschlagen werden muß:

Wenn das Gesetz einmal verworfen ist, so wird eine finanzielle Sanierung und eine gründliche verwaltungstechnische Reorganisation durchgeführt werden müssen und zwar unter Einbeziehung der Pensionskassen-sanierung. Das Dotationskapital ist auf 700 Millionen Franken zu erhöhen. Seine finanzielle Deckung muß von Anfang an gesichert werden, da der Bund keine Aktiven zur Verfügung stellen kann. Die Grundsätze der Aufbringung der zur vollständigen Amortisation notwendigen Mittel müssen in einem besonderen Gesetz oder einem separaten Gesetzesanhang festgelegt werden. Die Frage der Verleihung der eigenen Rechtspersönlichkeit an die SBB soll gründlich untersucht und in einem ausführlichen Bericht des Bundesrates niedergelegt werden. Das Schweizer Volk soll sich über diese Frage äußern können, bevor die Sanierung durchgeführt wird. Ferner schlagen wir noch vor, daß den SBB und den bei ihr tätigen verantwortlichen Personen immer wieder strengste Sparsamkeit nahegelegt wird, wie sie eigentlich für ein Staatsunternehmen, besonders in unserem armen gebirgigen Lande ein Selbstverständlichkeit sein sollte.

Wir sind der festen Überzeugung, daß wir durch die Verfechtung unseres Standpunktes im Interesse — und nicht, wie es vielerorts heißt, zum Schaden — der Bundesbahnen und ihres Personals handeln und daß wir, wenn wir für gesunde Staatsfinanzen plädieren, für und nicht gegen das Wohl des Bundes eintreten. In einem Wort: Daß wir gewillt sind, einen konstruktiven Beitrag am Aufbau des Landes zu leisten.

## Die Neugestaltung der Zürcher Volksschule — grundsätzlich beleuchtet

Von Walter Hildebrandt

### I.

Naum 40 Jahre lang herrschte in der Zürcher Gesetzgebung über die Volksschule Ruhe. Am 23. Februar 1943 gelangte aus den Amtsräumen des Erziehungsrates die Vorlage zu einem neuen Gesetze, das diejenigen aus den Jahren 1859 und 1899 ersetzen soll, an den Regierungsrat. Was dieser damit machen wird, ist noch ungewiß . . .

Den ersten Anstoß zu dieser Erneuerung gaben die für das Berufsleben und die weitere Schulung ungenügenden Leistungen der Oberstufe. In der maßgebenden Anregung der Bezirksschulpflege Bülach, die im Jahre 1932 an den Erziehungsrat erging, faßte ich das Problem in folgende Worte:

„Die Sekundarschule kann wesentlichen Aufgaben der intellektuellen Bildung deshalb nicht genügen, weil sie daran durch Schüler vom manuell veranlagten Typ gehindert wird. Ihr großer Aufgaben- und Stoffkreis und ihre mannigfaltige Schülerschaft machen sie für eine spezielle Bildungsart ungeeignet. Es gilt also, den Zweck der Sekundarschule klarer und genauer zu bestimmen und sie damit gleichzeitig von Schülern zu entlasten, für die ein anderes Bildungsziel vorteilhafter erscheint. Die Übersättigung der Sekundarschule mit Schülern und Stoff rührt vor allem davon her, daß zwischen den beiden Parallelschulen, der Sekundarschule und der Oberstufe der Primarschule, kein sachlicher, sondern nur ein quantitativer Unterschied besteht. Darum ist natürlich das Bestreben vorhanden, die quantitativ besser dotierte Sekundarschule zu besuchen . . .

Es erweist sich je länger je mehr, daß die 7. und 8. Klasse unter den heutigen Verhältnissen eine absterbende Schulform darstellt, die einerseits zu wenig wesentliche, charakteristische Leistungen ausweist . . . und andererseits, zum guten Teil als Folge der ersten Tatsache, der fähigen Schüler entbehrt . . .

Erstes Erfordernis muß eine klare Umschreibung des Zweckes der Sekundarschule sein, und zwar in der Weise, daß zwischen ihr und der Oberstufe der Primarschule ein sachlicher Unterschied im Bildungsziel besteht, der deutlich hervortritt. Die 7. und 8. Klasse erscheint dann nicht mehr bloß als die Schule für die Minderbefähigten, die deshalb auch nur weniger Stoff vermitteln kann, sondern als eine Schule, die ein ganz besonderes, für viele Schüler und Berufstypen bedeutend günstigeres Bildungsziel hat als die Sekundarschule . . .“