

Zur Sanierung der Bundesbahnen

Verantwortlichkeitsspitze — Lastenausgleich zwischen Bahnbenützer und Steuerzahler

Von Spectator

Im Märzheft der Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins nimmt Prof. Dr. Walther Burckhardt in interessanter Weise zur Sanierung der Schweizerischen Bundesbahnen Stellung. Man erinnert sich, dass der angesehene Staatsrechtslehrer bereits einmal in die öffentliche Diskussion um die Neugestaltung unserer Staatsbahn eingegriffen und seine Intervention damals die behördlichen Vorarbeiten in entscheidender Weise beeinflusst hat. Das war kurz nach der Veröffentlichung des sogenannten Zweimännerprojektes Pilet-Schrafl, das offenbar unter dem Eindruck der kurz vorher gestarteten Entpolitisierungsinitiative den Bundesbahnen die eigene Rechtspersönlichkeit verleihen wollte. Prof. Burckhardt brachte daraufhin in der historischen Versammlung der Berner Freisinnigen vom Dezember 1935 so gewichtige Argumente gegen die geplante rechtliche Verselbständigung der Staatsbahn vor, dass der Vorsteher des Eidgenössischen Post- und Eisenbahndepartementes seinen Vorentwurf, den er gelegentlich selbst als gewaltsame Aufklärung der öffentlichen Meinung bezeichnete, noch einmal einer gründlichen Umarbeitung unterzog.

Seither ist man allgemein, wie das auch die Beratungen über das neue Bundesbahngesetz im Nationalrat gezeigt haben, zur Einsicht gelangt, dass die Frage der Unternehmensform nicht zu den Kernpunkten der Sanierung gehöre. Trotzdem kommt, worauf Prof. Burckhardt in dem eingangs erwähnten Aufsatz hinweist, der Entpolitisierung eine grosse praktische Bedeutung zu. Zu unterscheiden ist aber hierbei die Befreiung der Bundesbahnen von unsachlichen Einflüssen, die unter politischem Druck auf sie einwirken, und der Versuch, sie auch der Einwirkung der sachlichen Politik zu entziehen. Sollen die SBB eine öffentliche Anstalt bleiben, dann können und dürfen die Interessen des Eisenbahnverkehrs nicht von den übrigen öffentlichen Interessen, wie jenen der Landesverteidigung, der Zoll- und Wirtschaftspolitik, der Arbeitsbeschaffung etc. gelöst werden. Hier handelt es sich um durchaus legitime, gesunde politische Einflüsse, die bei einer Staatsbahn eine Selbstverständlichkeit darstellen.

Die Selbständigkeit der Bundesbahnen, ihr hierarchisches Verhältnis zum Bundesrat als der obersten Verwaltungsbehörde darf die Geltendmachung dieser Einflüsse der sachlichen Politik (für die der Bundesrat die Verantwortung übernimmt) nicht in Frage stellen. Burckhardt plädiert daher für eine Lösung, die nicht künstlich eine Ausscheidung der Kompetenzen zwischen Bundesbahnen und Bundesbehörden versucht, sondern die dem Bundesrat die ungeteilte

Aufsicht über das Ganze sowie das Recht, den Bahnbehörden jede im öffentlichen Interesse notwendige Weisung zu erteilen, überträgt. Dies allerdings in der Meinung, dass der Bundesrat von diesem unbeschränkten Recht einen sehr beschränkten Gebrauch mache; der rechtlichen Unterordnung, die aus der Verantwortlichkeit des Bundesrates fliesse, solle eine möglichst weitgehende faktische Autonomie der Bundesbahnverwaltung entsprechen.

Das kunstvolle Gebäude, das entsteht, wenn man die Verantwortlichkeitsspitze für die Bundesbahnen in den Bundesrat hineinkonstruiert, ist allerdings für die Praxis nicht ganz unbedenklich. Dies deshalb, weil die Geschäftslast des Bundesrates in den Nachkriegsjahren so gestiegen ist, dass eine Unterstellung der Bundesbahnen unter die direkte Leitung des Eisenbahndepartements nur formale Bedeutung haben kann. Der Bundesrat sollte auch heute, wie das in der Botschaft zur Lex Haab mit guter Begründung verlangt wurde, den Charakter einer unabhängigen Instanz wahren, um die vielen Interessenkollisionen zwischen Staatsbahn und Privatbahnen sowie den neuen Verkehrsmitteln als unparteiischer Schiedsrichter schlichten zu können. Die geplante Zusammenfassung der obersten Verantwortung beim Bundesrat bedeutet eine starke Verwischung von Aufsichts- und Leitungsbefugnissen und schliesst eine Fortbildung des Eisenbahndepartementes zu einer Art von Obergeneraldirektion der SBB nicht aus. Die Trennung zwischen Aufsicht und Leitung wird aber in der Theorie übereinstimmend als das wichtigste Kriterium für die Autonomie einer Staatsbahn betrachtet.

Wer einigermaßen Einblick in die Verhältnisse hat, weiss, wie nachteilig eine Verwischung der Kompetenzen zwischen Eisenbahndepartement und Generaldirektion sowie die Ausübung nur delegierter Befugnisse durch die eigentliche Staatsbahnleitung sich auswirken müsste. Die Unternehmungsleitung würde in ihrer Initiative und Verantwortungsfreude erheblich geschwächt, während der Chef des Eisenbahndepartements, in der Regel ein Nichtfachmann, für wichtige Entscheidungen auf Einflüsterungen aller möglichen unteren Organe angewiesen wäre. Es kann daher nicht genug, ähnlich wie beim Verlangen nach einer fachmännischen Armeespitze, die Notwendigkeit einer fachmännischen Leitung der Bundesbahnen betont werden. Die Rolle des Bundesrates oder des Eisenbahndepartements kann nie und nimmermehr darin bestehen, aktiven Anteil an der Leitung des Staatsbahnunternehmens zu nehmen. Bei den Bundesbahnen wie in der Armee muss mit gleicher Energie die Forderung nach einer fachmännischen Verantwortlichkeitsspitze gestellt werden. Hier wie dort sollten sich die vorgesetzten politischen Behörden auf die Wahl der durch ihr Können und ihren Charakter zur Verantwortung berufenen Fachleute beschränken und auf eine ständige Einflussnahme auf die Geschäftsleitung verzichten.

Burckhardt beschäftigt sich weiter mit der Frage, ob der Bund seinen Finanzhaushalt von dem der Bundesbahnen trennen könne. Er verneint das,

da die Haftung des Staates für eine öffentliche Anstalt nicht beschränkt werden könne. Die Übernahme eines Teiles der Bundesbahnschuld sei daher eine rein buchhalterische Operation. Die Schaffung des sogenannten Dotationskapitals sei geeignet, die Vorstellung von zwei verschiedenen Rechtspersönlichkeiten zu erwecken. Es mache keinen Unterschied, ob der Bund oder die SBB den Zinsverlust auf dem Eigenkapital zu tragen hätten, da im einen wie im andern Fall das steuerzahlende Volk für den entstehenden Ausfall aufkomme.

Wäre diese Auffassung richtig, so würde sich die Staatsbahnsanierung auf eine blosse Buchungsfrage reduzieren, die man den Buchhaltungsspezialisten des Finanzdepartements überlassen könnte. Diese bis jetzt namentlich von extremen Rechtskreisen geäußerte Ansicht übersieht aber, dass nach dem Dahinfallen des Transportmonopols Steuerzahler und Bahnbenützer nicht mehr identisch sind. Heute ist nur noch ein Teil der Staatsbürger auf die Benützung der Staatsbahn angewiesen. Ein bald ebenso grosser Teil ist durch die Haltung eigener Verkehrsmittel bahnunabhängig geworden. Solange also die Entschuldungsaktion nicht allgemeine Steuermittel beansprucht und die Staatsbahn auf den Weg der Selbsthilfe (höhere Tarife) gewiesen wird, ruht die Last der Sanierung allein auf den Schultern der bahntreuen Bevölkerung. Die Entschuldung wird damit zu einem Problem der gerechten Lastenverteilung zwischen Steuerzahler und Bahnbenützer. Diese Zusammenhänge klarzulegen ist um so wichtiger, als die Bundesbahnen bekanntlich in der Kriegs- und Nachkriegszeit in ausserordentlicher Weise durch die Übernahme von sogenannten bahnfremden Lasten das allgemeine Staatsbudget (und auch das Mobilisationskonto) entlasteten. Werden auf Grund der gesetzlichen Selbsterhaltungspflicht die SBB gezwungen, den in Übernahme allgemeiner staatlichen Leistungen unerträglich angewachsenen Schuldenberg aus eigenen Kräften mit übersetzten Tarifen abzutragen, so wird der Bahnbenützer statt des Steuerzahlers zur Tragung allgemeiner staatlicher Leistungen herangezogen. Diese Ungerechtigkeit wird verhindert, wenn zur Entschuldung der Bundesbahnen das steuerzahlende Volk in seiner Gesamtheit, nicht nur die bahntreue Bevölkerung in Form hoher Tarife beizutragen hat. Die Sanierung der Staatsbahn muss daher, schon im Hinblick auf den Zusammenhang mit dem unerlässlichen Tarifabbau, vor allem auch den nach dem Verlust des Beförderungsmonopols notwendig gewordenen Ausgleich der Lasten zwischen Steuerzahler und Bahnbenützer verwirklichen!
