

8330

Botschaft

des

**Bundesrates an die Bundesversammlung über die Änderung
des Bundesgesetzes über die Schweizerischen Bundesbahnen**

(Vom 10. Oktober 1961)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Wir beehren uns, Ihnen den Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Änderung des auf den 1. Januar 1946 in Kraft getretenen Bundesgesetzes vom 23. Juni 1944 über die Schweizerischen Bundesbahnen zu unterbreiten.

I. Allgemeines

Das heute geltende Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB-Gesetz) (BS 7, 195) wurde in der eidgenössischen Volksabstimmung vom 21. Januar 1945 mit 388 831 Ja- gegen 296 809 Neinstimmen angenommen. Damit wurde die Staatsbahn von einer drückenden Schuldenlast befreit und gleichzeitig verschiedene Sicherungen gegen eine neuerliche Verschuldung getroffen. Der grössten Unternehmung unseres Landes wurde so eine gedeihliche Weiterentwicklung nach gesunden betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ermöglicht. Der heutige Stand und die Leistungsfähigkeit der Bundesbahnen zeigen, dass die gewählte Lösung die in sie gesetzten Erwartungen erfüllt hat. Die Änderungen des Gesetzes, die wir Ihnen heute beantragen, berühren deshalb nicht die grundsätzlichen Überlegungen, die der Sanierung von 1944 zugrunde lagen. Unsere Vorschläge beschränken sich vielmehr auf einige wenige Artikel, die alle eng mit der Baufinanzierung im Zusammenhang stehen, und sollen die gesammelten Erfahrungen und die erhöhten Anforderungen, die an einen leistungsfähigen, das Rückgrat der gesamten Wirtschaft bildenden öffentlichen Dienst gestellt werden, berücksichtigen.

II. Die Baufinanzierung nach geltendem Recht

Nach Artikel 18 des SBB-Gesetzes dürfen die Bundesbahnen für Bauten und Anschaffungen höchstens die aus Abschreibungen gewonnenen Mittel verwenden. Reichen diese Mittel nicht aus und sollen die fehlenden Mittel durch eine Erhöhung der festverzinslichen Schulden der Bundesbahnen beschafft werden, bedarf es dazu eines dem Referendum unterstellten Bundesbeschlusses.

Diese Bestimmung ist aus der Zeit heraus zu verstehen, in der sie entstanden ist. Mit den Sanierungsmassnahmen des SBB-Gesetzes wurde unter namhaften Opfern des Bundes das finanzielle Gleichgewicht der, infolge zu starker Belastung durch den Rückkaufspreis, das Kriegsdefizit und der Krise notleidend gewordenen Bundesbahnen wieder hergestellt. Durch entsprechende Gesetzesbestimmungen sollte einer Gefährdung dieses Gleichgewichtes vorgebeugt werden, wobei man als eine dieser Gefahren eine zu weitgehende Bautätigkeit der Bundesbahnen und damit eine erneute Überschuldung betrachtete. Man hielt den Ausbau der Bundesbahnen im wesentlichen als abgeschlossen. Von diesem Gesichtspunkt aus erschienen die aus Abschreibungen gewonnenen Mittel als ausreichend für die blosse Erneuerung des bestehenden Verkehrsapparates.

Schon bald nach dem Inkrafttreten des SBB-Gesetzes erwies sich der Artikel 18 als für die Bautätigkeit der Bundesbahnen erschwerend, was bei Erlass des Gesetzes in diesem Umfang weder vorauszusehen noch beabsichtigt war. Dafür waren zwei Gründe massgebend. Einmal führte die bedeutende Produktions- und Baukostensteigerung in den letzten 15 Jahren dazu, dass die aus Abschreibungen gewonnenen Mittel, die sich grundsätzlich nach den ursprünglichen Anschaffungs- oder Erstellungskosten der Anlagen bemessen, den steigenden Wiederbeschaffungskosten der Anlagen und Fahrzeuge bei weitem nicht zu folgen vermochten. Sodann erlebten die Bundesbahnen einen Verkehrsaufschwung von nie geahntem Ausmass. Daraus erwuchsen ihnen neue und grosse Bauaufgaben, für die sich der durch Artikel 18, Absatz 1 gesteckte Finanzierungsrahmen als zu eng erwies. Sowohl durch Eingaben der Bundesbahnen an das Eidgenössische Post- und Eisenbahndepartement als auch in Postulaten des Nationalrates vom 21. Juni und vom 14. Dezember 1950 wurde auf diese Verhältnisse hingewiesen und eine Überprüfung der gesetzlichen Grundlagen gefordert.

Wir haben uns diesen Überlegungen keineswegs verschlossen, waren aber der Auffassung, dass vor einer Gesetzesrevision zuerst alle Möglichkeiten der geltenden Ordnung auszuschöpfen seien. Eine dieser Möglichkeiten bestand in der Erhöhung der Abschreibungen. Neben der Verstärkung der ordentlichen Abschreibungen durch Erhöhung verschiedener zu knapp bemessener Abschreibungssätze konnten die Bundesbahnen aus den Ertragsüberschüssen erhebliche zusätzliche Abschreibungen vornehmen.

Mit dem Bundesbeschluss von 14. Dezember 1956 (AS 1957, 306) wurde sodann erstmals von der in Artikel 18, Absatz 3 vorgesehenen Möglichkeit der

Erhöhung der festverzinslichen Schulden durch einen dem Referendum unterstellten Bundesbeschluss Gebrauch gemacht und die Bundesbahnen ermächtigt, ihre festverzinslichen Schulden um 500 Millionen Franken zu erhöhen. Diese neuen Mittel waren bestimmt für ein ausserordentliches Bau- und Beschaffungsprogramm, bestehend aus der Anschaffung von Elektro- und Dieselmotorenfahrzeugen als Ersatz der Dampflokomotiven, der Vermehrung der bahneigenen Güterwagen mit zusammen 250 Millionen Franken und den grossen Bahnhofserweiterungen Zürich, Bern und Basel (erste Bauetappe) mit zusammen ebenfalls 250 Millionen Franken. Zwar war damals der ordentliche Baufinanzierungsplafond nicht erreicht, denn es standen den Bundesbahnen Ende 1955 noch 250 Millionen Franken nicht beanspruchter Abschreibungsmittel früherer Jahre zur Verfügung. Diese Mittel mussten aber der Finanzierung des ordentlichen Bauprogramms vorbehalten bleiben, da hierfür die jährlichen Abschreibungen nicht ausreichten.

Bis Ende 1960 sank denn auch die für die Finanzierung des ordentlichen Bauprogramms zur Verfügung stehende Abschreibungsreserve auf rund 140 Millionen Franken. Sie dürfte in spätestens 2 Jahren aufgebraucht sein. Den Bundesbahnen stünden dann für die Finanzierung des ordentlichen Bauprogramms nur noch die aus den jährlichen Abschreibungen gewonnenen Mittel zur Verfügung.

Von den für das ausserordentliche Bau- und Beschaffungsprogramm verfügbaren 500 Millionen Franken werden die Beträge für die Fahrzeugbeschaffung in 2 Jahren voll beansprucht sein, während die für die grossen Bahnhofsbauten Zürich, Bern und Basel verfügbaren Mittel einige Jahre länger ausreichen werden.

Selbst wenn die Programme des ordentlichen und des ausserordentlichen Finanzierungsplafonds zusammengelegt würden, wozu es einer Änderung des Bundesbeschlusses vom 14. Dezember 1956 bedarf, würde der Plafond voraussichtlich in 3 Jahren erreicht werden. Sollen die gesteigerten Anforderungen der Wirtschaft an die Staatsbahn befriedigt werden und diese ihrer obersten Aufgabe, der Volkswirtschaft zu dienen, genügen können, so muss vorweg die Finanzierung des dringlich gewordenen Ausbaues sichergestellt werden. Den verantwortlichen Organen der Bundesbahnen und den vorgesetzten Behörden, d. h. dem Bundesrat und den eidgenössischen Räten, muss die nötige Bewegungsfreiheit in der Führung der Unternehmung verschafft werden. Da durch die in die Bauvoranschläge der nächsten Jahre aufzunehmenden Grossbauten der Finanzbedarf mehrerer Jahre festgelegt sein wird, darf mit der Erweiterung des Finanzierungsplafonds nicht zugewartet werden, bis er erreicht ist. Die nötigen Rechtsgrundlagen für die Finanzierung der Bauvorhaben sollten deshalb unverzüglich geschaffen werden. Die neuen Grundlagen sind dabei so auszugestalten, dass sie den Bundesbahnen eine langfristige Bauplanung ermöglichen.

III. Die Bauplanung der Bundesbahnen für die kommenden Jahre

Die Baupolitik der Bundesbahnen ist, wie diejenige jeder anderen Unternehmung, auf die drei Hauptziele

- Erneuerung und laufende Verbesserung der Anlagen,
 - Hebung der betrieblichen Leistungsfähigkeit durch den Ausbau und Neubau von Anlagen,
 - Steigerung der Produktivität und Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Betriebes,
- ausgerichtet.

Die grösste Unternehmung unseres Landes muss indessen ihre Baupolitik auch auf die allgemeine Konjunkturlage abstimmen. Da jedoch die Bundesbahnen in erster Linie der Wirtschaft zu dienen haben und diese auf einen leistungsfähigen öffentlichen Transportdienst angewiesen ist, sind konjunkturpolitische Rücksichten nur in beschränktem Masse möglich. Jedenfalls werden die Bundesbahnen ihren Transportapparat auf einen Stand bringen müssen, der dem Wachstum unserer Wirtschaft, der allgemeinen Belebung des Reiseverkehrs und der Verkehrssicherheit Rechnung trägt. Das soll nicht hindern, jedes einzelne Projekt eingehend auf seine Dringlichkeit zu prüfen.

Der Erneuerungsbedarf wird weitgehend durch den Altersaufbau der Anlagen bestimmt. Die Anlagen der Bundesbahnen weisen in wesentlichen Teilen eine ausgesprochene Überalterung auf. Trotz erheblichen Anstrengungen in den letzten zehn Jahren konnte der hauptsächlich aus der rigorosen Beschränkung der Anlagenerneuerung während der Krise der dreissiger Jahre herrührende Erneuerungsrückstand noch nicht vollständig aufgeholt werden. So sind beispielsweise Ende 1960 von den Personenwagen noch immer 718 Wagen oder 22 Prozent über 40 Jahre alte zwei- und dreiachsige Wagen. Vom Güterwagenbestand sind 1200 Wagen oder 5 Prozent über 60, 7297 Wagen oder 31 Prozent über 40 und 7913 Wagen oder 34 Prozent über 30 Jahre alt.

Zu diesem Erneuerungsrückstand kommt hinzu, dass in steigendem Masse die bedeutenden Bauten und Anschaffungen der ersten Elektrifizierungsperiode der zwanziger Jahre ins Erneuerungsalter kommen. Hierunter fallen vor allem die aus dieser Zeit stammenden, heute gegen 40jährigen elektrischen Triebfahrzeuge, ferner wesentliche Teile der Fahrleitungs-, Sicherungs- und Fernmeldeanlagen sowie der Kraftwerk-ausrüstungen.

Der natürliche Erneuerungsprozess wird sodann beschleunigt durch die rasche technische Entwicklung. Es ist je länger je weniger möglich, die Anlagen und Fahrzeuge bis ans Ende ihrer technisch möglichen Gebrauchsdauer im Betrieb zu belassen. So versehen zwar die elektrischen Gotthardlokomotiven aus der Frühzeit der Elektrifizierung noch ihren Dienst, sind aber für den heutigen Verkehr zu langsam und zu schwach. Da der ausserordentlich dichte Fahrplan der Gotthardlinie nur mit Zügen aufrechterhalten oder sogar noch verbessert werden kann, die alle ungefähr gleiche Geschwindigkeit erreichen, müssen diese Lokomotiven notgedrungen durch leistungsfähigere, moderne Typen ersetzt

werden. Auch die alten zwei- und dreiachsigen Personenwagen sind an sich noch lauffähig. Sie entsprechen jedoch nicht mehr den Ansprüchen des reisenden Publikums.

Die Hebung der betrieblichen Leistungsfähigkeit wird vor allem durch die gewaltige Verkehrszunahme zur zwingenden und dringlichen Notwendigkeit. Die Zahl der im Jahre 1960 beförderten Personen hat sich gegenüber 1938, dem letzten normalen Vorkriegsjahr, von 113 auf 226 Millionen verdoppelt. Die beförderte Gütermenge nahm noch stärker zu, nämlich von 14 auf annähernd 30 Millionen Tonnen. Dieser Verkehr kann mit den heutigen Anlagen nur noch mit Mühe bewältigt werden. Der Mangel an Rollmaterial und zahlreiche Engpässe in den festen Anlagen beeinträchtigen den regelmässigen und flüssigen Betriebsablauf spürbar.

Die Steigerung der Produktivität und Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Betriebes schliesslich erhält ihre besondere Bedeutung durch den anhaltenden Anstieg der Löhne, die Arbeitszeitverkürzung und die immer grösser werdenden Schwierigkeiten, in ausreichender Zahl geeignete Arbeitskräfte zu finden. Die Kostensteigerung durch die Verteuerung der Arbeitskräfte ist für eine Unternehmung auf die Dauer nur tragbar, wenn es gelingt, sie durch eine allgemeine Erhöhung der Produktivität mindestens teilweise aufzufangen. Wie überall in der Industrie sind dazu Kapitalinvestitionen in steigendem Umfange notwendig, um Arbeit durch Kapital zu ersetzen und die Möglichkeiten der Automation auszuschöpfen.

Angesichts der Fülle der Bauaufgaben sind die Bundesbahnen schon vor Jahren dazu übergegangen, möglichst langfristige Bauprogramme aufzustellen mit dem Ziel, die personellen, technischen und finanziellen Mittel auf die für das Gesamtunternehmen wichtigsten baulichen Massnahmen zu konzentrieren. Auf Grund dieser Planung rechnen die Bundesbahnen für die nächsten 10 Jahre mit folgenden Bauausgaben im Jahresmittel, wobei vergleichsweise die Zahlen früherer Jahre beigefügt sind:

	Tatsächliche Ausgaben im Mittel der Jahre 1958-1961 (1961 gemäss Voranschlag) Mio Franken	Geschätzte Ausgaben im Mittel der nächsten 10 Jahre Mio Franken
Rollmaterial, Werkstätten und Energieerzeugungsanlagen	121	130
Oberbauerneuerung	39	40
Erneuerung und laufende Verbesserung am Unterbau, an Gebäuden, Brücken, Fahrleitungs-, Sicherungs- und Fernmeldeanlagen	28	20-30
Um- und Ausbau der Bahnhofanlagen und der offenen Strecken (einschliesslich der Grossbauten in Zürich, Bern und Basel)	52	90-100
Total	<u>240</u>	<u>280-300</u>

In diesem Programm sind die mit zunehmendem Verkehr immer dringlicher werdenden Massnahmen im Raume von Olten und im Bereich der vom Nord-Süd- und Ost-West-Verkehr gemeinsam benützten und damit äusserst stark belasteten Streckenabschnitte im Mittelland nicht enthalten. Es muss auch damit gerechnet werden, dass durch die anhaltende Baukostenteuerung die Beträge noch weiter ansteigen werden.

Das Bauprogramm der Bundesbahnen kann hier nicht in den Einzelheiten dargelegt werden. Wir möchten uns darauf beschränken, einige Erläuterungen zu den beiden betragsmässig bedeutendsten und gegenüber den Vorjahren die stärkste Zunahme aufweisenden Posten der vorstehenden Übersicht zu geben.

Rollmaterial, Werkstätten und Energieerzeugungsanlagen: Die Werkstätten für den Fahrzeugunterhalt und die Energieerzeugungsanlagen sind mit den Fahrzeuganschaffungen zusammengefasst, weil zwischen diesen Anlagen und dem Fahrzeugbestand ein unmittelbarer Zusammenhang besteht. Von den auf 130 Millionen Franken geschätzten jährlichen Aufwendungen entfallen rund 100 Millionen Franken auf die Fahrzeugbeschaffung. Es ist dies annähernd der Betrag, der mit Einschluss des ausserordentlichen Beschaffungsprogramms gemäss Bundesbeschluss vom 14. Dezember 1956 im Mittel der letzten Jahre aufgewendet wurde. Die noch immer bestehende Überalterung sowie der beim heutigen Verkehrsumfang ungenügende Bestand und die wachsenden Bedürfnisse der Wirtschaft nach Spezialfahrzeugen machen es notwendig, das gegenwärtige Fahrzeugbeschaffungsprogramm noch über eine längere Reihe von Jahren fortzusetzen.

Um- und Ausbau der Bahnhofanlagen und der offenen Strecke: Von den auf 90-100 Millionen Franken geschätzten künftigen Aufwendungen entfallen annähernd 40 Millionen Franken allein auf die drei Grossbaustellen Zürich, Bern und Basel. In Zürich ist als erste Etappe gegenwärtig der Bau der neuen Stellwerkanlage im Gange. 1962 soll die neue Linie von Zürich-Oerlikon nach Zürich-Altstetten mit Ausbau des Bahnhofes Altstetten, als erster Schritt für den Bau des neuen Rangierbahnhofes Zürich-Limmattal, in Angriff genommen werden. Hiefür ist mit jährlichen Aufwendungen in der Grössenordnung von 15 Millionen Franken zu rechnen. Der Bahnhofumbau Bern ist seit 4 Jahren im Gange. Er erfordert während weitem ungefähr 6 Jahren jährliche Ausgaben in der Grössenordnung von gegen 10 Millionen Franken. In Basel sollen die Arbeiten für den Bau des zweiten Teils des Rangierbahnhofes Muttenz im nächsten Jahr beginnen. Die Gesamtkosten bewegen sich in der Grössenordnung von über 100 Millionen Franken, und es ist mit jährlichen Ausgaben von 15 Millionen Franken zu rechnen.

Die nach Abzug dieser Aufwendungen für die drei Grossbauten verbleibenden 50-60 Millionen Franken bewegen sich im Rahmen der tatsächlichen Aufwendungen der letzten Jahre. Es sind daraus einmal die zahlreichen kleineren und grösseren Bahnhofumbauten zu finanzieren, worunter auch Bauten von erheblichem Ausmass, wie beispielsweise die Erweiterung des Grenzbahn-

hofes Chiasso, der Bau des neuen Rangierbahnhofes Lausanne-Denges, der Bau der Verbindungsbahn zwischen den Bahnhöfen Genf-Cornavin-La Praille mit Verlegung des Rangier- und Güterbahnhofes von Genf-Cornavin nach La Praille, der Ausbau des Bahnhofes Schaffhausen u. a. m. fallen. Infolge der seinerzeitigen grossen finanziellen Belastung durch die Elektrifizierung sind die Bundesbahnen mit dem Ausbau der grossen Bahnhöfe schon seit Jahrzehnten zurückgeblieben, so dass heute fast jede grössere Stadt ihr Bahnhofproblem kennt. Ferner fallen zu Lasten dieses Kapitels die Kosten des Ausbaues weiterer einspuriger Linien auf Doppelspur. Die bisher im Jahresmittel aufgewendeten rund 15 Millionen Franken werden auch in den kommenden Jahren notwendig sein.

Die Konzentrierung der Anstrengungen der Bundesbahnen auf diese für die Verbesserung des Betriebsablaufes besonders wichtigen Bahnhof- und Streckenumbauten zwingen dazu, die Erneuerung und laufende Verbesserung der übrigen Anlagen auf das unumgänglich Notwendige zu beschränken.

IV. Die Finanzierung der künftigen Bauausgaben der Bundesbahnen

Vom geschätzten jährlichen Bauaufwand der Bundesbahnen von 280 bis 300 Millionen Franken sind die nicht aktivierbaren Aufwendungen in der Grössenordnung von 30 Millionen Franken abzuziehen. Sie werden laufend der Betriebsrechnung belastet und unmittelbar durch die Betriebserträge finanziert. Für die eigentliche Baufinanzierung im Sinne von Artikel 18 des SBB-Gesetzes verbleiben somit 250–270 Millionen Franken pro Jahr.

Die ordentlichen Abschreibungen werden im Durchschnitt der nächsten 10 Jahre rund 160 Millionen Franken pro Jahr erbringen. In diesem Mittel ist das jährliche Ansteigen der Abschreibungen infolge des zunehmenden Anlagewertes berücksichtigt. Es bleibt somit ein durch die ordentlichen Abschreibungen nicht gedeckter Bauaufwand von 90–110 Millionen Franken pro Jahr oder von rund 1 Milliarde Franken für die nächsten 10 Jahre.

Die Aufgabe, die sich hieraus dem Gesetzgeber stellt, kann auf verschiedene Weise gelöst werden.

Vorerst liesse sich daran denken, gestützt auf Artikel 18, Absatz 3 des SBB-Gesetzes durch einen neuen, dem Referendum unterstellten Bundesbeschluss die Voraussetzungen für die Finanzierung durch festverzinsliche Schulden zu schaffen¹⁾. Eine solche einseitige Vermehrung des festverzinslichen Fremdkapitals würde aber die Gefahr in sich schliessen, die ohnehin mit hohen festen Kosten belasteten Bundesbahnen in ihrer Kostenstruktur noch unelastischer zu gestalten. Das sollte vermieden werden, weil die Bundesbahnen wie jedes im Konkurrenzkampf stehende Unternehmen in hohem Masse den Risiken des

¹⁾ Da Ende 1960 noch nicht investierte Abschreibungen in der Höhe von 140 Millionen Franken vorhanden waren und aus dem Bundesbeschluss vom 14. Dezember 1956 weitere 330 Millionen Franken zur Finanzierung des ausserordentlichen Bauprogramms zur Verfügung stehen, müsste demnach die Ermächtigung zur Erhöhung der festverzinslichen Schulden um weitere rund 530 Millionen Franken eingeholt werden.

Wechsels von guten und schlechten Perioden unterworfen sind. Gestützt auf diese Überlegungen kommen wir zum Schluss, dass eine Lösung gefunden werden muss, wonach die Kapitalstruktur der Bundesbahnen diesen Risiken genügend Rechnung tragen sollte. Das war auch der Wille des Gesetzgebers, als er bei der Sanierung die Bundesbahnen mit einem Dotationskapital ausrustete. In der Nachtragsbotschaft vom 17. September 1943 (BBl 1943, 793) zum SBB-Gesetz führten wir dazu aus:

Den Bundesbahnen stehen für die Anpassung ihrer Betriebseinnahmen sowie eines grossen Teils ihrer Betriebsausgaben an die Veränderungen ihres Verkehrs nur sehr beschränkte Mittel zur Verfügung. Mit Hilfe des Dotationskapitals wird die Unternehmung die schlechten Betriebsjahre leichter überstehen, als dies bisher der Fall war. Dieses Dotationskapital soll die gleiche Aufgabe erfüllen wie das Aktienkapital einer Aktiengesellschaft und es der Unternehmung gestatten, in den schlechten Jahren die Verzinsung der entsprechenden Summe einzuschränken oder ganz zu unterlassen, ohne dass die Unternehmung deshalb einen entsprechenden Verlust ausweisen muss. Mit dem Dotationskapital stehen der Unternehmung Mittel zur Verfügung, die sie nicht unter allen Umständen verzinsen muss. Dadurch erlangt sie eine gewisse finanzielle Elastizität, die ihr bisher gefehlt hat.

Ausgehend von diesen noch heute gültigen Überlegungen, sind wir der Auffassung, dass die von den Bundesbahnen für die Verwirklichung ihres langfristigen Bauprogramms benötigten Mittel nicht einseitig durch eine Erhöhung der fest verzinslichen Schulden aufgebracht werden sollten. Im Anschluss an den Bundesbeschluss vom 14. Dezember 1956 über die Erhöhung der fest verzinslichen Schulden der Bundesbahnen sind wir durch ein Postulat des Nationalrates vom 7. Juni 1957 eingeladen worden, zu prüfen, ob nicht den eidgenössischen Räten Bericht und Antrag zu unterbreiten sei über die Erhöhung des Dotationskapitals der SBB um mindestens 100 Millionen Franken. Es wurde dabei die Ansicht vertreten, die Baufinanzierung der SBB nur durch die Erhöhung des Schuldenplafonds, also einseitig durch Fremdgelder, sei nach den Erfahrungen der letzten Jahrzehnte nicht zulässig. Dazu gehöre auch eine entsprechende Vermehrung der eigenen Gelder und zwar nicht zur Entschuldung, sondern zur Verhütung einer zu grossen Verschuldung. Wir teilen die im Postulat vertretene Auffassung und möchten Ihnen deshalb mit dieser Vorlage entsprechende Anträge unterbreiten. Da jedoch die dem Bundesbeschluss vom 14. Dezember 1956 zugrunde liegende Unterscheidung zwischen ordentlichen und ausserordentlichen Bauaufgaben der Bundesbahnen auf die Dauer nicht aufrechterhalten werden kann, halten wir es für richtig, die Baufinanzierung als Ganzes neu zu ordnen und Ihnen die Aufhebung des genannten Bundesbeschlusses zu empfehlen.

Wir gehen demnach davon aus, dass die Bundesbahnen in den nächsten 10 Jahren über die aus Abschreibungen gewonnenen Mittel hinaus über rund 1 Milliarde Franken neuer Gelder verfügen müssen. Um diesen Geldbedarf zu decken, beantragen wir einmal, das heutige Dotationskapital von 400 Millionen Franken zu verdoppeln. Es bleiben dann – soweit nicht weitere Rückstellungen oder Reserven herausgewirtschaftet werden – noch 600 Millionen Franken durch fest verzinsliche Schulden aufzubringen. Nach der Sanierung gemäss Bilanz vom 31. Dezember 1945 stand dem neu geschaffenen

Dotationskapital von 400 Millionen Franken ein Fremdkapital aus festen und laufenden Verbindlichkeiten von 1805 Millionen Franken gegenüber. Das Verhältnis Dotationskapital zu Fremdkapital betrug somit 1 zu 4,5. Ende 1960 war dieses Verhältnis bei immer noch 400 Millionen Franken Dotationskapital und 1773 Millionen Franken Fremdkapital praktisch unverändert. Bei einer Erhöhung des Dotationskapitals um 400 Millionen Franken und einer Zunahme der fest verzinslichen Schulden um 600 Millionen Franken würde nach 10 Jahren das Dotationskapital 800 Millionen Franken und das Fremdkapital 2373 Millionen Franken betragen. Das Verhältnis Dotationskapital zu Fremdkapital wäre demnach 1 zu 3. Diese Verbesserung des Verhältnisses gegenüber dem Stand nach der Sanierung erscheint angesichts der erheblichen Geschäftsausweitung und den stark erhöhten Investitionen der Bundesbahnen angemessen und vertretbar. So sind die Gesamteinnahmen von 620 Millionen Franken im Jahre 1946 auf 1095 Millionen Franken im Jahre 1960 gestiegen. Das Anlagevermögen wird sich in den nächsten 10 Jahren um rund 50 Prozent auf über 3 Milliarden Franken erhöhen. Ein ernsthafter Konjunkturrückgang würde sich also bei den mit relativ hohen festen Kosten arbeitenden Bundesbahnen rasch ungünstig auswirken, so dass die von uns angestrebte Verbesserung des Verhältnisses von Dotationskapital zu Fremdkapital gesunden betriebswirtschaftlichen Grundsätzen entspricht.

Gleichzeitig mit der Erhöhung des Dotationskapitals beantragen wir, auf die bisherige Bindung der Erhöhung der fest verzinslichen Schulden an einen dem Referendum unterstellten Bundesbeschluss zu verzichten. Wie einleitend dargelegt, ging diese Bestimmung von der Voraussetzung aus, dass der Ausbau der Bundesbahnen mehr oder weniger abgeschlossen sei und dass somit von der Möglichkeit der Erhöhung der Schulden nur ganz ausnahmsweise Gebrauch gemacht werden müsse. Diese Voraussetzung trifft heute nicht mehr zu. Der Verkehrsaufschwung hat vielmehr einen grossen Investitionsbedarf entstehen lassen, dessen Finanzierung durch neues Fremdkapital richtig ist, wenn diese Art der Finanzierung nicht nur der Erhaltung der Anlagen, sondern auch ihrem Ausbau dienen soll.

Die Anwendung von Artikel 18 stösst sodann, wie die Erfahrung gezeigt hat, auf praktische Schwierigkeiten. Sinngemäss müsste vor jeder Aufnahme eines grösseren Bauvorhabens in den Bauvoranschlag geprüft werden, ob seine Finanzierung durch Abschreibungsmittel gesichert sei. Wenn man davon ausgeht, dass die Abschreibungen auf die Dauer höchstens für die Finanzierung des Anlagenersatzes ausreichen, so müsste für jede über die blosser Erneuerung hinausgehende Investierung ein dem Referendum unterstellter Bundesbeschluss gefasst werden. Diese Unterscheidung zwischen Erneuerung und Ausbau ist jedoch äusserst problematisch, weil beide in der Regel nebeneinander hergehen. Da sodann nie alle Anlagen gleichzeitig erneuert werden müssen, wird wohl stets ein Teil des Anlagenausbau vorübergehend mit Abschreibungsmitteln finanziert werden können. Wie gross dieser Anteil aber ist, lässt sich zuverlässig nicht zum voraus bestimmen.

Die Aufhebung von Artikel 18 beeinträchtigt die Aufsichtsbefugnisse der Bundesversammlung und des Bundesrates in keiner Weise. Nach wie vor hat der Bundesrat neben der allgemeinen Obergewalt über die Geschäftsführung und den Finanzhaushalt der Bundesbahnen auf Grund von Artikel 8, Absatz 1, Buchstabe *c* des SBB-Gesetzes insbesondere die Voranschläge und die Jahresrechnungen der Bundesbahnen vor deren Vorlage an das Parlament zu prüfen, und es steht der Bundesversammlung gemäss Artikel 7, Buchstabe *c* das Recht ihrer Genehmigung zu.

Gleich wie die Bahnunternehmungen des allgemeinen Verkehrs, so haben auch die Schweizerischen Bundesbahnen nach den Bestimmungen von Artikel 49 des Eisenbahngesetzes Anspruch auf die Abgeltung der finanziellen Nachteile der ihnen durch Gesetz oder in anderer Weise auferlegten gemeinwirtschaftlichen Leistungen und unternehmungsfremden Lasten. Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen sind aber derart eng mit der Betriebsführung einer Bahnunternehmung verflochten, dass sehr schwer geschätzt, jedenfalls nicht genau berechnet werden kann, welche Leistungen eine Bahn bei kaufmännischer Geschäftsführung ohne entsprechenden Ausgleich nicht übernehmen könnte.

Nach sorgfältiger Prüfung der ganzen Angelegenheit ist der Bundesrat hier zur Auffassung gelangt, dass die Bundesbahnen bei Gutheissung seiner Anträge auf Verdoppelung des Dotationskapitals keinen Anspruch mehr haben auf Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen und unternehmungsfremder Lasten aus der Vergangenheit oder aus heute vorliegenden Tatbeständen.

Neben der Erhöhung des Dotationskapitals sollte eine Anpassung von Artikel 16 des Bundesbahngesetzes einhergehen. Nach geltendem Recht haben die Bundesbahnen aus dem nach Deckung sämtlicher Verbindlichkeiten mit Einschluss der Abschreibungen sich ergebenden Reingewinn zunächst einen Betrag bis zu 8 Millionen Franken jährlich in eine Reserve zur Deckung künftiger Fehlbeträge einzulegen, bis diese Reserve 20 Prozent des Dotationskapitals erreicht hat. Ohne Änderung von Artikel 16, Absatz 1, Buchstabe *a* des SBB-Gesetzes könnten die Bundesbahnen demnach auch bei einem ausserordentlich günstigen Jahresabschluss vor der Verzinsung des Dotationskapitals nicht mehr als 8 Millionen Franken in die gesetzliche Reserve einlegen, und die Reserve wäre bei einem Dotationskapital von 800 Millionen Franken auf höchstens 160 Millionen Franken begrenzt. Wir beantragen Ihnen deshalb, in Zukunft auch für die Bundesbahnen grundsätzlich von der Ordnung auszugehen, wie sie Artikel 69 des Eisenbahngesetzes für die konzessionierten Bahnunternehmungen statuiert. Danach haben diese Bahnunternehmungen vom Reingewinn jährlich zehn Prozent einer allgemeinen Reserve zuzuweisen, bis diese 30 Prozent des einbezahlten Grundkapitals erreicht hat. Diese Reserveäufnung ist als minimal zu betrachten; für eine grosse Staatsbahn sollte sie höher angesetzt werden. Wir beantragen Ihnen deshalb, die Einlage in die gesetzliche Reserve, die der Verzinsung des Dotationskapitals vorangehen soll, auf 20 Prozent des Reingewinnes zu bemessen und die Reserve so lange zu äufnen, bis sie – wie bei den konzessionierten Bahnunternehmungen – 30 Prozent des Dotationskapitals erreicht hat.

Nach dem heute geltenden Artikel 16, Absatz 1, Buchstabe *a* war zunächst ein Betrag bis zu 8 Millionen Franken jährlich in die Reserve zu legen. Nachdem einerseits neu auf den Reingewinn abgestellt werden soll, andererseits aber im Zusammenhang mit der Verdoppelung des Dotationskapitals das Maximum der gesetzlichen Reserve erhöht werden soll (von 80 auf 240 Millionen Franken), ist auch der minimale Betrag, der jährlich in diese Reserve einzulegen ist, neu zu überprüfen. Nach geltender Ordnung betragen die 8 Millionen Franken 2 Prozent des Dotationskapitals. Hätte man diesen Prozentsatz beibehalten wollen, so müsste man eine Minimaleinlage von bis zu 16 Millionen Franken vorschreiben. Wenn Ihnen der Bundesrat nur 8 Millionen Franken wie bisher vorschlägt, so deshalb, weil auch in weniger günstigen Jahren den Bundesbahnen wenigstens eine bescheidene Verzinsung des Dotationskapitals zugenutzt werden darf. Auch hat der Bund ein grösseres Interesse, die zur Erneuerung der Anlagen und Fahrzeuge dienenden und vor den betriebsnotwendigen Rückstellungen vorzunehmenden Abschreibungen angemessen zu erhöhen, wodurch das Unternehmen innerlich erstarkt, als nur die der Deckung künftiger Fehlbeträge gewidmete gesetzliche Reserve über Gebühr zu speisen.

V. Der Gesetzesentwurf

Auf Grund vorstehender Überlegungen beantragen wir Ihnen in einem I. Teil des Gesetzesentwurfes, der Abänderung der folgenden Artikel des Bundesgesetzes vom 23. Juni 1944 über die Schweizerischen Bundesbahnen zuzustimmen.

Artikel 7, Buchstabe *d* kann, da wir die materielle Aufhebung des Artikels 18 in Aussicht nehmen, als gegenstandslos aufgehoben werden.

Artikel 16, Absatz 1 wird aufgehoben und neu gefasst. Im ersten Satz wird lediglich das Wort «Verbindlichkeiten» durch die alle Aufwandspositionen umfassende Formulierung «Aufwendungen der Erfolgsrechnung» ersetzt. Materielle Bedeutung kommt dieser Änderung nicht zu.

Dabei wird die heutige Fassung dieser Bestimmung entsprechend der bisherigen Praxis dahin auszulegen sein, dass unter «Abschreibungen» diejenigen Abschreibungen verstanden werden, die in einem vom Post- und Eisenbahndepartement im Einvernehmen mit dem Finanz- und Zolldepartement zu genehmigenden Reglement aufgeführt sind und dass vor Ermittlung des Reingewinnes auch die vom Post- und Eisenbahndepartement zu genehmigenden betriebsnotwendigen Rückstellungen in Rechnung gestellt werden dürfen.

In Buchstabe *a* wird die Einlage in die gesetzliche Reserve, die nach Ermittlung des Reingewinnes zuerst ausgeschieden werden muss, entsprechend der für die konzessionierten Bahnunternehmungen geltenden Ordnung in Artikel 69 des Eisenbahngesetzes in Prozenten vom Reingewinn ausgedrückt, wobei der Satz auf 20 Prozent festgelegt werden soll. Dabei soll die bisherige Einlage von bis zu 8 Millionen Franken vor Verzinsung des Dotationskapitals beibehalten werden.

Die gesetzliche Reserve soll überdies, wie bei den konzessionierten Bahnunternehmungen, bis zu 90 Prozent des Dotationskapitals und nicht bis bloss 20 Prozent wie bisher geäufnet werden können.

Buchstabe *b* und der letzte Satz von Absatz 1 werden unverändert übernommen.

Art. 18 wird materiell aufgehoben und bestimmt neu, dass die Bundesbahnen mit einem zusätzlichen Dotationskapital von 400 Millionen Franken ausgestattet werden. Da das ursprüngliche Dotationskapital von ebenfalls 400 Millionen Franken in Artikel 21, Absatz 2 des SBB-Gesetzes unter dem Titel «Entschuldung» aufgeführt wird, soll damit zum Ausdruck gebracht werden, dass das neue Kapital in keinem Zusammenhang mit der Sanierung des Jahres 1944 steht.

In einem II. Teil des Gesetzesentwurfes beantragen wir Ihnen aus den bereits dargelegten Gründen, den Bundesbeschluss vom 14. Dezember 1956 über die Erhöhung der fest verzinslichen Schulden der Bundesbahnen aufzuheben. Damit würde auf die mit ihm durchgeführte Unterscheidung zwischen ordentlichen und ausserordentlichen Bauaufgaben verzichtet und die Baufinanzierung der SBB in Zukunft als ein einheitliches Ganzes behandelt.

In einem III. Teil soll die Änderung von Artikel 16, Absatz 1 schon auf das Rechnungsergebnis des Jahres 1961 anwendbar erklärt werden. Dies deshalb, da nach geltender Ordnung die gesetzliche Reserve auf 20 Prozent des Dotationskapitals, d. h. auf 80 Millionen Franken festgesetzt und dieser Plafond erreicht ist. Kann die neue vorgeschlagene Ordnung aber schon auf Jahresende 1961 in Kraft treten, so wird die Abrechnung 1961 nach den neuen Grundsätzen aufgebaut werden können und den Bundesbahnen erlauben, die gesetzliche Reserve auch im Geschäftsjahr 1961 weiter zu äufnen.

Wir empfehlen Ihnen die Annahme des beiliegenden Gesetzesentwurfes sowie die Abschreibung des Postulates des Nationalrates vom 7. Juni 1957 (Nr. 7381), dem unsere Botschaft Folge gegeben hat.

Wir versichern Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 10. Oktober 1961.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Wahlen

Der Bundeskanzler:

Ch. Oser

(Entwurf)

Bundesgesetz
über
die Änderung des Bundesgesetzes
über die Schweizerischen Bundesbahnen

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 10. Oktober 1961,
beschliesst:

I.

Das Bundesgesetz vom 23. Juni 1944 ¹⁾ über die Schweizerischen Bundesbahnen wird wie folgt geändert:

Art. 7, Buchstabe *d*

wird aufgehoben.

Art. 16, Abs. 1

wird durch folgende neue Fassung ersetzt:

Der nach Deckung sämtlicher Aufwendungen der Erfolgsrechnung mit Einschluss der Abschreibungen sich ergebende Reingewinn ist wie folgt zu verwenden:

- a. zunächst sind 20 Prozent des Reingewinnes, mindestens aber ein Betrag bis 8 Millionen Franken, in eine Reserve zur Deckung künftiger Fehlbeträge einzulegen, bis diese Reserve 90 Prozent des Dotationskapitals erreicht hat;
- b. hierauf ist das Dotationskapital bis zu 4 Prozent zu verzinsen.

Über die Verwendung eines verbleibenden Überschusses beschliesst die Bundesversammlung bei der Genehmigung der Jahresrechnung.

Art. 18

wird durch folgende neue Fassung ersetzt:

Die Eidgenossenschaft stattet die Bundesbahnen mit einem zusätzlichen Dotationskapital von 400 Millionen Franken aus (vgl. Art. 21, Abs. 2).

¹⁾ BS 7, 195.

II.

Der Bundesbeschluss vom 14. Dezember 1956¹⁾ über die Erhöhung der festverzinslichen Schulden der Schweizerischen Bundesbahnen wird aufgehoben.

III.

Der Bundesrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes. Artikel 16, Absatz 1, neue Fassung, ist bereits auf das Rechnungsergebnis der Schweizerischen Bundesbahnen im Jahre 1961 anwendbar.

¹⁾ AS 1957, 308.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Änderung des Bundesgesetzes über die Schweizerischen Bundesbahnen (Vom 10. Oktober 1961)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1961
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	42
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	8330
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.10.1961
Date	
Data	
Seite	749-762
Page	
Pagina	
Ref. No	10 041 493

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.