

Der Haushalt der Post- und der Telegraphenverwaltung

Von Dr. *Reinhold Furrer*, Oberpost- und Obertelegraphendirektor

Vortrag,

gehalten in der Statistisch-volkswirtschaftlichen Gesellschaft Basel am 8. März 1926

Meine Herren!

1. *Allgemeine Bundesverwaltung und Bundesbahnen.* Wenn Sie ein schweizerisches Kursblatt zur Hand nehmen, so finden Sie unter unsern Staatsobligationen an erster Stelle die Schuldtitel des Bundes, eingeteilt in die zwei Gruppen: Eidgenössische Anleihen und Bundesbahnanleihen. Diese Einteilung hat ihren Grund nicht etwa darin, dass Eidgenossenschaft und Bundesbahnen zwei verschiedene Schuldner wären. Denn die Bundesbahnen, obschon sie mit einer gewissen Selbständigkeit der Geschäftsführung und der Finanzen ausgerüstet sind, besitzen doch keine juristische Persönlichkeit. In beiden Fällen ist es dieselbe Eidgenossenschaft, die Geld aufnimmt und Geld schuldet. Die Unterscheidung von eidgenössischen Staatsanleihen und Bundesbahnanleihen beruht hauptsächlich darauf, dass mit den einen die Geldbedürfnisse der *allgemeinen Bundesverwaltung* und mit den andern die der *Bundesbahnen* gedeckt werden, und es sei beigefügt, dass die Verschuldung des schweizerischen Staatswesens heute unter dem ersten Titel Fr. 2,₁ Milliarden und unter dem zweiten Fr. 2,₅ Milliarden beträgt. Diese beiden Arten von Bundesanleihen führen demnach zurück auf die jedermann geläufige Einteilung unserer eidgenössischen Staatsverwaltung in die genannten zwei Gruppen.

Man könnte versucht sein, den Grund dieser Zweiteilung darin zu erblicken, dass unter der allgemeinen Bundesverwaltung der gesamte hoheitliche Regierungsapparat zusammengefasst sei im Gegensatz zu den Bundesbahnen, in denen der Bund nur als Inhaber einer Transportanstalt erscheine. Diese Auffassung wäre indessen nicht zutreffend. Denn auch in der allgemeinen Bundesverwaltung stecken Verwaltungszweige, denen hoheitliche Befugnisse entweder gar nicht oder nur nebenbei übertragen und die wie die Bahnen ebenfalls vorwiegend Bundesunternehmungen mit wirtschaftlichem Charakter sind. Hierher gehören vor allem die Postverwaltung und die Telegraphenverwaltung. Beide sind zwar Konzessionsbehörden und üben als solche hoheitliche Aufsichtsrechte aus. Diese Aufgabe erscheint aber völlig untergeordnet neben dem Postbetrieb und dem Telegraphen- und Telephonbetrieb. Die Geschäftszweige der Post sind die Reise-, die Brief-, die Paket-, die Geld- und die Bankpost, die der Telegraphenverwaltung die Telegrammbeförderung und die Fernsprechvermittlung. Beide Verwaltungen haben auf diesen Gebieten die Verkehrsbedürfnisse der Bevölkerung unmittelbar zu

befriedigen. Sie verpflichten sich Dritten gegenüber zu Leistungen gegen Entgelt, und diese Leistungen haben für die, die sie beanspruchen, einen wirtschaftlichen Wert, nach dem sich auch der zu fordernde Preis bemisst. Nach ihrem Zweck und nach der Natur ihrer Geschäftsbetriebe sind daher die Post- und die Telegraphenverwaltung mit den Bundesbahnen viel näher verwandt als mit irgendeinem andern Verwaltungszweig des Bundes.

2. *Staatsverwaltung und staatliche Unternehmungen.* Eine *systematische* Einteilung des eidgenössischen Verwaltungsapparates müsste daher den Trennungsstrich zwischen den Abteilungen der Bundesregierung mit vorwiegend hoheitlichen Aufgaben und den für selbständige Zwecke geschaffenen wirtschaftlichen Unternehmungen ziehen. Die erste Gruppe samt den zugehörigen Hilfsbetrieben, wie Münzstätte, Waffenfabrik usw., kann man als die eidgenössische *Staatsverwaltung* im engern Sinn zusammenfassen. In ihr finden sich die Behörden vereinigt, die die Träger der eigentlichen Regierungstätigkeit sind, während die Verkehrsanstalten des Bundes sowie seine Handelsmonopolanstalten den Kreis der staatlichen Unternehmungen bilden, die man sich auch in anderer Form als in der von Staatsbetrieben denken kann.

Zur Gruppe der rein hoheitlichen Behörden zählen z. B. die Steuer- und die Zollverwaltung. Sie stellen in erster Linie Einnehmereien für staatliche Abgaben dar, und ihr Hauptzweck ist der, die Gelder zu beschaffen, die zur Erfüllung der allgemeinen Aufgaben des Bundesstaates nötig sind. Ausserdem wird der Zoll immer mehr zu einem Mittel und die Zollverwaltung zu einem Ausführungsorgan der allgemeinen Wirtschaftspolitik. Beide Abteilungen sind aber nicht wirtschaftlich geschlossene Betriebe wie die Verkehrsanstalten, die für das von ihnen eingenommene Geld selber und unmittelbar etwas zu leisten und auf diese Weise auch ihre kulturelle und volkswirtschaftliche Aufgabe selbständig zu erfüllen haben.

3. *Organisatorische Stellung der Post- und der Telegraphenverwaltung.* Der Grund für die landläufige Zweiteilung in allgemeine Bundesverwaltung und Bundesbahnen ist nicht sowohl ein systematischer als ein *organisatorischer*. Er liegt darin, dass die Bundesbahnen eine weitgehende administrative und finanzielle Selbständigkeit geniessen, die bisher keinem andern Verwaltungszweige in gleichem Masse zuteil geworden ist.

Würde man nur auf die Tätigkeit sehen, so bestünde kein innerer Grund, um die Post- und die Telegraphenverwaltung mit vollständig anders gerichteten Abteilungen zusammen, wie es z. B. die Steuer-, die Zoll- und die Militärbehörden sind, in die allgemeine Bundesverwaltung eingegliedert zu lassen, während die Geschäftsleitung der Bahnen davon unabhängig gestellt ist. Indessen sind Organisationsfragen nicht einfach Fragen der logischen Systematik, sondern, abgesehen von der politischen Seite, vor allem Fragen der Erzielung des grössten Nutzeffektes mit den einfachsten Mitteln. Bei ihrer Beantwortung sollte auch vielmehr, als es in öffentlichen Verwaltungen üblich ist, auf die Eignung von Personen abgestellt werden können, die für die Lösung einer Aufgabe jeweilen zur Verfügung stehen.

Es ist im Rahmen unseres Themas nicht möglich, auf die organisatorische Stellung der Post- und der Telegraphenverwaltung innerhalb der eidgenössischen

Staatsmaschinerie näher einzutreten. Wir müssen uns hier mit dem Hinweis darauf begnügen, dass die oberste Geschäftsleitung dieser beiden Unternehmungen, abweichend von den Bundesbahnen, in die allgemeine Bundesverwaltung eingliedert ist.

4. *Grundsatz des eigenen Haushalts.* Wenn wir diese Organisationsfrage kurz streifen, so geschah es, um sie der uns besonders interessierenden weiteren Frage, ob Post- und Telegraphenverwaltung *eigenen Haushalt* führen sollen, gegenüberzustellen. Mit der ersten Frage ist die zweite nicht ohne weiteres beantwortet. Wenn schon die oberste Geschäftsleitung aus Zweckmässigkeitsgründen einen Bestandteil der allgemeinen Bundesverwaltung bildet, so können doch andere Erwägungen dafür sprechen, wenigstens die Rechnungslegung und das Vermögen der Post- und der Telegraphenverwaltung vom allgemeinen Staatshaushalt mehr oder weniger abzusondern und in ähnlicher Weise zu verselbständigen, wie es bei den Bundesbahnen der Fall ist. Die hierfür massgebenden Betrachtungen sind folgende:

Der Umstand, dass Post, Telegraph und Telephon wie die Eisenbahn ihre Leistungen gegen Entgelt gewähren, führt sie mit einer gewissen Zwangsläufigkeit dazu, ihre Finanzgebarung auf den Grundsatz der *Selbsterhaltung* einzustellen, d. h. die Summe der von den Anstaltsbenützern geforderten Taxen und Gebühren sollte den Leistungsaufwand mindestens decken. Weicht man davon ab und reicht die Deckung nicht aus, so muss das Fehlende durch Zuschüsse aus der allgemeinen Staatskasse beigebracht werden. Die Wirkung ist dann die, dass der Steuerzahler die Kosten für Aufwendungen mittragen muss, die von der öffentlichen Verkehrsanstalt doch ausschliesslich im privaten und geschäftlichen Interesse einzelner gemacht worden sind. Umgekehrt aber müsste es als eine auf dem Verkehr lastende indirekte Steuer empfunden werden, wenn die Taxen und Gebühren über den Leistungsaufwand hinaus einen allzu grossen Überschuss ergäben, der vom Fiskus behändigt und für allgemeine Staatszwecke verwendet werden wollte. Um das eine wie das andere zu vermeiden, muss vor allem festgestellt werden können, ob eine solche Transportanstalt mit Verlust oder mit Gewinn arbeitet und wie überhaupt ihre finanziellen Verhältnisse sind, sie mag im übrigen Eisenbahn, Post, Telegraph oder Telephon heissen und wie immer organisiert sein. Die Vermögenslage und Rendite lässt sich aber nur richtig beurteilen, wenn das Unternehmen einen eigenen, für sich abgeschlossenen Haushalt bildet und darüber eine möglichst genaue, den Lehren der Bilanzwissenschaft entsprechende Rechnung führt. Mussten wir die Frage der Organisation der Geschäftsleitung als eine reine Zweckmässigkeitsfrage bezeichnen, die für eine staatliche Transportanstalt nach dem Muster der Bundesbahnen oder nach dem der Post- und Telegraphenverwaltung oder auch noch anders gelöst werden könnte, so zeigt es sich dagegen bei der Frage der Rechnungslegung, dass es nur eine Lösung gibt, die sich mit Wesen und Zweck einer Transportanstalt verträgt, und diese Lösung ist der selbständige Haushalt mit eigener Gewinn- und Verlustrechnung und Bilanz.

Der Vollständigkeit halber sei beigelegt, dass dies nicht etwa gleichbedeutend ist mit *finanzieller Autonomie*. Denn für die Bewilligung der Kredite auf Grund

eines Voranschlages, die Kontrolle der Ausgaben und die Genehmigung der Rechnungen bleiben die gleichen Instanzen zuständig, die dies auch für den allgemeinen Staatshaushalt sind.

5. *Entwicklung zum eigenen Haushalt.* Die Erkenntnis, dass sich eine rationelle Führung von Post, Telegraph und Telephon auf einer Ausscheidung der Rechnung dieser Unternehmungen aus der allgemeinen Staatsrechnung aufbauen müsse, ist nur sehr langsam zum Durchbruch gelangt. Sie ist noch bei weitem nicht allgemein verbreitet, und in manchen Staaten, wo der Grundsatz zwar anerkannt ist, lässt doch seine Ausführung noch einiges zu wünschen. Frankreich z. B. hat sich erst durch das Finanzgesetz vom 30. Juni 1923, und Deutschland durch das Reichspostfinanzgesetz vom 18. März 1924 zu der Forderung bekannt, dass das Rechnungswesen von Post, Telegraph und Telephon von der allgemeinen Staatsrechnung abzutrennen sei. In beiden Staaten bedurfte es der Erschütterung der Staatsfinanzen, um diesen Fortschritt zu erzielen.

In der Schweiz wäre zunächst die Bestimmung der ersten Bundesverfassung, wonach die Kantone Teilhaber am Reinertrag der Post waren, geeignet gewesen, den richtigen Weg zu weisen. Die eidgenössische Post versuchte wirklich von Anfang an, eine Reinertragsrechnung für sich zu führen. Indessen mussten die Einnahmen- und Ausgabensummen der Rechnungsrubriken der Post daneben auch noch in der allgemeinen Staatsrechnung erscheinen, da man darauf hielt, alle Staatseinnahmen und -ausgaben zu einem Gesamtbild zu vereinigen. Die sogenannte Reinertragsrechnung der Post kam daher Jahrzehnte lang nicht über gewisse Anfänge hinaus. Es ist das Verdienst des Herrn Nationalrat Speiser, diese ungelöste Frage bei uns abgeklärt zu haben, indem er bei Anlass der Beratung über das Postgesetz im Jahre 1909 folgende Anträge stellte:

«Art. 62^{bis}. Das Rechnungswesen der Post ist aus dem allgemeinen Rechnungswesen auszuscheiden. Das Anlagekapital der Post wird auf Grund der Staatsrechnung des Jahres 1908 festgestellt und bildet ein Guthaben der Staatskasse, das von der Post zu verzinsen ist; zur Bestreitung der Ausgaben der Post macht ihr die Staatskasse die weiter erforderlichen verzinslichen Vorschüsse. Der Bundesrat setzt den Zinsfuss fest.

Art. 62^{ter}. Der Reinertrag der Post, bestehend aus dem Überschuss der Betriebseinnahmen über alle Ausgaben für den Betrieb, für den Unterhalt der Gebäude und des Inventars, für die Verzinsung des Anlagekapitals und der weiteren Vorschüsse und für angemessene Abschreibungen auf Gebäuden und Inventar, fällt in die Staatskasse. Der Bundesrat setzt die Höhe der Abschreibungen fest; der Betrag der Abschreibungen ist am Anlagekapital in Abzug zu bringen und fällt gleichfalls in die Staatskasse.»

Diese Anträge wurden zwar aus formellen Bedenken abgelehnt, da man die gesetzliche Abtrennung des Rechnungswesens der Post einer allgemeinen Neuordnung des Rechnungswesens des Bundes nicht vorweg nehmen wollte. Die in dem Antrag enthaltenen Gesichtspunkte fanden indessen allgemeine Billigung, der der Präsident der nationalrätlichen Kommission mit folgenden Worten Ausdruck verlieh:

«Die Kommission anerkennt nun ohne weiteres, dass Herr Speiser mit seinen Anträgen grundsätzlich recht hat. Das jetzige Rechnungswesen ist nicht in allen Teilen richtig. Es ist schon längst von der Finanzkommission getadelt worden. Eine Änderung ist durchaus wünschenswert. Die Postrechnung soll separat geführt werden, damit man ein genaues Bild darüber hat, was die Post einnimmt und ausgibt und was als Nettoertrag des gesamten Betriebes übrig bleibt.» Und der französische Referent fügte bei, dass, wenn auch das Postgesetz keine Bestimmungen über das Rechnungswesen enthalte, der Bundesrat und die Kammern doch nicht gehindert sein werden, jederzeit die ihnen gutschheinenden Verbesserungen einzuführen.

Damit war die Bahn für die Entwicklung frei. Es dauerte immerhin bis zum Jahre 1922, bis man sich dazu entschloss, in die allgemeine Staatsrechnung nur noch den Gewinn- oder Verlustsaldo der Post- und der Telegraphenverwaltung einzusetzen. Erst seit diesem Zeitpunkt besitzen diese Verwaltungen für ihr Rechnungsschema die Unabhängigkeit von der allgemeinen Staatsrechnung, deren sie bedürfen, um ihren Haushalt durch die Art der Rechnungsführung nach eigenen Bedürfnissen zu analysieren.

Seither wurde das Rechnungsbild Jahr für Jahr zu vervollständigen gesucht. Die letzte wesentliche Neuerung fällt ins Jahr 1926, indem von diesem Jahr an auch die vom Bund für Post, Telegraph und Telephon erworbenen Liegenschaften als Anlagen in den Bilanzen dieser Unternehmungen erscheinen werden.

6. *Rechnungsweisen.* Nach der Frage der Ausscheidung der Post- und der Telegraphenrechnung aus der allgemeinen Staatsrechnung stellt sich jene der *Form der Buchführung.* Hierüber gehen die Meinungen in Theorie und Praxis weit auseinander. Der Streit drehte und dreht sich noch heute namentlich darum, ob mit der *kameralistischen* Rechnungsweise auszukommen oder ob die *kaufmännische* vorzuziehen sei.

Indessen wäre es wohl richtiger, davon auszugehen, dass, wenn einmal periodische Gewinn- und Verlustrechnungen und Bilanzen für nötig befunden werden, nur solche den Zweck wirklich erfüllen, die nicht nur zahlenmässig stimmen, sondern auch ein zutreffendes Bild der jeweiligen Vermögenslage geben und in einfacher und systematischer Weise jederzeit abgeschlossen werden können. In dieser Beziehung muss an Gewinn- und Verlustrechnungen und Bilanzen kaufmännischer Geschäfte einerseits und öffentlicher Unternehmungen andererseits gewiss der gleiche Massstab angelegt werden. Es ist auch nicht einzusehen, wie man einen begrifflichen Unterschied machen könnte zwischen dem Reingewinn einer öffentlichen und dem einer kaufmännischen Unternehmung, es sei denn, dass man bei der öffentlichen Unternehmung eben nicht den Reingewinn, sondern irgendeinen Kassa- oder Rechnungsüberschuss feststellen wollte. Ist aber eine Darstellung des Reingewinns beabsichtigt, dann kann dieses Ziel in zweckmässiger und zuverlässiger Weise nur durch die Rechnungsmethoden erreicht werden, die der Kaufmann zu diesem Zwecke herausgebildet hat.

Der Umstand, dass es heute noch kaum zwei Länder gibt, in denen die Rechnungen für Post, Telegraph und Telephon nach den gleichen Gesichtspunkten

aufgestellt und abgeschlossen werden, macht es fast unmöglich, die Ergebnisse der verschiedenen Verwaltungen miteinander zu vergleichen. Meistens werden nur Betriebsüberschüsse dargestellt, von denen der Aussenstehende nicht wissen kann, was hinzugefügt oder abgezogen werden müsste, um den Reingewinn zu erhalten.

7. *Entwicklung zur kaufmännischen Rechnungsweise.* Der entscheidende Schritt vom kameralistischen zum kaufmännischen Rechnungsabschluss wurde bei der schweizerischen Postverwaltung im Jahre 1910 und bei der Telegraphenverwaltung im Jahre 1916 getan. Seither ist die Rechnung bei beiden Verwaltungen in eine Erfolgs- und eine Bestandesrechnung ausgeschieden. Die Betriebsstellen führen nur eine einfache Buchhaltung mit Bilanz, die als Grundlage für die bei der Zentralverwaltung bestehende doppelte Buchhaltung dient. Dieses Verfahren ist von der *schweizerischen Treuhandgesellschaft* in Basel im Jahre 1923 geprüft und als zweckmässig befunden worden. In ihrer neuesten, erst im laufenden Jahr erreichten Form wird die Buchhaltung der Telegraphenverwaltung derart eingerichtet sein, dass sie jederzeit einen Einblick in die finanzielle Lage der Verwaltung gewährt und dass sie nachweist, welche Dienstzweige und Gruppen Gewinn und welche Verlust bringen. Um die Buchungsarbeit mit dem geringsten Aufwand unter Zuhilfenahme zeit- und personalsparender modernster Buchhaltungsmaschinen bewältigen zu können, ist sie bei der Obertelegraphendirektion zentralisiert. Die Betriebs- und die Bauämter reichen der Zentralbuchhaltung bloss einfache Zusammenstellungen ihrer Einnahmen und Ausgaben ein. Mittels einer Hollerith-Maschinenanlage stellt die Zentrale sodann die Rechnungen auf nach Betrieb, Gewinn und Verlust, Anlagekonto, Materialkonto, nach Hauptrubriken und Hilfsrubriken, nach Telegraphen-, Telephon- und Radiodienst, sowie schliesslich nach Netzgruppen, Ortsnetzen und Bauobjekten.

Seit dem Jahre 1923 ist das Rechnungsschema der Post- und der Telegraphenverwaltung in seinen Grundzügen mit dem für die Eisenbahnen vorgeschriebenen in Übereinstimmung gebracht. Hiernach zerfällt die Erfolgsrechnung in zwei Stufen: in die Betriebsrechnung und in die Gewinn- und Verlustrechnung. Die erste fasst die laufenden Ausgaben für persönliche und sachliche Betriebsunkosten, sowie die Betriebserträge zusammen. Sie gibt ihren Überschuss an die Gewinn- und Verlustrechnung ab, die ihm im Soll die Kapitalunkosten, d. h. die Zinsenlast und die auf den Betriebsanlagen erforderlichen Abschreibungen gegenüberstellt. Erst der Abschluss der Gewinn- und Verlustrechnung ergibt den Reingewinn, der also mit dem blossen Überschuss der Betriebsrechnung nicht verwechselt werden darf.

8. *Abschreibungen.* Zu den charakteristischen Merkmalen des kaufmännischen Rechnungsabschlusses zählt die sachgemässe Behandlung der Abschreibungen. Damit der Saldo der Erfolgsrechnung nicht irgendeinen Überschuss darstellt, sondern die Bezeichnung Reingewinn, d. h. Vermögensvermehrung, auch wirklich verdient, müssen jedenfalls alle an den Betriebsanlagen durch Abnutzung und Veraltung eingetretenen Wertminderungen als Vermögensverluste in der Rechnung berücksichtigt sein. Nach der rein kameralistischen Auffassung werden nicht nur

die Betriebs-, sondern auch die Anlagekosten aus den Betriebseinnahmen bestritten und damit alle Anlagen von Anfang an vollständig in Verlust gebracht. Dieses primitive Verfahren nimmt von selbst ein Ende, wenn die Betriebseinnahmen nicht mehr ausreichen, um die Betriebs- und Anlagekosten zusammen zu bestreiten. Von da an wird man zu der richtigern kaufmännischen Verrechnung gezwungen, wonach die Gewinn- und Verlustaufstellung in der Regel nur diejenige Quote der Anlagekosten trägt, die dem Verhältnis der Rechnungsperiode zur ganzen Lebensdauer einer Anlage entspricht.

Diese Quoten werden bei der Post- und der Telegraphenverwaltung dem sogenannten *Erneuerungsfonds* überwiesen. Er erscheint auf der Passivseite der Bilanz und gleicht damit die eingetretene Wertverminderung der Anlagen aus, die unter den Aktiven weiter mit ihrem ursprünglichen Anlagewert stehen bleiben. Erst in dem Zeitpunkt, da eine Anlage wegen Abnutzung oder technischer Überholung beseitigt werden muss, wird sie abgeschrieben, und es soll dann im Erneuerungsfonds ein dem Buchwert der untergehenden Anlage entsprechender Betrag angesammelt sein, um die vollständige Abschreibung des Gegenstandes auf einmal buchmässig durchführen zu können. Der Fonds würde daher eigentlich statt Erneuerungsfonds besser *Abschreibungsfonds* heissen. Aus seiner Funktion erhellt ohne weiteres, dass er nicht effektiv angelegt zu sein braucht. Denn er hat grundsätzlich nicht die Mittel bereitzustellen, die zum Ankauf eines Ersatzgegenstandes nötig sind, sondern er erfüllt schon als blosser Buchposten seinen Zweck, da er nur zum Ausgleich der Abschreibung untergegangener Anlagen zu dienen hat.

Bei der Postverwaltung steht heute einem Inventarwert von Fr. 19 Millionen ohne Gebäude ein Abschreibungsfonds von Fr. 12 Millionen = 63 %, und bei der Telegraphenverwaltung einem Anlagekonto von Fr. 348 Millionen ohne Gebäude ein Erneuerungsfonds von Fr. 115 Millionen = 33 % gegenüber. Dabei ist zu beachten, dass nahezu die Hälfte aller Aufwendungen der Telegraphenverwaltung erst in den letzten 5 Jahren gemacht worden ist und also verhältnismässig noch sehr junge Anlagen betrifft.

Im Gegensatz zu den Bahnen, die den Erneuerungsfonds nur für Oberbau, Rollmaterial und Mobiliar speisen und die Abschreibungsbeträge für die übrigen untergehenden Anlagen erst aufbringen, wenn die Abschreibungen vollzogen werden müssen, sind bei Post und Telegraph, mit Ausnahme der Grundstücke, alle Anlagen, die erfahrungsgemäss nach einiger Zeit ihrem Zweck nicht mehr genügen, von den Gebäuden bis zum Mobiliar, in den Erneuerungsfonds einbezogen.

9. *Beschaffung der Geldmittel.* Die Post-, ganz besonders aber die Telegraphenverwaltung bedürfen bedeutender Gelder, um sich die für den Betrieb erforderlichen Anlagen und Inventargegenstände anzuschaffen. Sie werden ihnen von der Staatskasse vorgestreckt, die sie ihrerseits auf dem Anleihsenwege aufnimmt. Wie aber die Staatskasse selber ihre Anleihen zu verzinsen hat, so müssen ihr auch die Post- und die Telegraphenverwaltung das empfangene Dotationskapital so verzinsen, dass sie aus dieser Vermittlerrolle keinen Verlust erleidet. Der Zinsfuss ist demnach so festzusetzen, dass die Staatskasse für ihre Selbstkosten gedeckt wird. Hierzu ist gegenwärtig ein Zins von $5\frac{1}{2}$ % erforderlich. Auch diese Passiv-

zinsen gehören ins Soll der Gewinn- und Verlustrechnung, bevor von Reingewinn die Rede sein kann. Sie erreichten z. B. bei der Telegraphenverwaltung im Jahre 1925 die Summe von Fr. 12 Millionen.

Der Umstand, dass der Erneuerungsfonds, wie übrigens auch die Brandversicherungs-, Unfallversicherungs- und Reservefonds ihrem Zweck schon als blosse Buchposten vollauf genügen, ermöglicht es den beiden Verwaltungen, die Mittel, die durch Öffnung dieser Fonds flüssig werden, ebenfalls zu Inventaranschaffungen zu verwenden. Daher kommt es, dass Ende 1925 die Postverwaltung auf ihren Anlagen, die ursprünglich Fr. 19 Millionen gekostet hatten, der Staatskasse überhaupt nichts mehr, und die Telegraphenverwaltung auf den ihrigen im ursprünglichen Anschaffungswert von Fr. 348 Millionen nur noch Fr. 251 Millionen = 66 % schuldete. In Wirklichkeit haben die genannten Fonds das Geld für Neuanschaffungen hergegeben, so dass die Verwaltungen mit Hilfe dieser Rücklagen einen Teil ihres Kapitalbedarfes selber decken konnten und in diesem Umfang keine neue Schulden einzugehen brauchten. So hat z. B. die Telegraphenverwaltung, trotzdem sie im Jahr 1925 Fr. 44 Millionen neu investiert hat, doch nur Fr. 8 Millionen neues Geld aufnehmen müssen, und es ist wahrscheinlich, dass sie etwa vom Jahr 1928 hinweg ihren Geldbedarf für Neuanlagen vollständig aus den jährlichen Rückstellungen wird befriedigen können.

Die *Checkdepositen* der Bankpost dagegen werden grundsätzlich nicht, selbst nicht zu einem Bruchteil, dauernd im Betriebsinventar festgelegt, sondern in leicht realisierbaren Wertschriften, in kurzfristigen Darlehen an Banken und in einer laufenden Rechnung beim Finanzdepartement bereitgehalten. Die Ansprüche an die Liquidität dieser Gelder sind sehr gross. Während die Checkguthaben z. B. am 5. Januar 1925 Fr. 172 Millionen betragen, waren davon am 28. Februar 1925 Fr. 56 Millionen bereits wieder zurückgezogen. Dieser nicht unbedeutende Betrag musste somit in der Zeitspanne von knapp zwei Monaten liquid gehalten werden, wozu insbesondere das Kontokorrentguthaben beim eidgenössischen Finanzdepartement dienlich war. Der Höchstbetrag von Barauszahlungen über die Einzahlungen hinaus an einem Tag erreichte im Jahr 1925 Fr. 7½ Millionen. In diesem Jahr haben wir bereits einen solchen Spitzentag mit sogar Fr. 8,2 Millionen erlebt.

Da die Aktiv- und Passivzinsen der Bankpost einen wesentlichen Bestandteil ihres Geschäftes bilden und daher als Betriebseinnahmen und Betriebsausgaben anzusehen sind, werden sie nicht mit den Zinsen der Gewinn- und Verlustrechnung, sondern in der Betriebsrechnung gebucht.

10. *Post und Telegraph als Finanzquellen des Bundes.* Ist die Gewinn- und Verlustrechnung abgeschlossen, so erhebt sich die besonders wichtige Frage der Verwendung der Gewinne und der Deckung allfälliger Verluste. Sie ist bei den Bundesbahnen einerseits und bei Post und Telegraph andererseits grundsätzlich verschieden geordnet.

Bei den Bundesbahnen bleibt die durch die Geschäftstätigkeit eines Jahres erzielte Vermögensvermehrung dem Unternehmen vollständig erhalten. Ein Teil wird zur Abtragung der Anleienschulden bestimmt und der Rest einem Reserve-

fonds einverleibt. Übersteigt diese Einlage in den Reservefonds während 5 aufeinanderfolgenden Jahren einen gewissen Betrag, so sind Verkehrserleichterungen zu gewähren. An den Fiskus schütten die Bundesbahnen keine Dividende aus. Dafür bleiben aber auch allfällige Jahresverluste am Unternehmen hängen, das sie mit Hilfe des Reservefonds und künftiger Gewinne selber auszugleichen hat.

Post und Telegraph dagegen gehören verfassungsmässig zu den Finanzquellen des Bundes, aus denen die Mittel zur Bestreitung der allgemeinen Staatsausgaben fliessen sollen. Sie haben daher ihre Reinerträge an die Staatskasse abzuliefern, die dafür umgekehrt auch allfällige Verluste übernimmt, wenn diese Unternehmungen ihr Geschäftsjahr mit Defizit abschliessen sollten.

Indessen ist diese Tributpflicht doch nicht so zu verstehen, als ob Post, Telegraph und Telephon für den Fiskus und nicht in erster Linie für den Verkehr geschaffene Einrichtungen wären. Ihr unmittelbarer Zweck ist der, dem Wirtschaftsleben des Landes die Dienste zu leisten, die in einem hochentwickelten Staatswesen von diesen Anstalten erwartet und verlangt werden müssen. Hieraus ergibt sich von selbst eine ungeschriebene Grenze der fiskalischen Dienstbarmachung. Dieses, der Sache selber innewohnende Mass ist übrigens auch in der Verfassung angedeutet, die einerseits zwar der eidgenössischen Staatskasse den Ertrag der Post- und Telegraphenverwaltung zuweist, anderseits aber doch auch will, dass die Tarife nach möglichst billigen Grundsätzen bestimmt werden (Art. 36, 2 und 3). Es hat sich daher bei Post, Telegraph und Telephon gewohnheitsrechtlich eine ähnliche Regel herausgebildet, wie sie bei den Bundesbahnen gesetzlich festgelegt ist, nämlich die, dass die Gewinne ein gewisses Mass nicht überschreiten dürfen, und dass, wenn sie es mehrere Jahre nacheinander doch tun, dann ein Aderlass in Form von Taxermässigungen oder Dienstverbesserungen angezeigt sei.

Eine solide Finanzgebarung muss sich so vorsehen, dass sie das Gleichgewicht zwischen Lasten und Nutzen unter allen Umständen aufrechtzuerhalten vermag. Bedenkt man, dass die Betriebseinnahmen von Post, Telegraph und Telephon allen Schwankungen der allgemeinen Wirtschaftslage des Landes folgen, ohne dass die Geschäftsleitung es in der Hand hätte, bei einem plötzlichen Sinken der Einnahmen auch den Ausgaben sofort die gleiche Richtung zu geben, so erkennt man, dass sich bei diesen Unternehmungen in schlechten Zeiten Defizite nur dann vermeiden lassen, wenn vorher unter günstigen Verhältnissen Überschüsse herausgewirtschaftet worden sind. Diese müssen normalerweise so gross sein, dass sie eine genügende Spanne bis zum Nullpunkt lassen und die Beruhigung zu geben vermögen, dass bei Rückschlägen der Ertrag nicht unter Null zu sinken braucht. Als Anhaltspunkt für dieses Spannungsmass mag der Hinweis dienen, dass z. B. eine Abnahme des Wertzeichenverkaufs auch nur um 1 % die Postverwaltung schon eine Mindereinnahme von über Fr. 1 Million im Jahr erleiden lässt. Würde der Verkehr beispielsweise auf den Stand des Jahres 1922 zurückgeworfen, so hätte dies die katastrophale Wirkung eines Einnahmenausfalles von Fr. 10½ Millionen. Beim diesjährigen Ergebnis der Postverwaltung wird man sich ferner daran zu erinnern haben, dass sie im nächsten Jahr allein für periodische Besoldungserhöhungen und höhere Prämien an die Versicherungskasse mit Fr. 3 Millionen Mehrausgaben belastet sein wird.

Bei gutem Geschäftsgang und vorsichtiger Gebarung müssen daher Gewinne in einem gewissen Umfang als normale Erscheinung angesprochen werden, und Post, Telegraph und Telephon können damit dem Fiskus dienstbar sein, ohne dass man deswegen schon von fiskalischer Ausbeutung dieser Monopole sprechen dürfte. Tatsächlich sind sie denn auch vom Bundesfiskus nie darüber hinaus in Anspruch genommen worden. Die höchste Ablieferung der Post betrug vor dem Krieg einmal Fr. 4,₅ Millionen, die höchste der Telegraphenverwaltung verzeichnet das Jahr 1917 mit Fr. 7,₉ Millionen, was nicht hinderte, dass schon 4 Jahre später das Krisenjahr 1921 mit einem Verlust von fast Fr. 2 Millionen abschloss.

Es ist im Interesse des Verkehrs zu wünschen, dass auch in Zukunft die Fiskalität dieser Unternehmungen nicht oder jedenfalls nicht dauernd über diese Grenze hinaus betont werden müsse. Immerhin kann nicht völlig unbeachtet bleiben, dass die Post durch den Krieg in eine 9jährige Defizitperiode von 1914—1922 gestürzt worden war und dass die Defizite dieser Kriegs- und Nachkriegsjahre zusammen den Betrag von Fr. 107 Millionen ausmachen. Diese gewaltigen Fehlbeträge sind auf die Staatskasse abgewälzt worden, die an Ablieferungen in den 51 Jahren von 1875 bis 1925 bisher nur Fr. 92 Millionen dagegen empfangen hat. Wenn schon diese Postverluste grösstenteils unter die Lasten einzureihen sind, die der Krieg unserem Land fatalerweise aufgebürdet hat und die in erster Linie durch die ausserordentliche Kriegssteuer getilgt werden sollen, so erscheint es doch gegeben, ihnen auch in der Bemessung der an den Bundesfiskus abzuliefernden jährlichen Gewinne einigermassen Rechnung zu tragen.

11. *Rückstellungen vom Reingewinn.* Eine weitere wichtige Frage ist die, welche Rückstellungen vom Reingewinn zur finanziellen Stärkung der beiden Unternehmen gemacht werden dürfen und welches schliesslich der *verbleibende* Reingewinn sei, der dem Fiskus abgeliefert werden muss. Während die Bundesbahnen den Gewinnsaldo ganz für sich behalten, kann für die Post- und die Telegraphenverwaltung nur in Frage kommen, ob sie nicht wenigstens einen Bruchteil des Reingewinnes zurückstellen sollten.

Die Tragweite einer solchen Massnahme würde darin bestehen, dass auch diese Unternehmungen eigenes Vermögen bilden und damit aufgebrochenes Geld zurückzahlen könnten. Ihre Passivzinsen würden dadurch vermindert, die künftigen Gewinnmöglichkeiten erhöht und damit auch die Aussichten auf spätere Taxermässigungen und Verkehrserleichterungen verbessert. Diese Auswirkung zeigt, dass Gewinnrückstellungen mit dem Geist jener Verfassungsvorschrift, die auf möglichst billige Tarifgrundlagen hinzielt, wohl vereinbar wären. Wenn dagegen Bedenken aufsteigen, so könnten sie nicht grundsätzlich, sondern höchstens in bezug auf das Mass gerechtfertigt sein.

Soweit es die Anlage eines *Reservefonds* betrifft, ist die Frage seit 1924 auch für die Post- und die Telegraphenverwaltung in bejahendem Sinne gelöst. Es ist vorgesehen, je einen mässigen Reservefonds zu bilden mit dem Zwecke, in Krisenzeiten, wenn die Einnahmen zurückgehen und Misserfolge unabwendbar sind, den Rückschlag aufzufangen und die Staatsrechnung davor zu bewahren, sich neuerdings mit Defiziten von Post und Telegraph belasten zu müssen. Bei der

Post beträgt der Reservefonds Ende 1925 erst Fr. 2 Millionen, wozu allerdings noch eine stille Reserve im Wertschriftenbestand der Bankpost von ungefähr gleicher Höhe kommt. Die Telegraphenverwaltung jedoch konnte mit der Äufnung eines Reservefonds bisher nicht beginnen, da sie ihren ganzen Reingewinn vorläufig noch zur Tilgung der in frühern Jahren auf den Materialvorräten erlittenen Verluste verwenden muss.

Die Frage dagegen, ob auch Post, Telegraph und Telephon einen Teil des Reingewinnes zur *Amortisation des Schuldkapitals* verwenden sollten, ist bisher nicht aufgeworfen worden. Die Telegraphenverwaltung schuldet dem Fiskus Fr. 251 Millionen, und die Postverwaltung wird ihm nach Übernahme der Liegenschaften auf eigene Rechnung hierfür auch wieder Fr. 32 Millionen schuldig werden. Eine solche Schuldammortisation durch Annuitäten darf nicht verwechselt werden mit der jährlichen Abschreibung auf Anlagen, die einer Wertverminderung unterworfen sind. Während diese durch Vermögensabnahme bedingt und daher Verlust ist, der als solcher in der Gewinn- und Verlustrechnung zu erscheinen hat, stellt sich jene im Gegenteil als Vermögensvermehrung und demnach als eine Art konservativer Verwendung des Reingewinnes dar. Durch sie wird ein Sondervermögen angesammelt, das in der Bilanz eines staatlichen Unternehmens eine ähnliche Rolle übernimmt wie das Gesellschaftskapital in der einer Aktiengesellschaft. Ein solches Sondervermögen besitzen z. B. die schweizerischen Bundesbahnen unter dem Titel «Getilgtes Schuldkapital» im Betrage von Fr. 45 Millionen.

Es würde für die künftige Verkehrslage des Landes wichtig sein, wenn nicht nur die Bahnen, sondern auch Post, Telegraph und Telephon mit der Zeit schuldenfrei wären. Was in dieser Richtung für die Bundesbahnen erstrebt wird, sollte auch für Post, Telegraph und Telephon um so weniger vernachlässigt werden, als die gleichartigen Anstalten in den uns umgebenden Ländern die Schuldbefreiung zum grossen Teil bereits verwirklicht haben. Was dies für die Taxgestaltung bedeutet, braucht kaum besonders ausgeführt zu werden. Es sei nur darauf hingewiesen, dass z. B. bei der deutschen Reichspost fast der ganze Gegenwert ihrer Anlagen auf ein Sondervermögen von R.-M. 1574 Millionen entfällt, das sie nicht fest zu verzinsen hat. Reingewinn bedeutet somit bei ihr Gesamtrendite des Sondervermögens, während bei den schweizerischen Verwaltungen der Reingewinn nur die Mehrrendite des Dotationskapitals über den festen Zins hinaus, also eine Art Superdividende, darstellt.

Zur Befreiung der Reichspost von der festen Verzinsung ihres Sondervermögens kommt noch hinzu, dass dort seit Ende 1923 an Stelle des acht- der neunstündige Normalarbeitstag eingeführt ist und dass die Gehälter und Löhne des Personals verhältnismässig niedriger sind als bei uns. Ermisst man die Tragweite dieser drei Tatsachen zusammen, so wird man nicht überrascht sein, wenn die Reichspost sich alsbald mit erheblich niedrigeren Taxen begnügen kann, als sie in der Schweiz in unsern Verhältnissen zurzeit denkbar sind.

12. *Taxen und Teuerung.* Da sie bei Post, Telegraph und Telephon so bemessen sein müssen, dass diese Unternehmen dabei wirtschaftlich bestehen können, d. h. da das Erträgnis aller Taxen die Summe der Aufwendungen mindestens decken

soll, geht die Taxibildung richtigerweise zunächst vom *Kostenprinzip* aus. Doch ist es nicht möglich, damit allein auszukommen, denn es gibt z. B. viele geringwertige Postsendungen, für die solche Normaltaxen gar nicht tragbar wären. Ihnen müssen daher niedrigere Taxen eingeräumt werden, bei denen aber die Transportanstalt ihre Rechnung nicht mehr findet. Dies tritt augenfällig z. B. beim *Zeitungs-transport* zutage. Die Zeitungen machen $\frac{1}{3}$ der Zahl aller Postsendungen aus, bringen aber nicht einmal $\frac{1}{25}$ der Einnahmen ein. Sie geniessen — wenn man sich so ausdrücken darf, ohne missverstanden zu werden — wegen ihrer Geringwertigkeit den Vorzug einer ganz niedrigen Taxe, wobei hier die Frage offen bleiben mag, ob eine etwas höhere Zeitungstransporttaxe für die Gesunderhaltung des Zeitungswesens nicht eher förderlich wäre. Die Ausfälle, die auf solchen Sendungen entstehen, müssen auf andere, tragfähigere abgewälzt werden. Zu dieser Rolle der Lastentragung für andere ist vor allem der Brief verurteilt. Er ist es auch, der für die Beförderungskosten der *portofreien Sendungen* aufzukommen hat. Bestünde keine Portofreiheit, so hätten die Kantone und Gemeinden diese Postspesen aus ihren Steuererträgen zu bestreiten. Die Portofreiheit, die ihnen dies erspart, wirkt daher wie eine indirekte Steuer auf dem zahlenden Briefverkehr.

Die *Posttaxen* sind heute im Durchschnitt noch etwa 80 % teurer als vor dem Krieg, d. h. der gesamte Postverkehr eines Jahres ohne Transit bringt nach den heutigen Taxen nur etwa 80 % mehr ein, als der gleiche Verkehr auf Grund der Vorkriegstaxen abgeworfen hätte. Die durchschnittliche Teuerung der Posttaxen übersteigt demnach die der allgemeinen Lebenshaltung, die sich auf etwa 65 % gesenkt hat. Mitunter will daraus gefolgert werden, dass die Posttaxen zu hoch seien. Man übersieht aber dabei, dass ihre durchschnittliche Höhe sich nach den zwangsläufigen Kosten des Postbetriebes selber zu richten hat, deren Teuerung leider noch nicht auf 65 % herabgedrückt, sondern auf mindestens 110 % stehen geblieben ist, d. h. die Unternehmung in ihrem heutigen Bestand hat sich mit um 110 % höhern Kosten abzufinden, als ihr bei gleichem Umfang unter der Herrschaft der Löhne und Preise von 1913 erwachsen würden. Man wird es unter diesen Umständen schon als einen Erfolg buchen dürfen, dass zur Herstellung des Gleichgewichts eine Taxerhöhung um 80 % genügte.

Die Hauptteuerungsfaktoren bei der Post sind das *Personal* und die *Eisenbahntransporte*. Die Teuerungszulagen an das Personal betragen heute durchschnittlich noch 85 %, und mit andern Mehrleistungen zusammen kostet eine Arbeitskraft 119 % mehr als vor dem Krieg, wobei die Verteuerung durch das Arbeitszeitgesetz noch nicht mitberücksichtigt ist. Es muss aber anerkannt werden, dass auf der andern Seite auch die Leistung der Arbeitskraft sich bedeutend gehoben hat, allerdings nicht in dem Mass, dass die Überteuerung dadurch auch nur annähernd als ausgeglichen gelten könnte.

Die Zahlungen an die Bundesbahnen für die Postbeförderung, die vor dem Krieg ungenügend sein mochten, indem sie auf die Leistung umgerechnet nur 3,8 Rp. pro Wagenachskilometer ergaben, betragen aber heute 16,3 Rp. auf die gleiche Einheit, also mehr als das 4fache, womit die der Bahn durch die Postbeförderung wirklich verursachten Kosten nun endlich gedeckt sein dürften. Dabei ist zu beachten, dass die Bahn mit dem Inhalt der Postwagen, d. h. mit der Abfer-

tigung, dem Ein- und Ausladen und der Ablieferung der Postsendungen sich in keiner Weise befassen muss, dass auch das Rollmaterial von der Post gestellt und für ihre Rechnung unterhalten wird, so dass der Bahn lediglich die Traktion und das Rangieren der Wagen zu besorgen bleibt. Für diese Leistungen hat die Post den Bundesbahnen im Jahre 1925 Fr. 6,7 Millionen bezahlt.

Im Durchschnitt aller *Telephontaxen* ergibt sich gegenüber 1913 nur eine mittlere Verteuerung um 44 %, d. h. der Telephonverkehr eines Jahres bringt zu den heutigen Taxen nur 44 % mehr ein, als der gleiche Verkehr zu den Vorkriegstaxen eingetragen hätte. Da die Geldentwertung um ein volles Drittel grösser ist als dieser Teuerungsindex der Telephonbenützung, so erhellt daraus, dass, gemessen an der Kaufkraft des Geldes seit 1913, trotz dem nominellen Taxaufschlag, sich im ganzen genommen sogar eine wesentliche Verbilligung der Telephontaxen vollzogen hat. Diese Feststellung ist um so bemerkenswerter, als auch hier wie bei der Post mit einem viel höhern Teuerungsindex der Betriebsausgaben gerechnet werden muss. Die durchschnittliche Kostenteuerung, die Elemente der Gewinn- und Verlustrechnung mitberücksichtigt, beträgt hier ebenfalls mindestens 105 %.

In den letzten 5 Jahren ist das Ferntelephonnetz von 77 auf 160.000 Stromkreiskilometer ausgedehnt, also mehr als verdoppelt worden. Diese Vergrösserung der Anlage hat insofern eine Mindereinnahme bewirkt, als der Verkehr nun beinahe ohne Wartezeiten abfliessen kann und die *dringenden Gespräche* zur dreifachen Taxe daher stark zurückgegangen sind. Der Verkehrszuwachs vermag diesen Ausfall bei weitem nicht zu decken, so dass die mittlere Ferngesprächseinnahme auf einen Stromkreiskilometer von Fr. 267 im Jahre 1920 auf Fr. 160 im Jahre 1925 gesunken ist. Durch den Netzausbau ist somit der Grund nicht nur zu einer bedeutenden Verkehrserleichterung, sondern gleichzeitig auch zu einer von selbst fortschreitenden Verbilligung des Telephonverkehrs gelegt worden.

13. *Taxabbau*. Die Unsicherheit der gegenwärtigen Lage und die Erwägung, dass von den mässigen Gewinnen, die das Post- und Telegraphenregal zurzeit abwirft, jedenfalls so lange nichts geopfert werden darf, als der allgemeine Bundeshaushalt noch mit erheblichen Defiziten zu kämpfen hat, zwingen zu einer gewissen Zurückhaltung im Taxabbau, der immer eine Schwächung der Einnahmen nach sich zieht. Zwar werden uns Taxermässigungen von gewisser Seite immer wieder mit der Begründung empfohlen, sie würden den Verkehr anregen und so steigern, dass sich der Taxausfall binnen kurzem sogar in eine Mehreinnahme umwandle. Der Sprechende hat sich mit dieser Frage viel beschäftigt, schon früher bei den Bahnen und später bei Post, Telegraph und Telephon. Alle seine Studien und Beobachtungen haben ihn immer wieder zu dem Schlusse geführt, dass man solchen Propheten misstrauen müsse. Zunächst lehrt uns eine einfache Überlegung, dass durch eine Taxermässigung auf dem im gleichen Zeitpunkt vorhandenen Verkehr ein entsprechender Einnahmenausfall entsteht. Wird z. B. die Brieffaxe um $\frac{1}{4}$ herabgesetzt, so ist leicht einzusehen, dass nachher der gleiche Briefverkehr um so viel weniger einbringt und die Verkehrsmenge um ein volles Drittel weiterwachsen muss, bis nur wieder die gleiche Roheinnahme wie vor der Taxermässigung erreicht ist. Ein um ein volles Drittel grösserer Verkehr verursacht aber auch wieder

höhere Kosten, so dass, selbst wenn die frühern Roheinnahmen wieder hergestellt sind, doch der Reinertrag noch nicht auf der frühern Höhe angelangt sein kann. Es wird kaum ein Beispiel geben, an dem sich nachweisen liesse, dass ein Transportunternehmen durch eine allgemeine Taxermässigung seine finanzielle Lage verbessert hätte, oder auch nur, dass eine allgemeine Verkehrsvermehrung mit einer gleichzeitigen Taxherabsetzung in mehr als einem bloss nebensächlichen Kausalzusammenhang gestanden wäre. Wer das Anschwellen und Abflauen des Grosseverkehrs in seinen Zusammenhängen mit dem übrigen Wirtschaftsleben aufmerksam verfolgt, wird finden, dass diese Bewegungen wahrscheinlich nur unwesentlich taxpolitisch beeinflusst waren. Vom Jahr 1905 bis 1913 haben die Briefe im schweizerischen Fernverkehr um volle 50 % zugenommen. Es lässt sich keinerlei Taxermässigung anrufen, die als Stimulus hierfür gewirkt haben könnte. Vom Jahr 1920 bis 1922 aber ging derselbe Verkehr um 14 % zurück. Dieser Rückschlag fällt zeitlich mit der auf 1. Januar 1921 vollzogenen Taxerhöhung zusammen. Trotzdem ist es wahrscheinlich, dass er weniger ihr, als vielmehr der scharfen allgemeinen Wirtschaftskrise zuzuschreiben sei, die unglücklicherweise mit der Taxerhöhung zusammentraf. Jedenfalls hat dieser Verkehr seither stetig zugenommen, ohne dass die Taxen wieder ermässigt worden wären.

Im allgemeinen wird man höchstens sagen können, dass die finanziellen Nachteile einer Taxermässigung von einem Transportunternehmen rascher überwunden werden, wenn es das Glück hat, sie in Zeiten aufsteigender Konjunktur vorzunehmen. Leider machen wir aber gegenwärtig nicht eine solche Zeit der Aufmunterung durch.

14. *Verschiedenheit zwischen Post- und Telegraphenhaushalt.* Eine Vergleichung des Haushalts der Postverwaltung mit dem der Telegraphenverwaltung ergibt, dass beide sich in ihrer *Struktur* wesentlich voneinander unterscheiden.

Das Charakteristische des *Posthaushalts* liegt darin, dass der Postbetrieb ein verhältnismässig geringes Anlagekapital, dafür aber ein Heer menschlicher Arbeitskräfte erfordert. Die Post gibt jährlich für Neuanlagen und Inventaranschaffungen nur etwa 1 bis 4 Millionen Franken aus. Die Postbetriebsanlagen bestehen hauptsächlich in Postgebäuden im ursprünglichen Wert von Fr. 40 Millionen. Dazu kommt ein bewegliches Inventar von Eisenbahnwagen, Automobilen, sonstigen Fuhrwerken und Bureaugegenständen im ursprünglichen Wert von Fr. 19 Millionen. Dies ist das ganze stehende Kapital. Die Natur der Postarbeit gestattet die Verwendung von Maschinen nur in geringem Masse. Moderne Förderanlagen sind erst jetzt im Begriffe, ihren Einzug in die Postgebäude zu halten, werden aber eine Hauptarbeit nie übernehmen können, die ausserhalb der Diensträume verrichtet werden muss. Man denke an die 5400 Postboten, die über das ganze Land zerstreut täglich sozusagen alle Siedelungen ein- bis dreimal ablaufen. Das schweizerische Netz der Postzustellung ist wahrscheinlich eines der dichtesten der Welt. Wenn man die ganze Zustellarbeit in volle Tagewerke umrechnet, so trifft es auf je 720 Einwohner oder 7,6 km² Bodenfläche einen Zusteller mit vollem Tagwerk. 30 % aller Personalkosten entfallen allein auf Zustellarbeit, und die gesamten Zustellkosten machen 22 % der Betriebsausgaben aus. Bei solcher Beschaffenheit des

Betriebes versteht es sich von selbst, dass schon die Betriebsausgaben einen verhältnismässig grossen Teil der Betriebseinnahmen verschlingen müssen und dass dann aber auch ein kleiner Überschuss genügt, um die Kapitalverzinsung und Wertabschreibungen sicherzustellen. Der Betriebskoeffizient, d. h. die in Prozenten der Betriebseinnahmen ausgedrückte Grösse der Betriebsausgaben schwankte in den letzten Jahren um etwa 90 % herum. Für die nächste Zukunft ist eher mit einer steigenden Tendenz zu rechnen, hervorgerufen durch Verkehrsverbesserungen, die sich nicht in Mehreinnahmen umsetzen. Die Betriebsausgaben für Personal- und Sachaufwand betragen Fr. 115 Millionen. Davon entfallen schon allein auf das Personal Fr. 89 Millionen = 77 %, während für den Kapitaleinsatz, d. h. für Zinsen und Abschreibungen, kaum Fr. 2 Millionen erforderlich sind.

Ein ganz anderes Gesicht zeigt der *Haushalt der Telegraphenverwaltung*. Der Betrieb erheischt hier von jeher ein verhältnismässig grosses Anlagekapital, und dieses Verhältnis verschiebt sich immer mehr in der Richtung des Kapitalaufwandes, weil hier in fortschreitendem Masse die Arbeit von Maschinen übernommen wird. Man denke an die modernen schnellarbeitenden Telegraphenmaschinen und die Automatisierung des Telephons. Während ein Telegraphist am klassischen Morse durchschnittlich etwa 12 Worte in der Minute klopfen kann, rattert ein moderner Siemens-Schnelltelegraph deren etwa 100 in der Minute heraus. Eine Telephonzentrale für 10.000 Teilnehmer erfordert als Handamt ein Bedienungspersonal von etwa 73 Angestellten, während eine gleich grosse automatische Zentrale nur mehr deren 13 bedarf. Die jährlichen Investitionen bei Telegraph und insbesondere Telephon belaufen sich auf Beträge von Fr. 20 bis 50 Millionen, also etwa das Zehnfache der Post. Das Liegenschaftskapital der Telegraphenverwaltung beträgt zwar nur Fr. 8 Millionen, dazu kommen aber noch Linien, Apparate und Materialvorräte im ursprünglichen Anlagewert von Fr. 365 Millionen. Das stehende Kapital ist somit etwa sechsmal grösser als das der Post. Im Vergleich hierzu ist der Personalbedarf gering. Die Personalausgaben betragen Fr. 26 Millionen, also nur etwa einen Drittel jener der Post. Die Betriebsausgaben sind daher ebenfalls nicht sehr hoch und dürfen es nicht sein. Denn sie müssen einen beträchtlichen Überschuss übrig lassen, damit daraus das Anlagekapital verzinst und die Anlagen selber abgeschrieben werden können. Dieses Erfordernis beträgt normalerweise auch etwa Fr. 26 Millionen, also gleichviel wie der Personalaufwand. Dementsprechend ist der Betriebskoeffizient hier viel niedriger als bei der Post. Er stand im Jahre 1925 auf 52 % und hat infolge der fortwährenden Einführung technischer Neuerungen, die immer weitere Personaleinsparungen gestatten, eher eine fallende Tendenz.

Aus diesen Angaben tritt deutlich hervor, wie grundverschieden und gegensätzlich das wirtschaftliche Gefüge einerseits des Post- und andererseits des Telegraphen- und Telephonbetriebs ist. Die Beachtung dieses Unterschiedes ist für die Tarifpolitik, Betriebsführung und Finanzgebarung von einschneidender Bedeutung. Um die Verschiedenheit zum Ausdruck zu bringen und ihr die natürliche Auswirkung zu sichern, gibt es kein besseres Mittel, als die vollständige Trennung der Rechnungen der beiden Unternehmungen und die Bildung zweier selbständiger Haushalte. Diese Ausscheidung hat in der Schweiz von jeher bestanden. Sie ergab

sich hier schon daraus, dass für beide Betriebe überhaupt gesonderte Verwaltungen gebildet worden waren. Indessen würde es sich empfehlen, die Rechnungen und den Finanzhaushalt des Postbetriebes einerseits und des Telegraphen- und Telefonbetriebes anderseits auch dann auseinanderzuhalten und gesondert zu führen, wenn Post, Telegraph und Telephon in einer einheitlichen Verwaltung vereinigt wären.

15. *Bedeutung interner Ertragsberechnungen.* Es gehört zu den Aufgaben einer kaufmännisch gerichteten Geschäftsleitung, nicht nur die Wirtschaftlichkeit des Ganzen, sondern auch die der einzelnen Betriebe, Geschäftszweige und Geschäftsstellen nachzuweisen. Von der Buchführung und dem Rechnungsabschluss für das Gesamtunternehmen sind daher die internen Ertragsberechnungen zu unterscheiden, die sich auf einzelne Teile beziehen.

Die Nützlichkeit solcher Analysen ist zwar etwa mit dem Hinweis angezweifelt worden, dass staatliche Unternehmungen vor allem volkswirtschaftliche Aufgaben zu erfüllen hätten und deshalb doch nicht wie ein Kaufmann alsbald die nötigen Folgerungen aus ihren Ertragsberechnungen ziehen, d. h. unrentabel gewordene Einrichtungen und Geschäftsstellen ohne weiteres abtosseln könnten. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass die Fehlbeträge, die auf den unwirtschaftlichen Teilen eines Unternehmens entstehen, von den rentablen übernommen werden müssen und daher diese belasten. Es ist unerlässlich, sich über das Mass, in welchem solche Überwälzungen innerhalb einer Unternehmung vorkommen, Rechenschaft zu geben. Gestützt auf die Ergebnisse wird man in jedem Einzelfall zu erwägen haben, ob es nicht wenigstens Mittel und Wege gebe, um den Ertrag unrentabler Einrichtungen zu verbessern. Sind keine solchen aufzufinden, so wird man prüfen müssen, ob der erwartete volkswirtschaftliche Nutzen wenigstens in einem angemessenen Verhältnis zu den gebrachten Opfern stehe. Ist dieses Verhältnis bei einer Einrichtung nicht mehr gewahrt, so wird sie zum Luxus und ist, da sie vertuernd wirkt, volkswirtschaftlich nicht mehr nützlich, sondern schädlich. Sie hat dann auch bei einem staatlichen Unternehmen keine Daseinsberechtigung mehr.

Solche Ertragsberechnungen verschaffen Einsicht in die Ursachen von Erfolg und Misserfolg, wecken Initiative und sind, wenn nicht das einzige, so doch jedenfalls ein wesentliches Mittel, um in einer Verwaltung wirtschaftlichen Sinn zu wecken und aus ihr das zu machen, was man eine Unternehmung nennt.

16. *Ertragsberechnungen nach Geschäftszweigen.* Die sicherste Art, auch über die Rentabilität einzelner Geschäftszweige und -stellen ein zutreffendes Bild zu gewinnen, ist wiederum die der kaufmännischen Erfolgsrechnung und Bilanz. Wo die Verhältnisse es gestatten, wird daher dieses Verfahren angewendet. Wo dies nach der Natur der Sache nicht möglich ist, muss man durch andere Berechnungen die Wahrheit zu erfahren suchen.

Bei der *Post* wäre es von Wichtigkeit, Gewinn oder Verlust der einzelnen Verkehrswege: Reise-, Brief-, Paket-, Geld- und Bankpost getrennt darzustellen. Dies bietet jedoch bei der Brief-, Paket- und Geldpost grosse Schwierigkeiten. Einmal fliessen die Einnahmen dieser drei Zweige unausgeschieden aus dem Verkauf der Briefmarken. Schon sie lassen sich daher nicht buchmässig, sondern höchstens statistisch annähernd auseinanderhalten. Auf Grund von Erhebungen

ist anzunehmen, dass z. B. im Jahr 1925 vom Wertzeichenerlös von Fr. 108 Millionen 66 % auf die Brief-, 30 % auf die Paket- und nur 4 % auf die Geldpost, d. i. auf Postanweisungs-, Nachnahme- und Einzugsmandattaxen, entfallen sind. Dagegen ist noch kein Schlüssel gefunden, mit dem sich die für alle drei Verkehrszweige gemeinsamen Bureau-, Transport- und Zustellkosten auch nur annähernd so genau aufteilen liessen, dass das Ergebnis darauf Anspruch erheben könnte, mehr als eine etwas willkürliche und daher zweifelhafte Zahl zu sein. Für die Reisepost ist die Aufstellung einer getrennten Gewinn- und Verlustrechnung eher in befriedigender Weise zu lösen. Seit 1921 werden daher hier Gewinn- und Verlustrechnungen sowohl für den ganzen Verkehrszweig als auch für einzelne Gruppen von Reisepostlinien angestellt. Sie lassen erkennen, dass die Verwaltung hier noch Jahr für Jahr erhebliche Summen drauflegt, wenn schon in den letzten vier Jahren, gerade dank dieser Buchführung, eine erhebliche Besserung erzielt werden konnte. Bei der Bankpost sind zwar die Einnahmen buchmässig genau zu erfassen. Der Darstellung der Ausgaben stellen sich jedoch ähnliche Schwierigkeiten in den Weg wie bei der Brief-, Paket- und Geldpost.

Viel leichter ist es dagegen, für *Telegraph* und *Telephon* getrennte Reinertragsrechnungen zu führen, die denn auch schon seit 9 Jahren eingerichtet sind. Sie zeigen, dass der Telegraph sich in einer ausserordentlich prekären Lage befindet. Seine Einnahmen gehen Jahr für Jahr langsam aber sicher zurück. Sie sind im Jahre 1925 auf Fr. 5,9 Millionen zusammengeschrumpft, während schon allein zur Deckung der Betriebskosten Fr. 7,9 Millionen nötig gewesen wären, wozu noch Fr. 1,6 Millionen Erfordernisse für Kapitalzinse und Abschreibungen kommen. Der Telegraph schliesst, seit getrennte Reinertragsrechnungen geführt werden, allen Sanierungsversuchen zum Trotz mit verhältnismässig sehr grossen Verlusten ab. Im Jahr 1925 z. B. betrug der Betriebskoeffizient 132 % und der Verlust Fr. 3,6 Millionen. Die getroffenen Reorganisationsmassnahmen haben freilich eine etwelche Erleichterung gebracht. Wie sich aber heute die Lage beurteilen lässt, ist leider nicht zu hoffen, dass diese Verkehrsanstalt je wieder ganz auf eigenen Füüssen stehen kann. Sie wird voraussichtlich dauernd von ihrer jüngern und stärkern Schwester, dem Telephon, erhalten werden müssen, dem man diese Last übrigens grundsätzlich um so eher aufbürden darf, als es an der Verarmung des Telegraphen die Hauptschuld trägt. Die Entwicklung der Ferntelephonie hat dem Telegraphen zunächst den Inlandverkehr abgegraben. Während der Telegrammverkehr des In- und der des Auslandes um die Wende des Jahrhunderts noch etwa gleich stark waren, verhalten sie sich heute nur noch wie 1 : 5. Bald wird sich die Telephonie auch im internationalen Weitverkehr ihren Platz erobern und damit die letzte Position, die dem schweizerischen Telegraphenbetrieb geblieben ist, auch noch bedrohen. Denn vom Telegraphenverkehr mit dem Ausland fallen 60 % auf den Verkehr mit den vier Nachbarländern, also auf Entfernungen, auf denen das Telephon den Wettbewerb mit Erfolg aufnehmen können.

Immerhin sind weitere Versuche, die finanziellen Ergebnisse des Telegraphen noch bis zu einem gewissen Grade zu verbessern, nicht ganz aussichtslos. Die schwachen Einnahmen rühren zum Teil davon her, dass die Auslandstaxen der Geldentwertung bisher nicht angepasst worden sind. Diese Korrektur ist inzwischen

durch die internationale Telegraphenkonferenz in Paris vom Jahre 1925 nachgeholt worden. Sodann gibt es immer noch 434 mit Telegraphenapparaten ausgerüstete Landbureaux, deren Telegrammverkehr im Tagesdurchschnitt nicht einmal mehr 4 Telegramme erreicht. Die heutige Ausdehnung des Telephons gestattet, solche Miniaturtelegraphenbureaux ohne Schaden für den Verkehr aufzuheben und sie durch Telephonstellen zu ersetzen, von denen aus die Telegramme telephonisch an das nächste Telegraphenamts weitergeleitet werden. Vor allem aber sind die Personalausgaben der Telegraphenämter, die allein schon Fr. 6,₄ Millionen = 112 % der Einnahmen verschlingen, noch viel zu hoch. Es wird wohl möglich sein, noch Ersparnisse zu erzielen und dadurch die Telegraphenbürde wenigstens auf ein für das Telephon erträgliches Mass zu verringern. Jedenfalls ist es ein augenfälliges Missverhältnis, wenn das Telephon, wie z. B. im Jahre 1925, von seinem Reingewinn von Fr. 5,₇ Millionen volle Fr. 3,₆ Millionen hergeben muss, nur um das Loch beim Telegraphen zu stopfen.

17. *Ertragsberechnungen nach Geschäftsstellen.* Eine gewisse Wichtigkeit besitzen sodann die Ertragsberechnungen nach Geschäftsstellen, z. B. beim Telephon nach Ortstelephonnetzen. Auch auf diesem Gebiet zeigt sich eine beachtenswerte Verschiedenheit zwischen Post einerseits und Telegraph andererseits. Beim Telephon lassen sich örtliche Ertragsberechnungen verhältnismässig leicht durchführen. Die Erfahrung lehrt, dass Eingang und Ausgang interurbaner Gespräche sich fast die Wage halten, so dass jede Zentrale aus ihren Einnahmen für ausgehende Gespräche auch schon für die Arbeit bei eingehenden bezahlt ist. Bei der Post dagegen bestehen von Ort zu Ort grosse Unterschiede zwischen Versand und Empfang. Die Drucksachen- und Zeitungsflut geht nur von einzelnen Ortschaften, namentlich von den grossen Städten aus, während die Landbureaux überwiegend Empfänger sind und für die kostspielige Zustellung aufzukommen haben. Ähnlich verhält es sich beim Paket-, Nachnahme- und Einzugsmandatversand. Der Umstand, dass nicht dieselbe Poststelle, die die Einnahme verrechnet, auch die Hauptarbeit zu leisten hat, die durch diese Einnahme bezahlt werden soll, darf bei der örtlichen Reinertragsberechnung nicht übersehen werden. Um sie richtig durchzuführen, müsste daher den Empfangsbureaux von den Einnahmen der Versandpoststellen ein entsprechender Anteil gutgeschrieben werden. Jedenfalls hat man sich dieses Zusammenhanges zu erinnern, wenn man die Posteinnahmen und -ausgaben aus den Städten denen auf dem Lande gegenüberstellen will.

18. *Ausblick.* Gestatten Sie mir nun zum Schlusse noch einen kurzen Ausblick in die nächste Zukunft.

Die Post hat heute wieder einen normalen Grad von Wirtschaftlichkeit erlangt, und man darf wohl sagen, dass bei ruhiger Weiterentwicklung und bei mässigem Abbau der Teuerungszulagen des Personals im Rahmen der Verbilligung der Lebenshaltung die Möglichkeit einer weitem Taxermässigung in absehbare Nähe gerückt wäre. Ebenso dürfte die Zukunft des Telephons nicht ungünstig zu beurteilen sein. Zwar ist vorauszusehen, dass die grossen Investitionen, die erst mit dem Jahre 1926 zu einem gewissen Abschluss gelangen, zunächst die Spannung noch verschärfen, indem die Erträge zur Deckung der Ausgaben und Lasten samt Defizit

des Telegraphen nurmehr knapp ausreichen werden. Indessen ist heute doch der Grund gelegt, auf dem sich die Lage nachher bei ruhiger Entwicklung auch hier von Jahr zu Jahr verbessern kann, da die Anlagen in weitem Umfang modernisiert und zur Aufnahme von Mehrverkehr befähigt sind.

Trotzdem ist die Zukunft nicht frei von Sorgen. Der Volksmund sagt, dass es leichter sei, Vermögen zu erwerben, als das Erworbene zu bewahren, und es scheint, dass es auch leichter sei, ein öffentliches Unternehmen aus einer wirtschaftlichen Krisis herauszuführen, als es dauernd in Prosperität zu erhalten. Herr Direktor Bener von der Rhätischen Bahn hat einmal den Satz geprägt: «Einer Eisenbahn geht es erst gut, wenn es ihr schlecht geht.» Diese paradoxe Tatsache erklärt sich psychologisch. In Zeiten der Not vereinigen sich Gemeinsinn und Opferwilligkeit und erleichtern die Rückkehr zum finanziellen Gleichgewicht. Sobald dann aber das Pendel nach der andern Seite schwingt, erwachen ringsum Selbstsucht und Begehrlichkeit, die das Gewonnene wieder gefährden.

Die eigentliche *Schicksalsfrage*, die heute über den eidgenössischen Verkehrsanstalten schwebt und als Unbekannte jede Vorausrechnung verunmöglicht, ist das Problem der *Neuordnung der Besoldungen des Personals*.

Gewiss soll der Staat ein vorbildlicher Arbeitgeber sein, und er hat schon selber das allergrösste Interesse daran, denn guter Wille und Schaffensfreude des Personals ist der wertvollste und einträglichste «Fonds», den sich eine grosse Verkehrsanstalt überhaupt anlegen kann. Indessen gibt es auch hier eine natürliche Grenze, die weniger durch die Ansprüche des Personals an höhere Lebenshaltung als durch die allgemeinen Bedingungen der Volkswirtschaft bestimmt wird. Die Staaten bilden heute abgeschrankte Wirtschaftsgebiete. Aus dem Begriff der Wirtschaft folgt aber ohne weiteres, dass es gilt, innerhalb dieser Gebiete mit der zur Verfügung stehenden Gütermenge auszukommen. Wird einer grossen Gruppe von Arbeitern, z. B. den Staats-, Gemeinde- und gewissen Genossenschaftsangestellten, an Einkommen zuviel zugeschöpft, so muss die übrige Bevölkerung um so viel zu kurz kommen. Diese leicht zu verstehende Wechselwirkung zeigt sich z. B. darin, dass die hohen Steuern, die an manchen Orten mit durch die Privilegierung von Staats- und Gemeindeangestellten hervorgerufen sind, Lohndruck und sogar Arbeitslosigkeit in der Industrie erzeugen.

Einen ähnlichen Gedanken hat kürzlich auch der englische Volkswirtschaftler Sir Josiah Stamp in folgender Form ausgedrückt (Neue Zürcher Zeitung):

«Wenn nun ‚geschützte‘ Industrien sich zuerst aus der allgemeinen Futterkrippe ihren Anteil holen und sich ihre geschichtlich ‚wohlerworbene‘ Lebenshaltung oder sogar eine bessere sichern, so werden die ungeschützten Industrien leicht herausfinden, dass für sie zu wenig übrig bleibt, d. h. dass ihnen niedrigere Löhne und oft Arbeitslosigkeit beschieden sind.»

Es ist daher eine verkehrte Ansicht, dass die Besserstellung der Staatsangestellten sie fortgesetzt zu Schrittmachern für die Verbesserung des Loses der Industriearbeiter machen könne. Vielmehr tritt das Gegenteil ein, und es ergibt sich, dass, wenn die Löhne der Staats- und Transportangestellten zu hoch angesetzt werden, dies nicht mehr als sozialer Fortschritt, sondern, im Zusammenhang des Ganzen

betrachtet, eher als ein antisoziales Gebaren gewertet werden muss. Der wohlmeinende, aber übel beratene soziale Sinn macht dann die Staats- und Kommunalbetriebe zu Einrichtungen, die langsam an der Volkswirtschaft zehren. Den Staatsbeamten und Staatslieferanten und allen, die von dem Geldstrom dieser Erwerbsgruppe befruchtet werden, wird es dann eine trügerische Weile auf Kosten der andern noch wohlgehen, bis auch sie eines Tages von ihrer Lebenshaltung um so tiefer herunterpurzeln.

Meine Herren! Lassen Sie mich mit dem Wunsche schliessen, dass diese für unsere ganze Volkswirtschaft so wichtige Frage in dem Geiste gelöst werden möge, der das gemeine Wohl und das Gedeihen aller in unserm kleinen Staate zur obersten Richtschnur nimmt.
