

Zwischen Gemeinwirtschaft und Marktorientierung – die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) und ihre Innovationskultur seit den 1960er-Jahren

I. Einleitung

Seit Jahren weisen die Statistiken des Internationalen Eisenbahnverbands (UIC) nach: In der Schweiz wird die Bahn europaweit am häufigsten als Reiseverkehrsmittel benutzt. Und nirgendwo auf der Welt werden pro Einwohner/in mehr Bahnkilometer zurückgelegt.¹ Auch in der krisenhaften Branche des Güterverkehrs lässt sich der Marktanteil der Schiene immer noch sehen: Er macht in der Eidgenossenschaft zurzeit 62,4 Prozent aus, wobei hier die besonderen Regelungen im alpenquerenden Lastwagenverkehr mit eine wichtige Rolle spielen. Die SBB haben mit ihren Bahnausbauten, dem Taktfahrplan und als wichtiger Partner von Tarifverbänden wesentlich dazu beigetragen, dass der Marktanteil der Bahnen am inländischen Reiseverkehr inzwischen wieder über 13 Prozent liegt.² Der Preis dafür sind jährliche staatliche Leistungen an die Bundesbahnen in der Höhe von mittlerweile über 2,67 Milliarden Franken (2009).³ Generell lässt sich der technische und institutionelle Zustand der SBB in vier Attributen resümieren: erfolgreich, europakompatibel, eigenständig – und staatsabhängig.

II. Ausgangslage: die Eisenbahn in der Konkurrenz

Die Zeit der späten 1940er und der 1950er waren „goldene Jahre“ für die Bundesbahnen, die vor allem im Güterverkehr von Hochkonjunktur und wachsenden Transportmengen profitierten, was sich auch in positiven Rechnungsabschlüssen niederschlug. Der Zukunftshorizont wurde allerdings getrübt durch die Tatsache, dass inzwischen auch in der Schweiz die Massenmotorisierung eingesetzt hatte: Transportierten SBB und private Bahnen zusammen im Jahr 1950 noch 52 Prozent aller Reisenden in der Schweiz, so waren es 1960 noch 29,8 Prozent, 1965 noch 20 Prozent und 1970 gar nur noch 15,3 Prozent, wie die folgende Abbildung zeigt:

-
- 1 CH 2009: 49,3 Bahnfahrten pro Einw. (Japan: 71, Österreich: 25,6; Deutschland: 23,2); CH: 2291 Reisekilometer pro Einw. (Japan: 1995 km; Österreich: 1245 km, Deutschland: 933 km). Litra, 6.7.2010: http://www.litra.ch/dcs/users/2/UIC-Statistik_2009.pdf
 - 2 Anteil von SBB und privaten Bahnen am Reiseverkehr (Anteil Reisende) 2008: 13,1 Prozent gegenüber dem privaten Straßenverkehr mit 75,1 Prozent. Siehe: LITRA, Verkehrszahlen 2010, 8.
 - 3 SBB-Geschäftsbericht 2009.

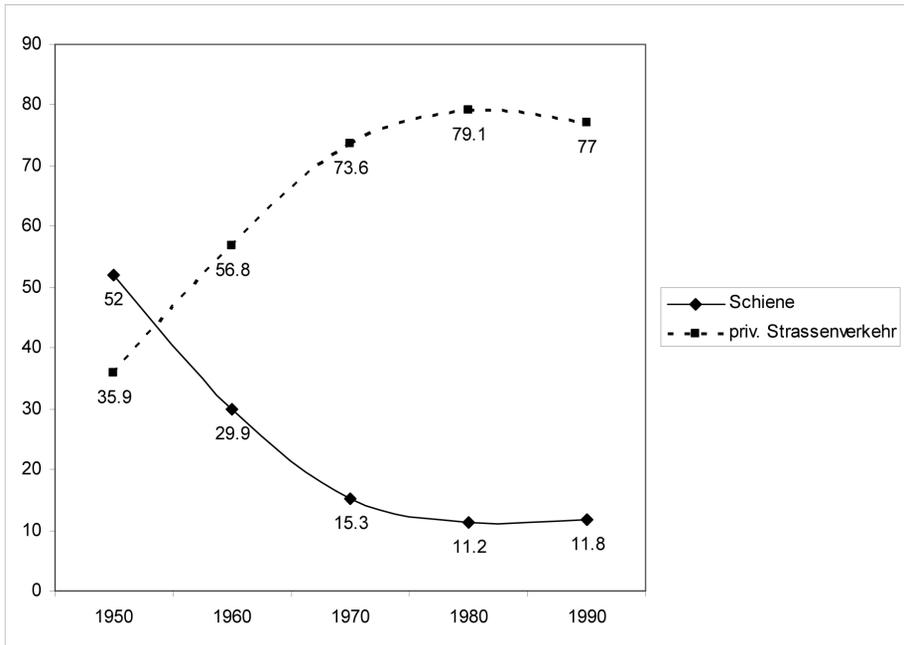


Abbildung: Entwicklung der Anteile am Reiseverkehr 1950-1990 in %

Quelle: Litra, Verkehrszahlen 2004 und 2010 / eigene Darstellung.

Während die SBB sich kaum Investitionen über den altersbedingten Rollmaterialersatz hinaus leisten konnten, wurden Straßenbauprojekte großzügig alimentiert. Sinnbildlich dafür steht der Entscheid von 1963, anstelle eines neuen Eisenbahntunnels durch den St. Gotthard zuerst einen Gotthard-Strafentunnel für eine wintersichere Nord-Süd-Verbindung zu schaffen. Die Reiseverkehrsverlagerung während der Boomjahre erfolgte denn auch praktisch vollständig hin zum privaten Straßenverkehr. Dieser relative Verlust im wachsenden Reiseverkehrsmarkt wirkte sich buchhalterisch aus. Die Ausgaben der SBB überholten ihre Einnahmen und führten 1966 – und damit später als bei vielen Nachbarbahnen⁴ – zu einem Defizit, das zunächst noch mit Reserven gedeckt werden konnte.⁵ Die starke Teuerung trug zu dieser Entwicklung bei. Diese in Form von Tarifierhöhungen an die Bahnkundschaft zu überwälzen, hätte die staatlichen Bemühungen zur Konjunkturdämpfung unterlaufen. Denn im Rahmen ihrer Service-Public-Verpflichtung waren die SBB in ihrer Tarifgestaltung zur Rücksichtnahme auf volkswirtschaftliche und soziale Bedürfnisse verpflichtet.⁶ Solche gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen waren solange kein Problem, als die Bahnen ein faktisches Transportmonopol auf mittleren und langen Strecken besaßen

4 UIC, Das Problem der Finanzlage der Eisenbahnen, Paris, Januar 1956.

5 Nach der finanziellen Sanierung schrieben die SBB seit 1946 schwarze Zahlen, mit Ausnahme des Jahres 1949. Ab 1966 musste die gesetzliche Kapitalreserve zur Defizitdeckung eingesetzt werden. Siehe SBB-Geschäftsbericht 1976, 16.

6 Bundesratsbeschluss über die Bildung der Eisenbahntarife vom 17.10.1967, Art. 24, in: Bundesblatt 1967, II, 963; Bundesgesetz über die SBB vom 23.6.1944, Art. 3.1.

und mit den entsprechenden Verkehrseinnahmen ihre hohen Fixkosten decken konnten. Als diese Vormachtstellung zerfiel, blieben nur noch zwei Möglichkeiten: *erstens* ein substanzieller Ausbau des Bahnangebots und *zweitens* die Subventionierung von notwendigen, aber unrentablen Verkehrsarten durch die öffentliche Hand. Zwischen 1944 und 1960 war der Investitionsspielraum der SBB auf die Summe ihrer jährlichen Abschreibungen eingeschränkt. Eine Gesetzesänderung von 1961 lockerte dieses rigide Korsett.⁷ Dank des neuen Handlungsspielraums konnte sich in der zweiten Hälfte der 1960er-Jahre ein Mentalitätswandel entfalten hin zur Angebotsorientierung, verbunden mit dem Aufbau von modernen Marketingstrategien und der Hinwendung zu einer durch den Computerfortschritt unterstützten längerfristigen Planung. Die Planungsaffinität der 1960er- und frühen 1970er-Jahre in Unternehmen und Politik wurde in den letzten Jahren sowohl für die Bundesrepublik wie für die Schweiz beschrieben.⁸ Für die Schweiz sei auf die „Entwicklungsperspektiven der Schweizerischen Volkswirtschaft bis zum Jahre 2000“ verwiesen, die wie die „Landsplanerischen Leitbilder der Schweiz“ der ETH Zürich ab 1969 erschienen. Beides diente den SBB als Grundlage, ebenso wie die Betriebsplanungen etwa der Deutschen Bundesbahn oder der Holländischen Bahnen.⁹ Im Herbst 1969 unterbreitete die SBB-Generaldirektion ihrem Verwaltungsrat eine Investitionsplanung zur „Modernisierung und Umstrukturierung der Eisenbahn“.¹⁰ Dieses Dokument resümiert die konzeptuellen Arbeiten der SBB seit Mitte der 1960er-Jahr, namentlich die Idee einer Hochgeschwindigkeitsbahn, Automatisierungsprojekte bis hin zu einer weitgehend kybernetischen Bahn, einen Alpenbasistunnel und die Einführung eines „rhythmischen“ Fahrplans. Diese Ingredienzen einer helvetischen Eisenbahn „der Zukunft“ reflektieren die Innovationsanstrengungen, die die Bahnen im transnationalen Know-how-Austausch – bisweilen auch in Konkurrenz zueinander – unternahmen, um im Wachstumsmarkt Verkehr zu bestehen. Eine zentrale Losung lautete dabei: mehr Tempo.

Mit dem am 1. Oktober 1964 zwischen Tokio und Osaka in Betrieb gesetzten „Shinkansen“ definierten die Japanese National Railways (JNR) das fortan gültige internationale Leitbild im modernen Bahnverkehr: ein Zug, dessen Innenraum dem Flugzeug-Interieur nachgebildet war und der in einer Geschwindigkeit bis zu 200 km/h über neu erstellte Trassen brauste.¹¹ Dies beeindruckte auch in der Schweiz. Bereits 1966 setzten die SBB eine Arbeitsgruppe zur „Steigerung der Höchstgeschwindigkeit“ ein, die 1967 in „Steigerung der Konkurrenzfähigkeit im Reiseverkehr“ umbenannt wurde und worin nun auch der Kommerzielle Dienst Personenverkehr (KDP) mitmachte. Diese verkaufsnahen Akteure ebneten mit ihren Marktanalysen und ihrer Wettbewerbsorientierung das Terrain für visionäre Projekte. Das zeigen Dokumente, in denen die Verkaufsvertreter ihre Leitsätze für „Verbesserungen der Leistungen im Reiseverkehr“ vorlegten und

7 Gemäß SBB-Gesetz vom 23.6.1944, Art. 18, in: Bundesblatt 1944, I, S. 609ff; SBB-Archiv, SBB27: Verwaltungsratsvorlagen, Die Finanzierung des Ausbaues der Schweiz. Bundesbahnen in den kommenden Jahren (Entwurf vom 5.9.1969), 20.

8 Vgl. z.B. Gabriele Metzler, Geborgenheit im gesicherten Fortschritt. Das Jahrzehnt von Planbarkeit und Machbarkeit, in: Matthias Frese u.a. (Hrsg.), Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik, Paderborn 2003, 777-797; Ueli Haefeli, Die schweizerische Gesamtverkehrskonzeption, in: Schweiz. Zeitschrift für Geschichte, 56, 1, 2006, 86-95.

9 SBB-Archiv, SBB27: Verwaltungsratsprotokoll vom 18./19.10.1972, Trakt. 2: Formulierung der Unternehmenspolitik der SBB; Der Fünfjahresplan der Niederländischen Eisenbahnen, in: Internationale Eisenbahn-Nachrichten, 4, 1969, blaue Seiten 5-11.

10 SBB, Die Finanzierung des Ausbaues (wie Anm. 7).

11 Internationale Eisenbahn-Nachrichten, 1, 1965, 4; ebd., 1, 1967, 6; Von der neuen Tokaido-Strecke der Japanischen Eisenbahnen, in: Schweiz. Bauzeitung, 35, 1968.

mit den Kadern anderer SBB-Abteilungen diskutierten.¹² Mehr Pünktlichkeit, ein bedürfnisgerechter Fahrplan, zurückhaltende Preiserhöhungen, eine segmentierte Tarifpolitik, Marketing- und Werbemaßnahmen sowie mehr Komfort, lauteten einige der Forderungen. Zudem erachteten die KDP-Vertreter „weit gehende Maßnahmen“ für substanzielle Reisezeitverkürzungen als „unerlässliche“ Voraussetzung für die „Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit“.¹³ Die Möglichkeit einer schweizerischen Schnellbahn wurde ab 1967 also insbesondere unter kommerziellen Aspekten diskutiert, 1968 lag ein Entwurf vor und 1969 gingen die SBB mit ihren Plänen an die Öffentlichkeit. Bereits in einem utopisch angelegten Essay von 1947 war eine Reisezeitverkürzung zwischen den Zürich und Bern von damals 85 auf noch 45 Minuten als Ziel definiert worden.¹⁴ Gut zwanzig Jahre später knüpfte der SBB-Ingenieur Oskar Baumann an diese Vorgabe an und nannte Streckenneubauten sowie Geschwindigkeiten von 200 bis 300 km/h als Voraussetzungen für eine Fahrzeitreduktion auf nur noch 40 oder gar 30 Minuten zwischen den beiden Schweizer Metropolen.¹⁵ Dabei verschränkten sich Bauprojekte, die eine inkrementelle Erweiterung der Streckenkapazitäten ermöglichten – Tunnels im Mittelland, Doppelspuren oder die Fernverkehrsanschlüsse der beiden Flughäfen bei Zürich und Genf – mit dem visionär aufgeladenen Gesamtplan eines die Schweiz querenden „Schnellbahnkreuzes“, das auch international an die Hochleistungsbahnstrecken angebunden sein sollte.¹⁶

III. Der 68er-Geist begünstigt neue Ideen – gleichzeitig muss abgegolten werden

In Ergänzung dazu wurden seit 1967 auch Überlegungen angestellt, wie der „organisch gewachsene“ Fahrplan als Herz des Eisenbahnbetriebs optimiert werden könnte. Internationale Vorbilder und der Zeitenwandel, der sich in der geschilderten strukturellen Krise der Bahn, aber auch in einer allgemeinen Umbruchsstimmung äußerte, begünstigten eine unkonventionelle Innovationskultur bei den SBB, bei der frisch eingetretene SBB-Mitarbeiter eine zentrale Rolle spielten. Einer davon war der Bauingenieur Samuel Stähli, der bereits 1969 in einem Fachartikel eine Umstellung auf einen so genannt starren bzw. zyklischen Fahrplan vorschlug. Um wirtschaftlich zu sein, müsse die Bahn den Ertrag erhöhen und den Aufwand so gering als möglich halten. Diese beiden Anforderungen könne nur ein starrer Fahrplan erfüllen, argumentierte Stähli.¹⁷ In der für den Fahrplan zuständigen Betriebsabteilung herrschte allerdings die in den 1950er-Jahren gewonnene Überzeugung vor, ein integraler starrer Fahrplan auf dem *gesamten* SBB-Bahnnetz sei nicht gangbar. Resonanz fand Stähli stattdessen im 1971 aus der Taufe gehobenen SBB-Spinnerclub, einem

12 SBB-Archiv, SBB39_009_25: Protokoll der Besprechungen vom 29.3. und 5.6.1968, Tabellen 8 und 9.

13 SBB-Archiv, SBB39_009_25: Leitsätze für die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit im Reiseverkehr (November 1967).

14 Schweiz. Bundesarchiv, E8100C#2000/113, Bd. 1: Schnellverkehrslinie Bern-Zürich, Planungsstudie 1969-1971, S. 24; Max Schuler, Zürich-Bern in 45 Minuten, in: Prisma, 4, 1947, 107-111.

15 Oskar Baumann, Die SBB auf dem Weg ins Jahr 2000, Luzern 1970 (Referat am 6.12.1969).

16 Oskar Baumann, Die Schienenverbindungen Berns zu den Flughäfen im Rahmen der Schnellverkehrsplanung der SBB, Bern 1971.

17 Samuel Stähli, Grundfragen der Fahrplangestaltung, in: Monatsschrift der Internationalen Eisenbahn-Kongress-Vereinigung (IEKV), Juli/August 1969, 445-456.

intraorganisationalen *Denkkollektiv*.¹⁸ Mit Niklas Luhmann kann dieser von Jungakademikern zwecks Austausch und Aufstiegstraining gegründete Club als *informale Ordnung* verstanden werden, die durch ihr potenziell subversives, „illegales“ Handeln die Erwartungen der formalen Organisation SBB zwar verletzte; gleichzeitig schuf diese „brauchbare Illegalität“ auch Raum für „neues, schöpferisches Verhalten und für laufende Anpassung an eine sich verändernde Umwelt“.¹⁹ Zur Erklärung, wie sich Innovationen Bahn brechen, hat auch die betriebswirtschaftliche Literatur auf die Rolle einzelner Akteure und ihrer Netzwerke hingewiesen, etwa im Promotorenmodell von Eberhard Witte. Demnach können die Taktfahrplan-Erfinder im SBB-Spinnerclub als Fachpromotoren verstanden werden, die – durchaus mit der Hilfe von ihnen günstig gesinnten Vorgesetzten an Schlüsselstellen, so genannten „Machtpromotoren“ – innerbetriebliche Willens- und Fähigkeitsbarrieren überwandten.²⁰ Der Bericht „Taktfahrplan Schweiz: Ein neues Reisezugkonzept“ vom Juni 1972, das die drei Spinnerclub-Mitglieder Samuel Stähli, Jean-Pierre Berthouzo und Hans Meiner als „Pamphlet“ verstanden, erweist sich in der Retrospektive als Schlüsseldokument zum Verständnis der SBB-Modernisierung. Denn das Konzept verortete sich an jener Bruchstelle, die sich in den späten 1960er-Jahren im Kontext der erwähnten Investitionsplanungen öffnete. Die projektierten neuen Strecken würden eine völlig neue Situation schaffen, indem Form und Fahrzeiten des Schnellzugnetzes sich in solchem Masse änderten, dass man mit kleinen Anpassungen nicht mehr zurechtkomme, stellten die drei Autoren fest.²¹ Wenn sich schon die Notwendigkeit zum Neuanfang ergebe, dann sollten sich die SBB die Erfahrungen der holländischen Bahnen zunutze machen, die den netzweiten Taktfahrplan seit vielen Jahren kannten. Das neue Reisezugkonzept schlug einen Einstunden-Taktfahrplan für ein dreistufiges Zugsystem vor. Es ging von der Bedingung aus, wonach ein neuer Fahrplan keine örtlichen Angebotsverschlechterungen bringen dürfe und auf sämtliche bedeutenden Eisenbahnlinien auch der Privatbahnen ausgedehnt werden sollte. Damit war bereits die Idee des integrativen Verkehrsverbunds angedacht, die später im Konzept von „Bahn und Bus 2000“ verwirklicht wurde. Für den Aufbau des Taktfahrplans orientierten sich die Planer nicht nur an den herkömmlichen Strecken- und Routengraphiken mit Zeit-Wege-Linien, sondern an der Netzgraphik, die sie dem holländischen Fahrplan entnahmen. Aus dieser synchron-parallelen Sichtweise ergaben sich auch Gebot und Potenzial der Fahrplansymmetrie: „Gute Umläufe sind nur denkbar, wenn von A nach B im Laufe des Tages gleichviel gleichartige Züge fahren wie von B nach A.“²² Die Kalkulationen beeindruckten nicht nur die Fachkollegen aus der „Gesellschaft der Ingenieure der SBB“, sondern schließlich auch die Vorgesetzten, die das Modell im Spätherbst 1972 zur Evaluation an eine Projektgruppe übergaben. Damit wurden die Innovationsbemühungen der „Spinner“ wieder in die formale Ordnung überführt. Bis zur Umsetzung dauerte es jedoch länger als geplant. Denn die Rezession mit ihren Folgen für die SBB-Rechnung, politische Widerstände gegen die Bahn-Großplanungen und die Auseinandersetzung um die Unternehmenspolitik bestimmten von nun an die SBB-Agenda. Dazu

18 Vgl. Ludwik Fleck, Entstehung und Entwicklung einer wissenschaftlichen Tatsache. Einführung in die Lehre vom Denkstil und Denkkollektiv, Frankfurt a.M. 1994.

19 Niklas Luhmann, Funktionen und Folgen formaler Organisation, Berlin 1972, 304.

20 Eberhard Witte, Organisation für Innovationsentscheidungen. Das Promotoren-Modell, Göttingen 1973.

21 Jean-Pierre Berthouzo/Hans Meiner/Samuel Stähli, Taktfahrplan Schweiz. Ein neues Reisezugkonzept, hg. anlässlich der Fachtagung der Gesellschaft der Ingenieure der SBB vom 16. Juni 1972 in Choindoz, 2.

22 Ebd., 9 f.

gehörte auch die Frage nach dem Verhältnis von gemeinwirtschaftlichen zu marktwirtschaftlichen Leistungen.

Im Frühling 1969 ersuchten die SBB den Bundesrat um eine Abgeltung der unprofitablen gemeinwirtschaftlichen Leistungen, die aus dem Service-Public-Katalog erwuchsen.²³ Dieser umfasste seit 1957 die Pflicht zur Aufrechterhaltung des Betriebs auf einer einmal gebauten Strecke, das Verbot, Personen oder Güter von der Beförderung auszuschließen, die Verpflichtung zur Einhaltung des Fahrplans und schließlich jene der Tarifgleichheit in allen Landesteilen.²⁴ Solche Grundpflichten finden sich auf Bundesebene bereits in den Konzessionsvorschriften der 1870er-Jahre, als die Schweizer Bahnen noch private Unternehmen waren.²⁵ Das damalige Regulierungsregime sollte die Bahnen daran hindern, ihre Monopolstellung in ihrem jeweiligen Einzugsbereich zu missbrauchen. Andererseits wurden sie auch am *state-building*-Prozess beteiligt, etwa mit der Pflicht zum unentgeltlichen Posttransport sowie dem Recht des Bundes, die Bahnen für die Landesverteidigung in Anspruch zu nehmen. Nach der Verstaatlichung der fünf Hauptbahnen 1898 wurden die neu entstandenen Schweizerischen Bundesbahnen noch expliziter in den Dienst an der Volkswirtschaft, an der Landesverteidigung und am sozialen Ausgleich gestellt. Gleichwohl enthielt das SBB-Gesetz von 1944 die Verpflichtung, die SBB seien nach „gesunden betriebswirtschaftlichen Grundsätzen“ zu führen.²⁶ Das Eisenbahngesetz von 1957 unterschied nun zwischen einem betriebswirtschaftlich rentablen Marktbereich und einem unrentablen gemeinwirtschaftlichen Bereich mit dem regionalen Personenverkehr, dem verbilligten Schüler- und Arbeiterabonnementsverkehr und dem Stückgutverkehr. Letztere Leistungen, die die Bahnen „bei kaufmännischer Betriebsführung“ nicht erbringen würden, waren gemäß Gesetz entschädigungswürdig.²⁷ Diese Klausel ist mitunter als Konzession des politischen Systems, das in den 1950er-Jahren Hauptstraßen ausbaute und Autobahnplanung vorantrieb, zugunsten der Bahnen zu sehen. Auch international bildete die Konkurrenzierung der Schiene durch die Straße den Hintergrund für eine solche Abgeltungsoption. So anerkannten die Römer Verträge von 1957 den Grundsatz, wonach die Bahnunternehmen von den finanziellen Folgen ihrer Mehrlasten im Vergleich zum Straßenverkehr zu befreien seien. 1969 definierte eine Verordnung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft die nicht rentablen „Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes“ im Bahnverkehr als abgeltungswürdig, sofern die EWG-Mitgliedstaaten ihre Bahnen nicht von diesen Pflichten entbanden.²⁸ Das Abgeltungsgesuch der SBB an den Bundesrat erfolgte also im europäischen Timing. Dazu kamen noch raum- und siedlungsplanerische Argumente. Mit der Zustimmung zum Abgeltungsbegehren wurde ab 1971 ein Regime etabliert, das heute fest verankert ist und von anfänglich 100 auf mittlerweile 640 Millionen Franken Abgeltungen für gemeinwirtschaftliche

23 SBB-Geschäftsbericht 1969, VI.

24 Botschaft zu einem Bundesbeschluss über die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der SBB, in: Bundesblatt 1970, II, 67ff.

25 Bundesgesetz über den Bau und Betrieb der Eisenbahnen vom 23.12.1872; Bundesverfassung vom 29.5.1874, Art. 36.

26 Botschaft zum SBB-Gesetz, in: Bundesblatt 1936, III, 213ff.; SBB-Gesetz vom 23.6.1944, Art. 3, Absatz 1 und 2, in: Bundesblatt 1944, I, 609ff.

27 Botschaft über die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der SBB, in: Bundesblatt 1970, II, 67.

28 1191/69/EWG vom 26.6.1969, Art. 2, Ziffer 1-5. Insbesondere die Betriebs-, die Beförderungs- und die Tarifpflicht. Art. 9 erwähnt die Option der Abgeltung.

Leistungen geführt hat.²⁹ Die politische Elite schüttete aber keineswegs einfach das Füllhorn über den SBB auf. Diese wurden viel mehr ermuntert, einzelne Tarife zu erhöhen. Diese Praxis wurde allerdings durch die Krise konterkariert.

IV. Ein „hochpolitisches Unternehmen“: Lernprozesse in der Krise

In der Schweiz zeichnete sich Krise der 1970er-Jahre durch eine überaus starke Kontraktion des Bruttoinlandprodukts (BIP) aus. Die Wachstumsrate fiel von durchschnittlich +4.3 Prozent pro Jahr in den Boomjahren 1968–1973 auf -2.8 Prozent pro Jahr in der Rezession zwischen 1974 und 1976. Dafür wird vor allem der Rückgang des privaten und des staatlichen Konsums bzw. der öffentlichen Investitionen verantwortlich gemacht.³⁰ Die SBB konnten 1973 das dritte Defizit in Folge nicht mehr aus ihrer Kapitalreserve decken und der Bund musste einspringen. Regierung und Parlament stellten darauf hin zwei Forderungen auf: Die SBB sollten mit ihrem Rationalisierungsprogramm fortfahren und ihre Tarife den Kosten anpassen. Im Gegenzug war man bereit, vorläufig auf Zinsen zu verzichten und die gemeinwirtschaftlichen Leistungen auf absehbare Zeit abzugelten.³¹ Ab dem zweiten Halbjahr 1974 bis 1976 verzeichneten die SBB sowohl im Personen- wie vor allem im Güterverkehr starke Einbrüche. Die Auswirkungen von Erdölpreisschock und Rezession waren „vergleichbar den Erschütterungen eines (wirtschaftlichen) Erdbebens“.³² Zwischen 1974 und 1975 nahm das Defizit um über 166 Prozent zu und erreichte 1976 mit einem Minus von mehr als 707 Millionen Franken einen vorläufigen Negativrekord.³³ Diese Entwicklung wurde durch eine unglücklich terminierte Tarifanpassung noch verschärft. Zusätzlich drückten die steigenden Personalkosten für die 41.031 SBB-Mitarbeitenden (1974) auf das Unternehmensergebnis. Denn der Personalaufwand machte inzwischen 64 Prozent des gesamten Aufwands aus.³⁴ Die Beschäftigung mit Zukunftsplanung und Marketing hatte die SBB-Führung bereits 1971 dazu geführt, ein unternehmenspolitisches Leitbild zu konzipieren. Seit 1972 ließ die Generaldirektion ihre Managementstrukturen vom Institut für Betriebswirtschaft der Universität Zürich (BWI) evaluieren, und mit der Pensionierung des bisherigen Präsidenten der SBB-Generaldirektion per Ende 1973 wurde eine Reform der Führungsstrukturen wirksam. Man entschied sich aus den vom BWI vorgeschlagenen Managementmodellen für jenes der Stab-/Linienorganisation und damit gegen das Modell einer Konzernorganisation, wie es schließlich 1999 eingeführt werden sollte.³⁵ Mit ihrem Entscheid versuchte die SBB-Führung, einen Mittelweg zwischen Kontinuität und Wandel zu beschreiten, indem sie das traditionelle Dreiergremium der General-

29 Bundesbeschluss vom 11.3.1971. Die Abgeltungen betragen 1971-73: je 100 Mio. CHF; 1974-75: je 160 Mio.; 1976-77: je 195 Mio.; 1978-79: je 250 Mio. Insgesamt: zwischen 4,4 Prozent bis 8,2 Prozent des Gesamtaufwandes der SBB. Siehe SBB-Geschäftsberichte 1971-1979.

30 Im Jahr 1975 betrug der Rückgang ca. -7,5 Prozent. Vgl. Siegenthaler, Die Schweiz 1914-1984, in: Wolfram, Fischer u.a. (Hrsg.), Handbuch der europäischen Wirtschafts- und Sozialgeschichte, 6, Stuttgart 1987, 482-512.

31 Die gesetzlichen Reserven betragen noch 32,2 Mio. CHF, der staatliche Deckungsbeitrag belief sich auf 60,4 Mio. Botschaft über die Rechnungen und den Geschäftsbericht der SBB 1973, in: Bundesblatt 1974, I, 1418 f.

32 Siehe dazu die anschauliche Darstellung der Verkehrsentwicklung durch Robert Kalt in: SBB-Nachrichtenblatt, 3, 1975, 43 f. und 9, 1975, 163 f.

33 Defizit 1974: -234 Mio. CHF, 1975: -622.8 Mio., 1976: 707.6 Mio. SBB-Geschäftsberichte 1975–1977.

34 SBB-Geschäftsbericht 1974, VIII.

35 Zur Neuorganisation der Generaldirektion SBB, in: SBB-Nachrichtenblatt, 2, 1974, 4 f.

direktion mit den unterschiedlichen Zuständigkeiten (Departemente) beibehielt, einen zentralen Unternehmensstab einführte und die Marketingbemühungen auf allen Ebenen verstärkte.³⁶ Allerdings gerieten die mit viel Aufbruchswillen vorgetragenen Zukunftsprojekte von 1969 ins Stocken, weil die Bundesverwaltung dem Ansinnen der SBB, ihre Investitionsvorhaben mit einem aufgestockten und variabel verzinslichen Dotationskapitel zu finanzieren, nicht stattgab. Regionalpolitische Uneinigkeit blockierte die Entscheidungsfindung bezüglich der Linienführung eines neuen Alpentunnels. Zudem wirkte sich auch die 1972/73 erfolgte Delegation des Dossiers Schnellbahn an eine vom Bundesrat eingesetzte Gesamtverkehrskommission (GVK) ambivalent aus. Dadurch erhöhte sich der Einfluss der Politik.

1974 wurde mit dem Sozialdemokraten Willi Ritschard ein ehemaliger SBB-Verwaltungsrat in den Bundesrat gewählt, wo er das Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements übernahm. Ritschards prononcierte Haltung zugunsten von Gemeinwirtschaftlichkeit und einer koordinierten Verkehrspolitik führten zu einer verkehrspolitischen Auseinandersetzung mit den Gegnern einer „staatlichen Kommandowirtschaft“.³⁷ Deren kritische Position konnte sich jedoch nicht durchsetzen und die Abgeltungen wurden trotz ihres angeblich ungünstigen Strukturhaltungseffekts vom Parlament wiederholt gutgeheißen.³⁸ Gleichwohl gerieten die SBB unter zunehmenden Druck, als das Unternehmen dem Parlament sein Budget für 1977 mit einem Rekorddefizit von 770 Millionen Franken präsentierte. Die Debatte im Nationalrat vom Dezember 1976 zeigt, in welcher Zwickmühle sich die politischen Akteure befanden. Niemand wagte es, einen Leistungsabbau im defizitären Regionalverkehr ernsthaft vorzuschlagen. Ein freisinniger Zürcher Nationalrat nannte die SBB ein „hochpolitisches Unternehmen, das es in seiner Konsequenz der Generaldirektion, dem Bundesrat, aber auch uns Parlamentariern schwierig macht, gewisse unpopuläre Entscheide zu treffen.“³⁹ Auch Bundesrat Ritschard, der die Defizite 1975 noch verteidigt hatte, machte aus seinem Pessimismus keinen Hehl. Aufschlussreich war seine Bemerkung, wonach die (Volks-)Wirtschaft sich entweder auf einen radikalen Investitionsabbau bei den SBB einrichten müsste oder darauf, dass der Staat die Investitionsausgaben unter dem Titel von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen übernehme.⁴⁰ Hier tat sich also eine neue Handlungsperspektive für die Finanzierung zukünftiger Bahninvestitionen auf.

Die SBB-Führung verfasste ihrerseits 1976 und 1977 zwei Studien, in welchen sie die Situation des Unternehmens schonungslos analysierte und verschiedene Zukunftsszenarien evaluierte.⁴¹ Im „Bericht 1977“ präsentierten die SBB fünf verschiedene Angebotsszenarien. Außer in der Variante „Status Quo“ war der Taktfahrplan als gleichzeitig die Effizienz wie die Attraktivität steigende Maßnahme in allen Szenarien enthalten.⁴² Das radikalste Szenario sah den vollständigen Verzicht auf Regionalzüge und Stückgutverkehr vor. Doch auch damit stieg der prognostizierte

36 SBB-Archiv, SBB27, Verwaltungsratsvorlage vom 21.11.1979: Verstärkung der kommerziellen Präsenz in den Kreisen.

37 Siehe *Année Politique* 1974, 92 und 1975, 105.

38 Vgl. André Kirchhofer, *Wettrennen um Verlustabschlüsse? Zur „Gemeinwirtschaftlichkeit“ der Schweizer Bahnen und ihrer Abgeltung*, in: *Schweiz. Zeitschrift für Geschichte*, 56, 1, 2006, 57-66.

39 Nationalrat Kloter in: *Amtliches Bulletin Nationalrat* 1976, II, 1443.

40 Bundesrat Ritschard am 7.12.1976, in: ebd., 1447 f.

41 SBB-Verwaltungsrat, *Unternehmerische Maßnahmen und verkehrspolitische Vorschläge zur Sanierung der SBB*, am 15.10.1976 dem Bundesrat präsentiert; ders., *Mögliche Angebotskonzeptionen der SBB und flankierende Maßnahmen*, Bern, 14.10.1977 („Bericht 1977“).

42 Bericht 1977, Beilage 6: *Die Schaffung eines unternehmerischen Rahmens*, Bern, August 1977.

Kostendeckungsgrad nicht über 90 Prozent.⁴³ Zwei weitere Varianten schlugen eine Angebotskonzentration vor. Der defizitäre und seit Ende der 1960er-Jahre stark diskutierte Bahnregionalverkehr erwies sich als Knackpunkt all dieser Szenarien. Doch auch wenn ein Abbau eine Aufwandminderung versprach, waren mögliche negative Netzwerkexternalitäten schwierig abzuschätzen, abgesehen davon, dass die Aufgabe von Nebenlinien auch heftigen politischen Widerstand provozierte. SBB und Bundesrat entschieden sich deshalb für die gemäßigte Variante Angebotsbereinigung.⁴⁴ Damit war auch der Weg geebnet für die Einführung des Taktfahrplans, von dem man sich auf verkehrsschwachen Regionallinien eine „Optimierung des Personal- und Materialeinsatzes“ versprach.⁴⁵ Der Bericht 1977 nahm auch entscheidende Schritte zu einer positiv konnotierten Gemeinwirtschaftsvorstellung vor. Inspiriert vom Beispiel der holländischen Bahnen schlugen die SBB folgende Änderung der Unternehmenspolitik vor: erstens die kommerzielle Ausrichtung und volle Fahrplan- und Tariffreiheit für den internationalen und den schweizerischen Personenfernverkehr und zweitens entweder einen Abbau im nicht rentablen Personenverkehr oder dann dessen (dauerhafte) Abgeltung.⁴⁶ Auch zur „Schaffung eines unternehmerischen Rahmens“ beriefen sich die SBB auf die EG-Eisenbahnpolitik, die das Ziel verfolgte, die Eigenwirtschaftlichkeit der Bahnen wieder herzustellen. Dazu sollten die Bahnen finanziell saniert und die Bahninfrastrukturen verstaatlicht werden. Dies kam einer formellen Desintegration der traditionell aus dem Infrastruktur-, dem Rollmaterial- sowie dem Betriebsbereich bestehenden Bahnunternehmen gleich, was mittelfristig die Voraussetzung für die spätere Liberalisierung und teilweise Privatisierung des europäischen Schienenverkehrs schuf.⁴⁷

Für die Finanzierung neuer Infrastrukturvorhaben sah der ebenfalls 1977 publizierte Schlussbericht zu einer schweizerischen Gesamtverkehrskonzeption (GVK-CH) je einen Finanzierungsfonds für den öffentlichen und für den privaten Verkehr vor.⁴⁸ Der große Wurf einer koordinierten Verkehrspolitik, wie die Vorlage schließlich hieß, scheiterte 1988 an der Urne. *De facto* reüssierten aber etliche Postulate: die nationalen Bahnprojekte und ihr Finanzierungsmodus ebenso wie Autobahnvignette und Schwerverkehrsabgabe. Schließlich wurden auch die im GVK-Bericht geforderte Überantwortung der Infrastruktur an den Bund und ein Höchstmass an unternehmerischer Freiheit für die SBB sukzessive umgesetzt. In der Fluchtlinie dieser Entwicklung würde 1999 die *formelle* Privatisierung der SBB stattfinden. Den Auftakt dazu stellte das an der Wende zu den 1980er-Jahren lancierte Instrument des Leistungsauftrags dar, der gut in den Kontext einer allgemeinen wirtschaftspolitischen Trendwende passte.⁴⁹ Mit dem Leistungsauftrag 1980-1984 hoffte man, das SBB-Defizit zu stabilisieren und bis auf ein *pièce de résistance* in der Höhe von 300 bis 350 Millionen Franken abbauen zu können. Die verbleibende Summe wurde zu jenem *strukturellen* Fehlbetrag, der den SBB aus dem unrentablen Teil des Diensts am Kollektiv erwuchs. Zwischen 1971 und 1979 waren die Abgeltungsbeiträge für den vage umrissenen unren-

43 Bericht 1977, 21.

44 Ebd., 11-18.

45 SBB-Archiv, SBB27: Verwaltungsratsvorlage vom 26.1.1984 betr. Angebotsbereinigung im regionalen Personenverkehr. Darin erwähnt: 1. Teilbericht zur „Betriebsgestaltung auf Regionallinien mit schwachem Verkehr“ vom 6.4.1979.

46 Bericht 1977, 15.

47 Bericht 1977, Beilage 6 (wie Anm. 42).

48 EVED, Gesamtverkehrskonzeption Schweiz GVK-CH, Schlussbericht, 1977, Thesen 19 bis 24.

49 Vgl. Walter Wittmann, Die rote Utopie: Ist Sozialismus noch eine Alternative?, Frauenfeld 1983; *Année Politique* 1983 und 1984.

tablen Schülerabonnements- und Stückgutverkehr von 100 auf 250 Millionen Franken gestiegen, wobei die SBB dem Bund jeweils im Nachhinein die Rechnung präsentierten.⁵⁰ Damit war nun Schluss. Die öffentliche Hand sollte aufgrund einer Vollkostenrechnung im Voraus festlegen, welche Leistungen sie während der kommenden zwei Jahre bezahlen wollte und die SBB mussten sie zu diesem Preis erbringen.⁵¹ Doch die geplante Kantonalisierung eines Teils der Abteilungen stieß auf politischen Widerstand. Zudem vermisste die vorberatende Kommission Eigenanstrengungen der SBB zur Defizitreduktion und Effizienzsteigerung und misstraute deren Kalkulationen. Deshalb sollten externe Wirtschaftsprüfer Kostenstruktur und Einsparungspotenzial bei den SBB ermitteln.⁵² Die Generaldirektion wies zwar die Kalkulationen der externen Experten zurück und betonte, wie sehr einige der Vorschläge, die auf eine „Entflechtung von Politik und Unternehmung“ hinaus liefen, ihren eigenen Anstrengungen entsprechen würden.⁵³ Damit korrespondierten diese Expertisen jedoch mit einem unternehmensinternen Lernprozess, in dessen Verlauf die verschiedenen Ratschläge rezipiert und zusammen mit eigenen Überlegungen umgesetzt wurden. Dies zeigt etwa der Aufbau einer Marketingorganisation ab 1979. Im Juni 1981 stellte das Bundesparlament die Ampel für den Leistungsauftrag wieder auf grün. Die wichtigsten Unterschiede zur ersten Vorlage bestanden im Verzicht auf die Beteiligung der Kantone, in der jährlich sinkenden Abgeltung für den Stückgutverkehr, in der Reform der SBB-Kapitalstruktur und in der Verpflichtung zu einer SBB-Verwaltungsreform. Unbestritten blieb die Abgeltung für den regionalen Personenverkehr in der Höhe von 459 Millionen Franken jährlich. Die Politik hatte damit einen entscheidenden Pfad eingeschurt. Das Schlagwort Rationalisierung drohte nun keinen Infrastrukturbau mehr an.⁵⁴ Die stattdessen vorgenommene Einsparung an Humankapital durch „Selbstkontrolle“ in Regionalzügen und die Umwandlung von Regionalstationen in unbediente Haltestellen wurde vor allem auch durch Fortschritte in der Automatisierung und der Elektronik möglich.

Ein Referat von Werner Latscha, Präsident der SBB-Generaldirektion, mit dem Titel „SBB – Verwaltung oder Unternehmung?“ verweist implizit auf Joseph Schumpeters Definition von Unternehmungen als „Handlungen, die in der Durchführung von Innovationen bestehen.“⁵⁵ Der Schumpeter'sche Innovationsbegriff ist deswegen ein Referenzmodell, weil er die *Durchsetzung* einer Idee am Markt betont. Obwohl die SBB-Akteure in den 1960er- und frühen 1970er-Jahren *Inventionen* generierten, waren ihrer Realisierung als eigentliche *Innovationen* im Schumpeter'schen Sinn enge Grenzen gesetzt.⁵⁶ Im günstigen Fall profitierte das System SBB von den Einflüssen seiner Umwelt. Im ungünstigen Fall der Krise aber wirkten sich Verbindungen mit der staatlichen Wirtschaftspolitik und mit der Politik als negative Feedbacks aus. Um Inventionen in

50 Der abgegoldene Anteil am Gesamtaufwand stieg damit von 4,4 Prozent auf 8,2 Prozent. Siehe Botschaft über den Leistungsauftrag 1980, in: Bundesblatt 1980, I, 306-354, hier 333.

51 Ebd., 333 f.

52 SBB-Archiv, SBB39_008_09: Stellungnahme der SBB zu den im Zusammenhang mit der Botschaft zum Leistungsauftrag 1982 erstellten Gutachten vom 2.6.1981.

53 Ebd., 3-23.

54 SBB-Geschäftsbericht 1982, VII; Botschaft über den Leistungsauftrag 1982, in: Bundesblatt 1981, II, 469-527.

55 Werner Latscha, SBB – Verwaltung oder Unternehmung? Vortrag gehalten vor der Statistischen und Volkswirtschaftlichen Gesellschaft Basel am 19.11.1984; Joseph Schumpeter, Konjunkturzyklen. Eine theoretische, historische und statistische Analyse des kapitalistischen Prozesses, I, Göttingen 1961, 110.

56 Schumpeter, Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung. Eine Untersuchung über Unternehmergewinn, Kapital, Kredit, Zins und den Konjunkturzyklus, Berlin 1997, 100.

Innovationen überführen zu können, bedurfte es daher eines unternehmerischen Handelns, das sich an den sich wandelnden Paradigmen in Gesellschaft, Wirtschaft und Staat orientierte. Dazu gehörten die vom Spinnerclub ebenso wie die von den SBB-Marketingprofis beschworenen Kundenwünsche.

V. „Jede Stunde ein Zug“ und „Mehr Bahn für alle“: Taktfahrplan und Bahn 2000

Der Taktfahrplan war ein wichtiger Schritt hin zu einem attraktiveren Angebot. Mit seiner Einführung am 23. Mai 1982 wurde aus einer unkonventionellen Invention eine schlussendlich überaus erfolgreiche Innovation. „Jede Stunde ein Zug“, lautete das Motto des neuen Fahrplans, der im Schnitt eine über 21-prozentige Steigerung des gesamten schweizerischen Reisezugangebots bewirkte.⁵⁷ Die Fahrplansymmetrie und das Knotensystem begünstigten zudem eine 1982 noch nicht absehbare Erweiterung der Schnellbahnvision hin zum heutigen Konzept Bahn 2000. Vermutlich führte der neue Fahrplan anfänglich lediglich zu Effizienzgewinnen durch die Netzreorganisation. Der eigentliche Verkehrserfolg stellte sich erst mit dem Fahrplan 1987 ein, der als erste Etappe der Einführung von Bahn 2000 die Wünsche der Kundschaft besser berücksichtigte und mit der Einführung eines verbilligten Halbp reis-Abonnements zusammenfiel. Bei letzterem spielte das Phänomen Waldsterben, das eine seit den 1970er-Jahren für Umweltbelange sensibilisierte Öffentlichkeit stark beschäftigte, eine zentrale Rolle. In der Sonderdebatte der eidgenössischen Räte vom Februar 1985 zum Waldsterben erhielten Vorschläge für den Ausbau des öffentlichen Verkehrs breite Unterstützung, sofern sie auf Anreizstrukturen setzten.⁵⁸ Dazu gehörten auch Tarifsenkungen. So fand die Forderung nach einer Verb illigung des Halbp reis-Abonnements Eingang ins Programm zur Förderung des öffentlichen Verkehrs, das die vier Bundesratsparteien anfangs Dezember 1985 veröffentlichten. Die SBB-Führung hatte zuvor signalisiert, ein verbilligtes Abonnement anbieten zu wollen, wobei die Kosten dafür „eine gemeinwirtschaftliche Leistung“ darstellen würden.⁵⁹ Das Parlament sprach den Verkehrsunternehmen während sechs Jahren jährlich 100 Millionen Franken als Zuschuss an ein verbilligtes Abonnement zu. Damit war die Bahn frei für das hundertfränkige „Halbtax“, das die SBB zu Weihnachten 1986 mit einer werberischen Großoffensive lancierten. Gleichzeitig nutzte die SBB-Generaldirektion den erweiterten Spielraum, den ihr der Umweltschutz-Trend bescherte. Sie bezeichnete das Halbtax als „Kern einer realistischen Umweltaktion im nationalen öffentlichen Verkehr“ und betonte im gleichen Atemzug, von ausschlaggebender Bedeutung seien auch „Beiträge zum Ausbau der bestehenden Infrastruktur, des Rollmaterials und der kundendienstlichen Anlagen“.⁶⁰ Das war das Programm der Bahn 2000.

57 Davon 31 Prozent im Fernverkehr und 14 Prozent im Regionalverkehr. Siehe SBB-Geschäftsbericht 1982, VII.

58 Sonderdebatte zum Waldsterben vom 6.2.1985, in: Amtliches Bulletin Nationalrat 1985, I, 104ff.

59 SBB-Archiv, SBB40_008_06: Verwaltungsratsvorlage vom 25.9.1984 betr. Tarifmaßnahmen im Personenverkehr für 1985.

60 SBB-Archiv, SBB40_008_06: Tarifmaßnahmen im Zusammenhang mit dem Umweltschutz, Vorlage vom 26.3.1985.

Bereits seit den frühen 1970er-Jahren hatten Anwohner und Eigentümer von Land- und Waldstücken in jenen Mittellandgebieten, durch die das erste Teilstück der geplanten Schnellbahn führen sollte, Einsprachen eingelegt. Diese Opposition fand auch den Support der regionalen Behörden. Die GVK erhob das Projekt 1977 zwar in den Status einer Verkehrsinfrastruktur von nationaler Bedeutung und nannte es „Neue Haupttransversale“ (NHT). Doch dieser Rettungsversuch gelang mehr schlecht als recht, wie die skeptischen Resultate der öffentlichen Vernehmlassung von 1983/1984 durch Parteien, Kantone, Fach- und Interessensverbände zeigten. 1984 unterzogen die SBB-Akteure deshalb das unbeliebte NHT-Projekt einem folgenreichen Wandel: erstens wurde gegenüber der Schnellbahnidee auf eine breite Angebotsverbesserung für das gesamte Mittelland gesetzt. Der Schlüssel dazu lag im Aufbau eigentlicher Verkehrsknoten, die das Symmetrieprinzip des Taktfahrplans vervollkommen würden. Häufige Verbindungen, schlanke Anschlüsse und rasches Umsteigen sollten die Reisezeit reduzieren – und weniger hohes Tempo, wie zur gleichen Zeit beim TGV. Seine Inspiration fand das gewandelte Konzept in der S-Bahn Zürich. Aus der dortigen Abstimmungskampagne zog man eine wichtige Lehre: ein Bahnprojekt verkauft sich über das Fahrplanangebot und nicht mit dem Anpreisen neuer Strecken. Entsprechend zeigte ein Prospekt zur „Bahn 2000“, wie das Vorhaben neu hieß, unter dem Motto „Mehr Bahn für alle“ ein fast repräsentatives Bild der Schweizer Bevölkerung: Männer und Frauen, Jung und Alt, Arbeiter, Angestellte oder Smokingträger – alle sollten vom Bahnausbau profitieren.⁶¹ Zentral war *erstens*, dass auch weitere Netzausbauten und Angebotsverbesserungen unter das neue Programm subsummiert wurden. Der *zweite* Aspekt bestand in der Investitionsplanung nach Maßgabe eines infolge von Marketingüberlegungen und entlang des Pfades Taktfahrplan konzipierten Angebots. Dieses bedingte auch Aus- und teilweise Neubauten, damit die anvisierten Ein-Stunden-Distanzen zwischen den größten Städten möglich würden. Das *dritte* wichtige Element war die Verknüpfung der Ausbauabsichten mit gesamtverkehrspolitischen Zielen.⁶² Dies rief nach einer verstärkten Kooperation der Unternehmen des öffentlichen Verkehrs. Denn *viertens* ließ das „System Bahn 2000 [...] im ganzen Land positive Veränderungen“ erwarten.⁶³ 1986 debattierte das Parlament über das Milliardenvorhaben und verband es auf Wunsch der Walliser und Tessiner Vertreter/innen mit der Aussicht auf eine neue Alpentransversale als internationalen Anschluss der Bahn 2000. Dies entsprach zwar den Grundideen von SBB und Internationalem Eisenbahnverband aus den späten 1960er-Jahren. Doch erst der Konsensfindungsprozess rund um die Bahn 2000 und in der Folge auch die bundesrätliche Europapolitik generierten genügend Schubkraft, um die bereits 1947 entworfene Vision eines Alpenbasistunnels der Umsetzung zuzuführen.

VI. Europa so nah: Liberalisierung, Unternehmensreform und Alpentunnel

Noch 1983 hatte der Bundesrat einen neuen Alpentunnel als nicht prioritär eingeschätzt. Die europapolitischen Entwicklungen nach 1985 leiteten die Wende ein. So übte die EG im Hinblick

61 Faltprospekt „Bahn 2000 – Mehr Bahn für alle“ (Dezember 1985).

62 Schweiz. Bundesarchiv, E8100C#2000/113, Bd. 15: Angebotskonzept Bahn 2000 des EVED, Entwurf vom 14.3.1985, 8.

63 Ebd., S. 10.

auf den gemeinsamen Binnenmarkt Druck auf Österreich und die Schweiz aus. Die Forderungen an die Schweiz lauteten auf Abschaffung der Gewichtslimite und des Nachtfahrverbots für den alpenquerenden Straßenschwerverkehr. Der Bundesrat reagierte, indem er die Verlagerung auf die Schiene ankündigte: kurzfristig durch einen Huckepack-Bahnkorridor für ausländische Lastwagen und langfristig durch die Neuen Eisenbahnalpentransversalen (NEAT). Ziel war nebst der Realisierung einer „glaubwürdigen Alternative zum europaweit geforderten Straßenkorridor“ insbesondere die „Integration der schweizerischen Bahnen in das europäische Hochleistungsnetz“. ⁶⁴ Der NEAT-Beschluss wurde zur wichtigsten Bedingung fürs Zustandekommen des Transitabkommens mit der EU im Mai 1992 und zum Vorläufer des Landverkehrsabkommens im Rahmen der Bilateralen I. Die sich daraus ergebende Gemengelage aus Europa-, Verkehrs- und Umweltpolitik barg ein erhebliches Mobilisierungspotenzial und innenpolitische Brisanz. Das zeigte sich in jener von rechtsaußen dominierten politischen Strömung, die den Beitritt der Schweiz zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Dezember 1992 erfolgreich verhinderte, zum Schock des Establishments. ⁶⁵ Zu diesem Zeitpunkt war die Debatte über die Zukunft der SBB bereits in vollem Gange. Den unmittelbaren Auslöser bildeten die Projektkrise bei Bahn 2000 und die Defizite im Kontext einer erneuten Rezession, während die europäische Liberalisierungspolitik den weiteren Hintergrund lieferte. Das „Weissbuch über die Zukunft der SBB“ vom Oktober 1991 präsentierte ungeschminkte Zahlen über die Verkehrs- und Ertragsentwicklung sowie über die Staatsleistungen ans Unternehmen. Die Politik der 1980er-Jahre hatte zu einer Vervielfachung der Bahninvestitionen geführt, für die Unternehmensrechnung jedoch fatale Folgen gezeitigt. ⁶⁶ Denn für ihre Investitionen in die Bahn 2000 erhielten die SBB vom Bund verzinsliche Darlehen, deren *return on investment* auf sich warten ließ. Im Kontext des harzig verlaufenden Projektmanagements, der strengen Umweltschutzaufgaben und der Tausenden von Einsparungen gegen die Neubaustrecken überzogen die SBB ihre finanziellen Ressourcen massiv. Bis ins Jahr 2000 extrapolierte das Weissbuch eine Verschuldung in der Höhe von 30 bis 40 Milliarden Franken, was einem Acht- bis Zehnfachen des jährlichen SBB-Verkehrsertrags entsprach. ⁶⁷ Entsprechend forderte das Weissbuch, die Politik müsse nun die „grundsätzlichen Entscheide“ fällen: Sollten die SBB weiterhin ein Instrument der staatlichen Verkehrspolitik sein? Sollten sie privatisiert werden? Galt es einige Ausbauprogramme zu sistieren? ⁶⁸ Die Antwort wurde sukzessive entwickelt, etwa anhand der Revision des bisherigen Leistungsauftrags. Ziel der neuen Leistungsauftragsperiode ab 1992 war aus der Sicht des Bundesamts für Verkehr (BAV) eine „klare Trennung der Verantwortung“, eine verbesserte SBB-Führung und „Europatauglichkeit“. Zur Erreichung dieser Ziele setzten die Verwaltungsakteure auf Divisionalisierung, Outsourcing und die Reprivatisierung von SBB-Teilbereichen. ⁶⁹ Das BAV evaluierte auch das deut-

64 Botschaft über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale, in: Bundesblatt 1990, II, 1078.

65 Die Schweizerische Volkspartei und die Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS) in der Abstimmung vom 6.12.1992. Allerdings formierte sich auch eine linksgrüne Opposition, die in weiten Teilen deckungsgleich war mit der grünen Opposition gegen die NEAT.

66 Das Investitionsvolumen betrug 1991 ca. das 2.7-fache von 1985. Pro Gleiskilometer investierten die SBB mehr als 3.5-mal so viel wie die DB. SBB, Weissbuch über die Zukunft der SBB, Bern 1991, Abb. 3 und 4.

67 Ebd., 5.

68 Ebd., 8ff.

69 ‚Entschlackung‘ der SBB mit Aufteilung in führbare Unternehmensbereiche, Übertragung von Teilbereichen an andere öffentliche Unternehmen, Reprivatisierung von Teilbereichen.“ In: SBB-Archiv, SBB40_002_05: BAV, Überlegungen zu einem neuen Leistungsauftrag (24.1.1992), 2.

sche Bahnreform-Modell und gelangte zum Schluss, dass etwa das Bestellerprinzip im Regionalverkehr übernommen werden könnte. Weiter führe kein Weg „an der Privatisierung des Personals vorbei“. Zudem sollte die künftige SBB ihre Einteilung in Verkehrskreise mit eigenen Verwaltungen aufgeben. Den Regional- und Agglomerationsverkehr würde man regionalen Anbietern und Verkehrsverbänden überlassen.⁷⁰ Zum Echo dieser Vorschläge machte sich ein unabhängiges Expertengremium mit Persönlichkeiten aus Wirtschaft und Wissenschaft: die „Groupe de réflexion über die Zukunft der SBB“. Aus der Sicht dieses Gremiums musste sich die Politik entscheiden, ob ihr die SBB ein „verlängerter Arm der Bundespolitik“ bleiben sollte, ob sie eine rein am Markt orientierte Gesellschaft aus ihr machen wollte oder ob sie eine Mischform vorzog. Die erste Option hatte den Reformbedarf mit ausgelöst, womit sie als Zukunftsperspektive ausschied. Doch auch die zweite Option war unhaltbar. Denn die Experten rechneten: „Unter den heutigen Marktbedingungen und unter Anrechnung der vollen Infrastrukturkosten würden die rein gewinnorientierten SBB keinen Zug fahren und keinen Streckenkilometer betreiben können.“⁷¹ blieb also die Mischform. Dafür sahen die Reformer drei verschiedene Modelle vor: den „schlanken Bundesbetrieb“ ohne Änderung der Eigentumsrechte, die Aktiengesellschaft des Bundes mit juristischer Eigenständigkeit und erhöhter Handlungsautonomie oder die privatrechtliche Holding als Dach über eigenständige Firmen nach dem Vorbild der Deutschen Bahn. Der Bericht der Groupe de réflexion wurde zur Grundlage für die Reformvorlage. Diese überschritt sich mit der Revision des Eisenbahngesetzes (EBG), die im Frühling 1995 verabschiedet wurde.⁷² Darin kantonalisierte der Gesetzgeber die Abgeltungen und führte mit dem Bestellprinzip marktwirtschaftliche Prinzipien sowie den potenziellen Wettbewerb in den Regionalverkehr ein.⁷³ Die EBG-Revision war jedoch bald überholt. Die im April 1996 wieder aufgenommenen Landverkehrsverhandlungen zwischen der Schweiz und der EU und das im Sommer 1996 veröffentlichte EU-Weissbuch für eine „Strategie zur Revitalisierung der Eisenbahn in der Gemeinschaft“⁷⁴ bildeten den Subtext, auf dessen Hintergrund Bundesverwaltung und Schweizer Bahnen nun eine Vorlage für eine umfassendere Bahnreform erarbeiteten.⁷⁵

Bereits früher hatten die SBB verkündet, die Richtlinie 91/440/EWG und das EG-Weissbuch von 1994 zur Verkehrspolitik hätten die europäische Verkehrspolitik deblockiert. An dieser europäischen Reformpolitik wolle man sich ebenfalls beteiligen: durch eine unabhängige Geschäftsführung für die SBB, getrennte Rechnungen für Betrieb und Infrastruktur und durch den freien Netzzugang für Dritte.⁷⁶ Die EU verkündete: „Die Gemeinschaft braucht neue Eisenbahngesellschaften, die in erster Linie Unternehmen sind.“⁷⁷ Und auch in der Schweiz galt nun als undenkbar, dass die Eigenwirtschaftlichkeit unter der alten institutionellen Ordnung wieder erlangt werden könne. In der Konsequenz galt es also, „Wettbewerbselemente ins Bahnsystem einzuführen“, wie eines der Ziele der Bahnreform lautete, die der Bundesrat im November 1996 vorstellte.⁷⁸ Damit

70 SBB-Archiv, SBB40_002_05: Reformmodell der Deutschen Bundes- und Reichsbahn: Zusammenfassung und erste Beurteilung (BAV an Adolf Ogi, 23.1.1992), 3-5.

71 Groupe de réflexion, Schlussbericht 1993, 49 und 64.

72 Botschaft über die Revision des Eisenbahngesetzes, in: Bundesblatt 1994, I, 497-550.

73 Eisenbahngesetz: Änderung vom 24.3.1995, in: Amtliche Sammlung der Bundesgesetze 1995, 3680-3687.

74 EU-Kommission, Weissbuch 1996.

75 Vgl. Botschaft zur Bahnreform, in: Bundesblatt 1997, I, 909-995, hier 918-921.

76 SBB-Geschäftsbericht 1993, 37.

77 EU-Kommission, Weissbuch 1996, 40.

78 Botschaft zur Bahnreform (wie Anm. 75), 911 und 913.

der europataugliche freie Schienenzugang für den transnationalen Güterverkehr und im grenzüberschreitenden regionalen Personenverkehr umgesetzt werden konnte, bedurfte es einer organisatorischen Trennung von Infrastruktur und Betrieb. Dem Bundesamt für Verkehr kam neu die Aufgabe einer technischen Kontroll- und Zugangsbehörde zu. Die Bahnreform korrigierte auch die bisherige Investitionsfinanzierung. Für die Großprojekte Bahn 2000 und NEAT kam eine Kompromisslösung zustande, die für die SBB zu gleichen Teilen Befähigungs- und Disziplinierungselemente aufwies: nämlich eine Sonderfinanzierung aus rückzahlbaren und vollverzinslichen wie auch aus variabel verzinslichen und à-fonds-perdu-Beiträgen in der Höhe von insgesamt 30,5 Milliarden Franken. Diesen Finanzierungsmodus hießen die Stimmbürger/innen Ende 1998 gut.⁷⁹ Ein weiteres zentrales Element der Reform bestand in der Neuregelung des Verhältnisses zwischen Bund und SBB. An die Stelle vieler Einzelvorgaben trat eine zwischen Bundesverwaltung und SBB ausgehandelte und vom Parlament lediglich noch zu genehmigende Leistungs- und Zielvereinbarung. Die wichtigste Änderung betraf jedoch die institutionelle Verfasstheit der bislang „unselbständigen Anstalt“ SBB, die nun in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft öffentlichen Rechts überführt wurde. *Formell* fand damit eine Privatisierung statt. *Materiell* blieben die SBB in staatlichem Besitz, denn der Bund wurde zum alleinigen Inhaber des Aktienpakets, was er bis dato geblieben ist.⁸⁰ Fit zu werden für den Wettbewerb, wurde zu einer beliebten Metapher für den Reformprozess.⁸¹ Dieses Trainingsprogramm ging bei den SBB mit einer eigentlichen Diät einher. Wie zuletzt in der Krise der 1970er-Jahre wurden Tausende von Arbeitsplätzen abgebaut. Im Unterschied zu damals sollte diese Rationalisierung jedoch von Dauer sein.⁸² Dieser großflächige, durch einen „contrat social“ abgesicherte Personalabbau führte bis heute zu einer exorbitanten Belastung der Pensionskasse durch Frühpensionierungen. Als das Parlament am 20. März 1998 die SBB-Reform guthieß, setzte es einen verkehrspolitischen Meilenstein auf dem Weg vom Regiebetrieb zur Aktiengesellschaft, die „first and foremost as a business“ agieren würde.⁸³ Die mit mehr Kompetenzen ausgestatteten Unternehmensorgane schöpften ihren Handlungsspielraum bereits ein halbes Jahr später aus: Der neue SBB-Verwaltungsrat vollendete die erste Reformetappe, indem er das Generaldirektionstriumvirat auf einen CEO zusammenschumpfte, ihm eine Geschäftsleitung zur Seite stellte und die Kreisdirektionen aufhob. Die halbherzige Verwaltungsreform von 1997 wurde durch die Einführung der Divisionsstruktur zu Ende geführt. An die Stelle der ehemaligen Departemente traten die rechnerisch autonomen Divisionen „Personenverkehr“, „Infrastruktur“ und „Cargo“. Am 1. Januar 1999 trat die Bahnreform in Kraft.

79 Bundesbeschluss über Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs (FinöV), angenommen am 29.11.1998.

80 Im Gesetz vorgeschrieben ist lediglich die Aktienmehrheit durch den Bund.

81 SBB-Geschäftsberichte 1996-1997. Vgl. Pierre-Alain Urech, Fit für Open Access und Bahnreform. Die Bahn-Infrastruktur morgen, in: Schweiz. Eisenbahn-Zeitung, 7-8, 1997, 342 f.

82 Zwischen 1974 und 1980 senkten die SBB ihren Personalbestand um 6.5 Prozent von 41.031 auf 38.367. 1991 beschäftigten die SBB 38.419 Personen. Ab 1992 intensivierte man den Personalabbau. 1996 beschäftigten sie noch 32.529 Personen. Von 1992 bis 1996 baute man 15 Prozent des SBB-Personals ab. 1999 waren es noch 29.202 Mitarbeitende. SBB-Geschäftsberichte 1984-1999; Leistungsauftrag 1982 (wie Anm. 54), hier 473.

83 Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen, in: Bundesblatt 1998, II, 1460-1468; EU-Weissbuch von 1996, 40, zit. von B. Weibel, Welche Bahn wollen wir? Unternehmerischer Auftrag zwischen Markt und Service Public, in: Schweiz. Eisenbahn-Zeitung 7-8, 1997, 291-294.

VII. Fazit und Ausblick

Der spezifische Kontext der 1990er-Jahre verlieh dem schon in den späten 1970er-Jahren eingeleiteten Reformprozess eine beschleunigte Dynamik, die bis 1999 zu einem *institutionellen* Wandel führte: Aus der „public social railway“ wurde mit der SBB AG eine „public business railway“ mit einem Service-Public-Auftrag.⁸⁴ Von der alten Führungsriege war nur mehr Benedikt Weibel übrig, der über zwanzig Jahre zuvor in die SBB eingetreten war und den *marketing turn* mitgestaltet hatte. Weibel wurde CEO der SBB AG und damit anders als seine Vorgänger während der Regiezeit ein ganzer, und nicht mehr ein „halbierter“ Manager im „Dienste des Volkes“.⁸⁵ Sein größter Triumph bestand im vorläufigen Abschluss der Bahn 2000 im Dezember 2004. Um das ebenfalls milliardenschwere Projekt zweier neuer Eisenbahnaltpentransversalen (NEAT) nicht zu gefährden, wurde das Bahn-2000-Projekt in den 1990er-Jahren um wichtige Aus- und Neubaustrecken gekappt. Die dadurch eingebüßten Tempo- und Kapazitätsreserven sollen nun unter dem Titel der „Bahn 2030“ geschaffen werden. Dank Bahn 2000 und guter Konjunktur ist das Passagieraufkommen auf der Schiene im 21. Jahrhundert stetig gewachsen. Im Jahr 2008 betrug der Schienenanteil am gesamten schweizerischen Reiseverkehr 13,1 Prozent. Damit sind die Tiefpunkte im Jahr 1980 (11,2 %) und 2000 (11,1 %) überwunden. Der private Straßenverkehr büßte demgegenüber zwischen 2001 und 2008 immerhin 3,6 Prozent Reiseverkehrsanteil ein, weist aber immer noch hohe 75,1 Prozent auf.⁸⁶ Dank den Jahrhundertinvestitionen in Bahninfrastruktur und -angebot konnte der säkulare Abwärtstrend im Bahnverkehr also gestoppt werden. Dass die Schiene den PkW auf absehbare Zeit kaum mehr einholt, wird aus dem genannten Zahlenverhältnis jedoch ebenfalls deutlich. Trotzdem scheint die Rechnung aufzugehen. Die Anzahl der *regelmäßigen* Bahnkundinnen und -kunden (Halbtax- oder Generalabonnements) ist von 2,03 Millionen auf knapp 2,68 Millionen gestiegen. Der Konzerngewinn ist 2000–2009 um 164 Prozent auf 369,8 Millionen Franken gewachsen. Gewachsen ist auch die Entschädigung der SBB-Topkader: Hatte Weibel im Jahr 2004 noch rund 650.000 Franken verdient, so brachte es sein Nachfolger Andreas Meyer, der als Schweizer Manager von der Deutschen Bahn her kam, 2007 auf eine Gesamtentschädigung im Wert von 1,26 Millionen Franken – ein Betrag, der auch dank der öffentlichen Kritik inzwischen auf 1,07 Millionen Franken zurückgegangen ist, derweil die übrigen Mitglieder der SBB-Geschäftsleitung 2009 durchschnittlich über 610.000 Franken erhielten. Zum Vergleich: ein Mitglied des schweizerischen Bundesrats verdient insgesamt 460.000 Franken.⁸⁷

Wo wir schon beim Staat sind: Dessen jährliche Leistungen an die SBB sind zwischen 2001 und 2009 um 38 Prozent auf mittlerweile 2,67 Milliarden Franken gestiegen.⁸⁸ Der SBB-Cargo-

84 David Tyrall/David Parker, *The Fragmentation of a Railway. A Study of Organizational Change*, in: *Journal of Management Studies*, 42, 2005, 507-537.

85 *Leadership in Staatsbetrieben: Halbierter Manager im Dienste des Volkes*, in: *Politik und Wirtschaft*, 3/1990, 42-47 (keine Autorenangabe).

86 *Aktuellste Zahlen für 2008 aus: LITRA 2010* (wie Anm. 1). Der öffentliche Autobus- und Tramverkehr halten zusammen 11,1 Prozent, der Schiffs- und Luftverkehr zusammen 0,7 Prozent am Reiseverkehr.

87 Eidg. Personalamt, *Kaderlohnreporting 2004, 2007, 2009*, siehe www.epa.admin.ch; 4:3 / 57,66 / 9 / 430.000 – die Zahlen zur Bundesratswahl, in: *Basler-Zeitung*, 16.9.2009 (Repräsentationszulagen: 30'000 CHF).

88 Konzerngewinn 2000: 139,9 Mio. CHF / 2009: 369,8 Mio.; Personenverkehrsertrag 2000: 1,635 Mia. / 2009: 2,587 Mia.; öffentliche Leistungen 2000: 1,936 Mia. / 2009: 2,674 Mia. SBB-Geschäftsberichte 2000 und 2009.

Bereich hat den internationalen Wettbewerb insgesamt bislang nur schlecht bewältigt. Einzig im internationalen Gütertransit haben die Schienenunternehmen aufgrund der staatlichen Regulierung – der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe, dem Sonntags- und Nachtfahrverbot und der Förderung des LKW-Verlads über die Alpen – die Nase vorn.⁸⁹ Mit dem neuen, 57 Kilometer langen Gotthardbasistunnel, durch den dereinst doppelt so schwere Güterzüge wie heute mit der doppelten Geschwindigkeit von heute fahren werden, soll dieser Trend fortgesetzt werden. Das Jahrhundertwerk wird, nach derzeitigem Stand, die Steuerzahlenden über 9,8 Milliarden Franken kosten.⁹⁰ Damit gilt auch für die SBB AG des 21. Jahrhunderts jene Erfahrung, die durch die Privatisierung der britischen Bahnen bestätigt wurde: „But the reality is, this business depends on government support and it’s as simple as that.“⁹¹

89 Modal-Split im Güterverkehr 2008: Nach Anzahl transportierter Gütertonnen hielt der LKW-Verkehr 78,1 Prozent, der Schienengüterverkehr 10,5 Prozent. Dazu kommt der Gütertransit, wo das Verhältnis LKW zur Schiene: 1,8 Prozent zu 4,9 Prozent betrug. Betrachtet man die zurückgelegten Tonnenkilometer, so präsentierte sich der Modal Split für den schweizerischen Güterverkehr wie folgt: LKW: 45 Prozent / Schiene: 16,8 Prozent. Für den Transitbereich jedoch: LKW: 10,1 Prozent / Schiene: 26,8 Prozent. Zahlen aus: LITRA 2010 (wie Anm. 1), 13-15.

90 Im Oktober 2010 wurden die Kosten auf 9,83 Milliarden Franken beziffert. Siehe: <http://www.alptransit.ch/de/projekt-alptransit-gotthard/kosten/> (letzter Zugriff am 3.11.2010).

91 Financial Times, 9.10.2001, zit. von B. Weibel anlässlich seines Insider-Apéro am 25.1.2006: „Der strategische Raum der SBB“. Weibel verwendete das Zitat bereits in einem Vortrag vom 1.12.2003 zur österreichischen Bahnreform.