

Der steinige Weg zur Staatsbahn

Vorgeschichte der Bahnverstaatlichung

Seit der Gründung des Bundesstaates befasste sich die Schweizer Politik mit der Frage, wie der Bau und Betrieb der Eisenbahnen zu organisieren sei. Vor 1848 war die Schweiz im Vergleich zum benachbarten Ausland stark in Rückstand geraten beim Aufbau eines eigenen Eisenbahnnetzes. Es gab zwar bereits Ideen und Projekte für neue Eisenbahnlinien, diese wurden jedoch behindert durch die Uneinigkeit zwischen den Kantonen und die politischen Zerwürfnisse rund um den Sonderbundkrieg. In der Folge hatte zur Zeit der Gründung des Bundesstaates erst die Bahnlinie von Zürich nach Baden – bekannt als ‘Spanisch-Brötli-Bahn’ – ihren Betrieb aufgenommen.

Erst die Bundesverfassung von 1848 bot die Chance, das Eisenbahnwesen schweizweit einheitlich zu regeln. Dies bedeutete aber auch, dass die grundsätzlichen Fragen zuerst geklärt werden musste, ob das damals modernste Verkehrsmittel durch den Staat zu bauen und betreiben sei oder ob dies der privaten Initiative zu überlassen sei. In dieser intensiv geführten Auseinandersetzung setzten sich die Anhänger des Privatbahnsystems durch, was nicht zuletzt auf den dominanten Einfluss des ‘Eisenbahnkönigs’ Alfred Escher zurückzuführen war. Mit dem Eisenbahngesetz von 1852 wurde die Grundlage für den privaten Bau und Betrieb der Eisenbahnen geschaffen. Auch fiel das Recht zur Erteilung von Eisenbahnkonzessionen mit diesem Gesetz in den Kompetenzbereich der Kantone. Diese Lösung war dem Aufbau eines einheitlichen und effizienten Netzes nicht förderlich. Dennoch gelang es, auch dank privater unternehmerischer Initiative bis 1860 Bahnlinien zu realisieren, welche die wichtigsten Zentren des Schweizer Mittellandes miteinander verbanden und die in grossen Teilen dem Plan für das Schweizer Bahnnetz entsprachen, den George Stephenson zehn Jahre zuvor im Auftrag des Bundesrates entworfen hatte.¹

Nach dem Eisenbahnboom der 1850er Jahre gerieten die Bahngesellschaften in finanzielle Turbulenzen und konnten kaum mehr Profite erwirtschaften. Um 1861 hatten die meisten Bahngesellschaften mit wirtschaftlichen Problemen zu kämpfen. Nur die Centralbahn und die Nordostbahn vermochten sich diesem Trend teilweise zu entziehen. Immerhin gelang es, trotz den wirtschaftlichen Schwierigkeiten das Bahnnetz weiter auszubauen und bis 1870 alle Hauptstrecken im Schweizer Mittelland zu vollenden. Die Mängel des Privatbahnsystems wurden dann aber während der Mobilmachung wegen des Deutsch-Französischen Kriegs von 1870 bis 1871 schonungslos offengelegt. Die Eisenbahnen waren nicht in der Lage, die ihnen zugeordneten Aufgaben für die militärische Landesverteidigung und die wirtschaftliche Landesversorgung zu erfüllen. Das neue Eisenbahngesetz von 1872 sollte diese Missstände beheben. Statt der Kantone erhielt nun der Bund das Recht zur Erteilung der Eisenbahnkonzessionen. Er übte neu die Kontrolle aus über den Bau, die Tarife und das Rechnungswesen. Der Bund erhielt auch die Kompetenz, die durch ihn konzessionierten Linien zurückzukaufen. Damit war die Bahnverstaatlichung wieder zum Thema der politischen Auseinandersetzungen geworden.

Besonders in Erscheinung trat Jakob Stämpfli, der frühere Berner Bundesrat, Verwaltungsratspräsident der Eidgenössischen Bank und Gegenspieler Alfred Eschers.² Er schlug 1878 vor, dass der Bund nur

¹ Hans-Peter Bärtschi; Anne-Marie Dubler: „Eisenbahnen“, in: HLS, Version vom 11.02.2015. Online: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/007961/2015-02-11/>, konsultiert am 10.04.2022.

Pâquier Serge: Options privées et publiques dans le domaine des chemins de fer suisses des années 1850 à l'entre-deux-guerres, in: SZG, Bd. 56, 2006, S. 25.

² Mesmer Beatrix: „Jakob Stämpfli“, in: Das Bundesratslexikon, hsg. v. Urs Allematt, 2019, S. 74 – 80.

die Hauptbahnen erwerben solle. Er entwarf ein zweistufiges Vorgehen, dem gemäss der Bund die Bahnen ab 1880 übernehmen und einer einheitlichen Direktion unterstellen sollte, um dann im Lauf von sieben Jahren aufgrund der Betriebsergebnisse die Rückkaufssumme festzulegen. Vor dem Rückkaufstermin von 1883 beschäftigte sich der Bundesrat erstmals seit 1857 wieder mit dem Rückkauf der Bahngesellschaften. Als kaum überwindbares Problem stellte sich der aufgrund des alten Rechnungsgesetzes zu bestimmende Rückkaufswert heraus, der gemäss den Darlegungen des Bundesrates um 70 Millionen Franken zu hoch gewesen wäre. Das gemäss den gesetzlichen Bestimmungen zu hoch eingeschätzte Anlagekapital, aber auch die durch die Bahngesellschaften zu ihren Gunsten manipulierten Ertragsrechnungen hätten dazu geführt, dass der Bund für die durch Rückkauf zu erwerbenden Bahnlinien einen überteuerten Preis hätte zahlen müssen. Der Bundesrat entschied deshalb, auf den Rückkauf zu verzichten. Damit trat die Möglichkeit, die Bahnen einvernehmlich durch den Bund zu erwerben, wieder in den Vordergrund. Die Ständeräte Cornaz und Zschokke reichten am 6. April 1883 zwei entsprechende Motionen ein, die durch den Rat allerdings abgelehnt wurden.³

Der einvernehmliche Rückkauf wenn nicht aller, so doch einzelner Bahnlinien blieb auf der politischen Agenda. Ein erster Versuch, die Nordostbahn käuflich durch den Bund zu erwerben, war 1887 gescheitert, auch weil man vor einem möglichen Misserfolg in der Volksabstimmung zurückschreckte, wodurch die Bemühungen um eine Verstaatlichung der Bahnen zurückgeworfen worden wären. Die Fusion der Westschweizer Eisenbahnen mit der Jura-Bern-Luzern-Bahn zur Jura-Simplon-Bahn bot den Anlass, einen neuen Anlauf für den Erwerb einer Bahngesellschaft durch den Bund zu wagen. Bei der Genehmigung dieser Fusion gelang es dem Bund, für alle Konzessionen der neuen, fusionierten Gesellschaft als einheitlichen Termin den 1. Mai 1903 festzulegen. Damit war bereits eine wesentliche Voraussetzung für die spätere Verstaatlichung geschaffen. Grössere Aktienpakete der Jura-Simplon-Bahn befanden sich im Eigentum der beteiligten Kantone. Als der Kanton Bern als grösster Aktionär dem Bund einen Teil seiner Prioritätsaktien zum Kauf anbot, griff dieser zu. Damit wurde der Bund selber Aktionär einer grösseren Bahngesellschaft, blieb aber weit davon entfernt, die Aktienmehrheit zu erwerben und so einen bestimmenden Einfluss ausüben zu können.⁴

Die Eidgenossenschaft hatte die Aktion der Jura-Simplon-Bahn ohne grösseren Widerstand erwerben können. Es gab kein Referendum und damit auch keinen Abstimmungskampf. Als dem Bund 1891 durch ein Bankenkonsortium ein grösseres Aktienpaket der Centralbahn angeboten wurde, griff die Landesregierung deshalb zu und schloss mit den beteiligten Banken einen Vertrag zum Kauf von 50'000 Aktien ab, was ungefähr der Hälfte des Aktienkapitals der Centralbahn entsprach. Der Bundesrat versprach sich von diesem Ankauf zusammen mit dem bereits erworbenen Aktienpaket der Jura-Simplon-Bahn einen bestimmenden Einfluss auf den Betrieb und die weitere Entwicklung des Schweizer Bahnnetzes.⁵ An diesem Wendepunkt der Eisenbahnpolitik griff Ständerat Casimir von Arx erstmals in die Debatte ein.

Die gemeinwirtschaftliche Rolle der Eisenbahnen

Aus der Sichtweise des Einundzwanzigsten Jahrhunderts mag es erstaunen, dass ausgerechnet herausragende Vertreter des Freisinns, des liberalen Urgesteins der Schweiz, sich für die

³ Strebel Heinrich: Die Diskussion um den Rückkauf der schweizerischen Privatbahnen durch den Bund 1852 – 1898, Diss. Zürich, 1980, S. 82 – 85.

⁴ a.a.O., S. 98 – 102.

⁵ a.a.O., S. 117 f.

Verstaatlichung der der privaten Eisenbahngesellschaften eingesetzt haben. Im ausgehenden Neunzehnten Jahrhundert aber waren solche staatswirtschaftlichen Ideen auch in der grossen freisinnigen Parteifamilie durchaus salonfähig. Casimir von Arx und seine Mitstreiter waren keineswegs Sozialisten, nichts lag ihnen ferner als die Abschaffung des Privateigentums.

Dass dem Transportwesen als Teil der Volkswirtschaft eine besondere Rolle zukam, zeigte sich schon in den ersten Debatten im noch jungen Bundesstaat. Beim grossen Streit zwischen den Anhängern eines staatlichen oder eines privaten Eisenbahnsystems ging es nicht um die Frage Staats- oder Privatwirtschaft, sondern es ging darum, ein technisches Monopol wie den Eisenbahnverkehr im Interesse der gesamten Wirtschaft richtig zu organisieren. Als wegleitende Alternativen boten sich einerseits ein System privater Bahnen an, das durch staatliche Konzessionen reguliert wurde, andererseits der Bau und Betrieb der Eisenbahnen durch ein staatliches Unternehmen, welches in öffentlichem Auftrag handelte. Im ersten Fall sah sich der Staat auf seine Rolle als Regulatur beschränkt, er erbrachte also nicht selber eine Dienstleistung, sondern handelte als Ordnungsverwaltung. Im zweiten Fall erbrachte der Staat die Dienstleistung und handelte als Leistungsverwaltung. Bis in die 1870-er Jahre blieb die Debatte um das Eisenbahnwesen vom Primat der rein ordnungspolitischen Funktion des Staates geprägt, und in der Schweiz fuhren alle Eisenbahnen privat.

Unter dem Eindruck der Wachstumskrise nach 1871 wurde in der öffentlichen Diskussion der Aspekt der Leistungsverwaltung dominanter. Bis zum Ende des Neunzehnten Jahrhunderts wurde die Idee, dass der Staat gewisse Dienstleistung besser selber erbringen könne immer breiter akzeptiert.⁶ Besonders zeigt sich dies im nationalökonomischen Diskurs im Deutschen Reich nach 1871. Dort setzte sich der dualistische Ansatz der Gemeinwirtschaftslehre durch, dem gemäss Privatwirtschaft und staatliche Gemeinwirtschaft sich sinnvoll ergänzen würden. Beabsichtigt war keineswegs, das marktwirtschaftliche System in Frage zu stellen oder gar zu überwinden, es galt vielmehr, unerwünschte Effekte der privatkapitalistischen Entwicklung zu bekämpfen.⁷

Casimir von Arx war Finanzfachmann, nicht Nationalökonom. Ihn interessierten praktikable Lösungen weit mehr als hochtrabende Theorien. Der Gedanke einer prinzipiellen Überlegenheit einer staatlich oder genossenschaftlich organisierten Gemeinwirtschaft war ihm auch fremd. Er wollte im Gegenteil beste Voraussetzungen schaffen für das Gedeihen der privaten Unternehmungen, welche so den allgemeinen Wohlstand heben sollten. Eine unverzichtbare Voraussetzung für diese gedeihliche Entwicklung der gesamten Wirtschaft war ein gut funktionierendes Transportwesen, für den Landverkehr damals identisch mit der Eisenbahn. Ohne das Schienennetz wäre der Transport von Rohstoffen und Fertigprodukten über weitere Distanzen nicht möglich gewesen. Das Eisenbahnnetz bildete die Venen und Arterien für diese damals schon globale, arbeitsteilige, industrielle Wirtschaftsweise.

Damit die Eisenbahn ihre zentrale Aufgabe erfüllen konnte, bedurfte es einer einheitlichen Organisation. Nur wenn der Schienenverkehr als Netz, als verbundenes System, funktionierte, konnte er die von ihm erwarteten gemeinwirtschaftlichen Leistungen erbringen. Notwendig dafür waren technische Normen für die einheitliche Spurweite und das Rollmaterial, um einen durchgehenden Verkehr ohne vermeidbare Umladeaktionen und Umsteigevorgänge zu gewährleisten. Auch diese technische Normierung blieb aber wirkungslos ohne eine Vereinheitlichung der Fahrpläne, der Tarife für den Personen- und Güterverkehr, der Billette und Frachtbriefe. Schliesslich galt es auch, die allgemeine Beförderungspflicht zu gleichen Bedingungen durchzusetzen. Private Bahngesellschaften, die ausschliesslich der Konkurrenzlogik, der Optimierung ihres eigenen Profits folgten, konnten die von

⁶ Kirchhofer André: Stets zu Diensten – gezwungenermassen! Die Schweizer Bahnen und ihre „Gemeinwirtschaftlichkeit“ für Staat, Wirtschaft und Bevölkerung, Basel, 2010, S. 185.

⁷ a.a.O., S. 103 f.

ihnen erwarteten gemeinwirtschaftlichen Leistungen nicht erbringen. Nur der Staat als Regulator konnte hier für Ordnung sorgen, die für den Betrieb eines verbundenen Systems unabdingbaren Regeln durchsetzen und so den Primat des Gemeinnutzens vor dem Eigennutzen der privaten Bahngesellschaften sichern.⁸

Dieses Ziel einer organisatorischen Vereinheitlichung des Bahnwesens konnte noch ohne Verstaatlichungen erreicht werden, es genügte, wenn der Bundesstaat als Regulator bei der Erteilung der Eisenbahnkonzessionen die entsprechenden Regeln festschrieb. Mit dem neuen Eisenbahngesetz von 1872 waren die nötigen Bundeskompetenzen geschaffen worden. Die Eisenbahnen blieben privatwirtschaftlich finanziert, der Bund übte aber neu die Aufsicht über Tarife und Fahrpläne aus.⁹ Damit waren zwar die schlimmsten Auswüchse des privaten Bahnwesens beseitigt, aber die Eisenbahnkrise noch nicht gelöst. Offenbar reichten die regulatorischen Massnahmen nicht aus, um die privaten Bahngesellschaften zu einem Verhalten zu veranlassen, das mit den gesamtwirtschaftlichen Notwendigkeiten übereinstimmte.

Wenn man begreifen wollte, weshalb die Geschäftspolitik der privaten Bahngesellschaften nicht der gemeinwirtschaftlichen Funktion des Transportwesens entsprach, galt es, die besondere Kapital- und Kostenstruktur der Eisenbahnen zu analysieren. Im Unterschied zu den meisten anderen Industriezweigen war das Eisenbahnwesen besonders kapital- und personalintensiv. Der Kapitaleinsatz für feste Anlagen und Fahrzeuge war enorm, während der Einsatz von Betriebsmitteln und Rohstoffen vergleichsweise geringe Kosten verursachte. Auch der Personaleinsatz war kostenintensiv und konnte nicht an kurzfristige Schwankungen der Nachfrage angepasst werden. Zudem war ein grosser Teil des Personals unabdingbar für die Aufrechterhaltung des Betriebs und konnte nicht ohne Einbussen bei der Sicherheit reduziert werden. Somit blieben auf der Kostenseite nur die Betriebsmittel, deren Einsatz flexibel entsprechend der Entwicklung der Nachfrage gestaltet werden konnte.

Dieser Widerspruch zwischen dem konstant hohen und langfristigen Kapitaleinsatz und der kurzfristig schwankenden Verkehrsnachfrage hatte weitreichende Folgen für die Geschäftspolitik der privaten Bahngesellschaften:

„Einem Unternehmen, das die Fixkostenstruktur beachtete und deren Gesetze – in Erwartung von Renditen – streng befolgte, verbot sich daher eine Streckenführung (nur) in der Peripherie. Zu zerstreut siedelten dort Bevölkerung und Industrie, als dass ein genügend grosses Transportpotential vorhanden gewesen wäre. Mehr Gewinn versprach die Strategie, zuerst jene Projekte voranzutreiben, die die bevölkerungsreichen Zentren miteinander verbanden – die Linien, auf denen voraussichtlich am meisten Güter und Passagiere verkehren würden. Zugleich lag es nahe, sich nicht auf Konkurrenz einzulassen, sondern im einmal gewählten Bezirk mittels Prioritäts- und Ausschlussrechten die totale Marktführerschaft zu erlangen.“¹⁰

Einfach ausgedrückt: Ein privates Bahnunternehmen arbeitete nur dann profitabel, wenn es sich auf die Strecken mit grossem Verkehrsaufkommen konzentrierte und diese als Monopolist betreiben konnte. Eine solche Geschäftspolitik widersprach in zweifacher Hinsicht der gemeinwirtschaftlichen Aufgabe der Eisenbahnen. Einerseits bedeutete die Konzentration auf die gewinnträchtigen Strecken eine Vernachlässigung der Peripherie, was besonders in einem föderalistisch geprägten Land wie der Schweiz staatspolitisch unerwünscht war. Andererseits hatte der dem privaten Bahnwesen inhärente Drang zum Monopolbetrieb auch eine volkswirtschaftlich schädliche Machtkonzentration bei den

⁸ a.a.O., S. 139.

⁹ Strebek Heinrich, a. a. O., S. 51.

¹⁰ Kirchofer André, a. a. O., S. 142 f.

grossen Eisenbahngesellschaften zur Folge. Wollte man diese unerwünschten und sogar schädlichen Effekte bekämpfen, genügten rein regulatorische Massnahmen nicht mehr. Als einzig wirksame Abhilfe erschien die Verstaatlichung der Eisenbahnen.

Auch der Versuch, die Monopole der grossen Bahngesellschaften durch Aufbau einer eigenständigen, konkurrierenden Bahn zu brechen, die Monopolisten quasi mit ihren eigenen Mitteln zu schlagen, scheiterte kläglich. Die 1875 gegründete Nationalbahn sollte in Konkurrenz vor allem zur Nordostbahn unter Umgehung der grossen Wirtschaftszentren eine neue West-Ost-Verbindung durch das Schweizer Mittelland realisieren. Die als Bahn des Volkes durch Gemeinden und kleine Städte finanzierte Nationalbahn war schon nach drei Jahren pleite, was es ihrer ärgsten Konkurrentin, der Nordostbahn, erlaubte, die ganze Konkursmasse zu einem äusserst geringen Preis zu erwerben und so das eigene Streckennetz weiter zu arrondieren.¹¹ Wenn es noch eines Beweises bedurft hätte, dass die zugunsten der erfolgreichen Monopolisten wirkenden ökonomischen Gesetze nicht ungestraft verletzt werden können, dann wäre er durch den Zusammenbruch der Nationalbahn erbracht worden

Sollte das ganze Land auch in der Peripherie mit der Eisenbahn zuverlässig und zu einheitlichen und erschwinglichen Tarifen erschlossen werden, war der Staatsbetrieb die einzig gangbare Lösung.¹² Wer eine überzeugende Argumentation für die Verstaatlichung der Eisenbahnen suchte, wurde in den Geschäftszahlen der privaten Bahngesellschaften fündig.

Der Ständerat debattiert über den Ankauf der Centralbahn

Die Eintretensdebatte über den Ankauf der Schweizerischen Centralbahn durch den Bund war schon recht weit fortgeschritten, als Ständerat Casimir von Arx das Wort ergriff. Obschon „die Diskussion bereits etwas breit geworden“ sei, erlaube er sich doch, in die Debatte einzugreifen.¹³ Seine Wortmeldung begründete er zunächst mit dem besonderen Interesse seiner Landesgegend an der Centralbahn, hob dann zu einer grundsätzlichen Erklärung an:

„Nun sage ich Ihnen ohne lange Vorrede: Ich bin für Verstaatlichung, und zwar bin ich für die Verstaatlichung ohne Künstelei und ohne Hintergedanken. Und weil ich das bin, so stimme ich für den Aktienkauf. Aber ich stimme ebenso sehr und mit ebenso sicherer Überzeugung für den Rückkauf der ganzen Centralbahn. Ich stehe auf dem ursprünglichen Boden des Bundesrathes.“¹⁴

Mit dieser eindeutigen Ansage stellt Casimir von Arx klar, dass es ihm um mehr geht als um die Ergreifung einer günstigen Gelegenheit zum Kauf eines Aktienpakets einer Eisenbahngesellschaft. Er argumentiert hier für einmal nicht finanzpolitisch, sondern er wendet eine volkswirtschaftliche Betrachtungsweise an. Er weiss auch die Geschichte auf seiner Seite: „Es kann den Gegnern der Verstaatlichung heute gelingen, die Verstaatlichung zu hintertreiben, allein dieselbe wird dennoch kommen und der Gedanke, dass das wichtigste moderne Verkehrsinstrument der Privatthätigkeit und damit der Spekulation und der Interessenwirtschaft entzogen werden soll, wird trotzdem zum Durchbruch gelangen. Der Idee des Staatsbetriebes der Eisenbahnen gehört unbedingt die Zukunft.“ Er

¹¹ Hans-Peter Bärtschi: „Schweizerische Nationalbahn (SNB)“, in: HLS, Version vom 30.11.2011. Online: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/042013/2011-11-30/>, konsultiert am 10.04.2022.

¹² Kirchhofer André: a. a. O., S. 148.

¹³ AB, Ständerat, Sitzung vom 17. Juni 1891, S. 210.

¹⁴ a.a.O.

wendet sich gegen eine Betrachtungsweise aus dem Blickwinkel der „Parteitaktik“ oder „Sonderinteressen“.¹⁵

Dass mit dieser Argumentation keineswegs eine staatliche Wirtschaftsordnung angestrebt werden sollte, versteht sich wohl von selbst. Casimir von Arx war kein Gegner privatwirtschaftlicher Betätigung, war diese in seinen Augen doch der hauptsächlichliche Motor des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts. Damit die private Wirtschaft diese Rolle erfüllen konnte, brauchte es aber ein gut funktionierendes Transportwesen, für die damalige Zeit identisch mit dem Eisenbahnnetz. Welche Rolle dabei dem Staat zukommen sollte, war jedoch umstritten. Die Anhänger der Privatbahnen verteidigten das in ihren Augen bewährte Prinzip der staatlichen Konzessionen, wie es im Eisenbahngesetz von 1852 festgelegt und 1872 modifiziert worden war. Die Debatte im Ständerat erhielt eine deutlich verstaatlichungskritische Wende durch das Votum von Theodor Wirz. Der konservative Obwaldner Standesvertreter erblickte in den Bemühungen um die Verstaatlichung des Eisenbahnnetzes eine gefährliche Tendenz zur Machtausweitung des Zentralstaates:

„... und hüten wir uns vor Einem, meine Herren! hüten wir uns vor der gewaltigsten Förderung des sozialistischen Gedankens, indem der Einheitsstaat die Geldmacht und die modernen Heerstrassen monopolisiert, und sorgen wir dafür, dass das werthvollste politische Erbtheil einer grossen Vorzeit, das Bewusstsein der Freiheit, durch eine zu weit gehende Staatsallmacht in unserem Volke nicht verloren gehe.“¹⁶

Dieses engagierte Votum gegen die Staatsbahn beginnt mit einer liberalen Argumentation, welche die private wirtschaftliche Betätigung als produktiveren Faktor preist und diesem das unfreie, sozialistische Modell gegenüberstellt. Das abschliessende Argument zeigt aber Ständerat Wirz als aufrechten Konservativen: Ihm geht es um die alte eidgenössische Freiheit, die durch die zentralisierte Staatsbahn ernsthaft bedroht wäre. Damit war die konservative Frontstellung gegen die Übernahme der Centralbahn durch den Bund, wie sie im Abstimmungskampf ihre volle Wirkung entfalten sollte, bereits eindeutig markiert.

Casimir von Arx hatte sein Votum mit grundsätzlichen, volkswirtschaftlichen Argumenten eingeleitet. Den Hauptteil seiner Rede widmete er jedoch finanzpolitischen Erwägungen. Zuerst stellte er klar, dass „am richtigen Ort“ gerechnet werden müsse. Die aktuellen Börsenkurse der Centralbahnaktien könnten keine seriöse Grundlage für die Berechnung des Preises bilden, weil die Börse ein „unberechenbarer Faktor“ sei. Anders als vom konservativen Tessiner Ständerat Soldati geltend gemacht, sei es sehr wohl möglich, die Kosten eines Rückkaufs der Eisenbahnen zu berechnen. Und dann läuft der Finanzexperte von Arx zur Hochform auf. Ausgehend von der bundesrätlichen Botschaft präsentiert er dem Plenum eine Berechnung des Rückkaufswerts der Centralbahn, die in der folgenden Debatte auch die Gegner der Vorlage nicht mehr widerlegt werden konnte.

Basis der Berechnung des Rückkaufswerts war die Eisenbahnkonzession aus dem Jahre 1853. Diese sah vor, dass die Centralbahn nach 30, 45 oder 60 Jahren zurückgekauft werden konnte. Für die Berechnung des Preises sollten die letzten zehn Jahre vor dem Rückkauf massgebend sein, indem das 25-fache des durchschnittlichen Jahresertrags dieser zehn Jahre angesetzt wurde. In keinem Fall hätte aber der Betrag geringer sein dürfen als das Anlagekapital. Der nächstmögliche Rückkaufstermin für die Centralbahn wäre der der 28. Januar 1898 gewesen. Casimir von Arx musste also nur die vom Beginn der zehnjährigen Berechnungsperiode zur Verfügung stehenden Zahlen einsetzen und mit einer Hochrechnung der zukünftigen Erträge bis 1897 ergänzen, um daraus eine Schätzung des Rückkaufswerts ableiten zu können. Beinahe für die Hälfte der Berechnungsperiode, nämlich für die

¹⁵ a.a.O., S. 211.

¹⁶ a.a.O., S. 225.

Jahre 1888, 1889, 1890 und 1891 würden bereits Zahlen vorliegen, welche für die Berechnung beigezogen werden könnten. Casimir von Arx verhehlte auch nicht, dass in den weiteren Jahren bis 1898 eher mit einer Zunahme der Erträge zu rechnen sei. Er argumentierte weiter sehr zutreffend mit der Funktion der Centralbahn als Zubringer für die damals noch junge Gotthardstrecke. Italien werde noch von einer „ganz schweren Krisis heimgesucht“. Auch diese werde jedoch vorübergehen, was sich auf die Erträge der Gotthardbahn und damit auch ihres Zubringers SCB günstig auswirken werde.¹⁷

Ausgehend von den bereits bekannten Zahlen der Jahre 1888 bis 1891 errechnete Casimir von Arx einen durchschnittlichen jährlichen Ertrag von 3'450'000 Franken. Multipliziert mit 25 ergab sich daraus ein Rückkaufswert von 86'250'000 Franken. Weil der Bund gemäss Vertrag die Centralbahn per 1. Januar 1891 übernehmen wolle, die Verzinsung der Anleihen aber erst am 1. August des Jahres beginne, seien auf diesen Rückkaufswert noch zirka zwei Millionen dazuzurechnen, was der Verzinsung von sieben Monaten entspreche. Von dieser Basis ausgehend stellte er als ausgewiesener Finanzexperte folgende Rechnung auf: Die für den Kauf auszugebende Bundesanleihe von nominell 100 Millionen Franken hätte bei einer Verzinsung von 3% einen Kurswert von bloss 86 Millionen, sie wäre also zwei Millionen Franken günstiger als der von ihm berechnete Rückkaufswert! Ganz routinierter Bankfachmann, untermauerte er seine Argumentation mit Beispielen aktueller schweizerischer und ausländischer Anleihen, welche exakt zu dem von ihm angegebenen Kurs hätten platziert werden können.¹⁸

Dieser ausgefeilten Argumentation konnten die Gegner der Vorlage nichts mehr entgegensetzen. Und auch Bundesrat Welti stellte in seinem Schlussvotum im Ständerat fest, dass er sich „auch hier auf das durchaus Zutreffende berufen“ könne, das „von Herrn von Arx gesagt worden“ sei.¹⁹ So war es Casimir von Arx gelungen, der Debatte im Ständerat seinen Stempel aufzudrücken, obwohl er nicht Mitglied der vorberatenden Kommission gewesen war. Von Stund' an war mit ihm nicht nur als Finanzpolitiker, sondern auch als Verkehrspolitiker zu rechnen. Die eigentliche Bewährungsprobe für den Rückkauf der Centralbahn war aber die folgende Volksabstimmung.

Das Volk sagt Nein zum Ankauf der Centralbahn

Der Bundesbeschluss für den Ankauf der Centralbahn unterstand dem fakultativen Referendum. Die Gegner der Vorlage mussten bis am 29. September 30'000 Unterschriften zusammenbringen. Das Referendum wurde von unterschiedlichen, teils sogar gegensätzlichen politischen Bewegungen getragen. Die bedeutendste Gegnerschaft rekrutierte sich aus den Katholisch-Konservativen der ehemaligen Sonderbundskantone. Unterstützt wurden sie durch den Eidgenössischen Verein, eine Sammlungsbewegung der konservativen Protestanten. Aber auch von sozialdemokratischer Seite wurde das Projekt bekämpft, obwohl der Grütliverein sich für den Ankauf der Centralbahn ausgesprochen hatte.²⁰

Die Opposition rekrutierte sich also aus dem konservativen wie dem linken Flügel des politischen Spektrums. Als ob das noch nicht genug wäre, litt die Vorlage auch an einer schlechten regionalpolitischen Verankerung. Direkt vom Ankauf der Centralbahn profitiert hätten nur die Kantone

¹⁷ a.a.O., S. 211.

¹⁸ a.a.O., S. 212.

¹⁹ a.a.O., S. 216.

²⁰ Strebler Heinrich, a. a. O., S. 144-146.

Bern, Solothurn und die beiden Basel. Diese vier Kantone sollten denn auch die einzigen sein, die der Vorlage zustimmten. Besonders in der Westschweiz dominierte die Befürchtung, dass wegen des Ankaufs der Centralbahn der Bau des Simplontunnels gefährdet sein könnte.²¹

Die Befürworter des Bahnankaufs hätten also allen Grund gehabt, sich im Abstimmungskampf gehörig ins Zeug zu legen. So erhielt auch Casimir von Arx eine Einladung zur „Bildung eines Centralcomités, welches die Aufgabe erhalten soll, die Bewegung für Annahme des Bundesbeschlusses über den Ankauf der schweizerischen Centralbahn zu organisieren“. Die Gründung des Abstimmungskomitees sollte am 29. Oktober im Bahnhofrestaurant Olten stattfinden. Vier Mitglieder des Nationalrates und ein Ständerat hatten die Einladung unterzeichnet.²² Leider ist dieses Dokument die einzige schriftliche Spur, die von diesem Abstimmungskomitee erhalten geblieben ist. Was an diesem 29. Oktober im Oltnen Bahnhofbuffet beschlossen wurde, welche Aktivitäten das Komitee in Gang setzte: wir wissen es nicht. Einen wirklichen Abstimmungskampf scheint das Komitee jedenfalls nicht geführt zu haben, hätten sich doch sonst Spuren davon in der politischen Publizistik finden müssen.

Betrachtet man die Nationalräte und den Ständerat genauer, welche die Einladung unterschrieben haben, offenbaren sich darin schon die Anfänge der Koalition von Linken, Liberalen und gemässigten Konservativen, die später der Bahnverstaatlichung politisch zum Durchbruch verhalf. Und einige unter ihnen sollten beim Aufbau der Bundesbahnen als Mitglieder des Kaders oder des Verwaltungsrats eine Rolle spielen:

Ständerat Othmar Blumer (Zürich) gehörte als Liberaler in der Bundesversammlung der Fraktion der Mitte an. Er war Verwaltungsratspräsident der Bank in Winterthur, Mitglied der Verwaltungsräte der Rentenanstalt, der Versicherungsgesellschaft Winterthur und der Mechanischen Seidenstoffweberei.²³

Nationalrat Arnold Künzli (Aargau) führte die demokratische Opposition gegen das liberale Regiment im Aargau an. Er war Grütlianer und Vorkämpfer für die Erweiterung der Volksrechte. Er initiierte die spätere Fusion mit den Liberalen zur aargauischen freisinnig-demokratischen Volkspartei. Künzli war unter anderem Mitglied der Verwaltungsräte der Aargauer Kreditanstalt, der Centralbahn und der Jura-Simplon-Bahn. 1895 wurde er Verwaltungsrat der durch Casimir von Arx mitbegründeten Elektrizitätswerke Olten Aarburg und 1902 Mitglied des SBB-Verwaltungsrates.²⁴

Nationalrat Joseph Stockmar (Bern) vertrat den französischsprachigen Kantonsteil in der Berner Regierung. In der Bundesversammlung gehörte er zur linken Fraktion. Stockmar war auch Verwaltungsratsmitglied der Centralbahn, der Jura-Simplon-Bahn und der Emmentalbahn. Er war wesentlich beteiligt an den Verhandlungen zum Bau des Simplon-Tunnels. 1903 wurde er Direktor der SBB-Kreisdirektion Lausanne.²⁵

Nationalrat Johann Georg Berlinger (St. Gallen) war Fabrikant (Weberei und Stickerei). Als freisinniger Liberaler gehörte er in der Bundesversammlung der radikal-demokratischen Fraktion an. Er war Mitglied des Verwaltungsrats der Toggenburgerbahn gehörte der Kommission für die St. Galler Kantonbank an.²⁶

Nationalrat Johann Joseph Keel (St. Gallen) war der einzige katholisch-konservative Unterzeichner der Einladung für das Abstimmungskomitee. Von 1870 bis 1902 gehörte er dem Regierungsrat an

²¹ Linder Wolf; Bolliger Christian; Rielle Yvan (Hsg.): Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848 – 2007, Bern - Stuttgart - Wien, 2010, S. 75 f.

²² StA Olten, PA-003-03-03-01-001.

²³ Gruner Erich: Die Schweizerische Bundesversammlung 1848 – 1920, Bd. I, Bern, 1966, S. 54.

²⁴ a.a.O., S. 661 f.

²⁵ a.a.O., S. 237.

²⁶ a.a.O., S. 543.

und war damit eines der politischen Schwergewichte des Kantons. Er vertrat innerhalb der katholisch-konservativen Fraktion die zentralistische Linie. Keel war unter anderem Mitglied der Verwaltungsräte der Nordostbahn, der Jura-Simplon-Bahn und der Toggenburger Bahn. Nach dem Rücktritt von Bundesrat Emil Welti am Abstimmungsabend des 6. Dezember 1891 verzichtete er bei der Ersatzwahl auf eine eigene Kandidatur zugunsten von Rudolf Zemp, der in der Folge zum ersten katholisch-konservativen Bundesrat gewählt wurde. 1902 wurde Keel in den SBB-Verwaltungsrat gewählt.²⁷

Als Abstimmungskomitee traten die beteiligten Mitglieder der Bundesversammlung nicht öffentlich in Erscheinung. Immerhin setzte sich die „Ostschweiz“ als konservative Zeitung für die Ankaufsvorlage ein, offensichtlich unter dem Einfluss ihres Herausgebers Nationalrat Keel aus St. Gallen. Es war dann wiederum Keel, der nach dem überstürzten Rücktritt von Bundesrat Emil Welti durch seinen Verzicht auf eine eigene Bundesratskandidatur den Weg für die Wahl von Rudolf Zemp ebnete. So gelang es, die Innerschweizer Konservativen bei den folgenden Abstimmungen über Eisenbahnvorlagen wenigstens zum Teil für eine Zustimmung zu gewinnen.

Von den fünf Herren, welche die Einladung für Gründung des Abstimmungskomitees unterzeichnet hatten, erlebten noch drei die Gründung der Schweizerischen Bundesbahnen. Alle drei sollten sich dann am Aufbau dieses Unternehmens beteiligen. Die Nationalräte Künzli und Keel wurden Mitglieder des SBB-Verwaltungsrates. Eine besondere Rolle kam jedoch Joseph Stockmar zu, der die SBB-Kreisdirektion in Lausanne leitete. Das Abstimmungskomitee entfaltete keine sichtbare Wirkung und der Abstimmungskampf war denn auch ein voller Misserfolg. Aber Casimir von Arx begegnete hier schon drei Mitstreitern, die Teil seines bedeutenden eisenbahnpolitischen Netzwerkes werden sollten.

Im Abstimmungskampf fehlte vor allem eine gewichtige Stimme. Bundesrat Welti beteiligte sich abgesehen von einem Auftritt in seinem Heimatkanton Aargau nicht am Abstimmungskampf. Die Neue Zürcher Zeitung beklagte dieses Fehlen in einem Leitartikel, der zwei Wochen vor der Abstimmung erschien. Stehe „die Verwirklichung grosser Staatsgedanken, wie der Rückkauf der Bahnen, auf dem Spiel, dann dürfen die Mitglieder des Bundesrathes, vorab die Vorsteher der zuständigen Departemente, die Dinge nicht gehen lassen, wie sie gehen mögen“. Das Blatt forderte Bundesrat Welti explizit auf, „in einem größeren Ort der deutschen Schweiz, etwa in der Stadt Zürich“, sich direkt ans Volk zu wenden. Eine solche Rede würde einen grossen Erfolg haben. Der Artikel in der NZZ endet mit einem deutlichen Appell: „Möge also Herr Welti vor seine Mitbürger hintreten und reden!“²⁸

Dieser ebenso eindringlichen wie freundlichen Aufforderung der Neuen Zürcher Zeitung leistete Emil Welti keine Folge. Immerhin fand bereits zwei Tage später in Zürich eine Versammlung statt, über welche die NZZ am 26. November berichtete. An der mit über 100 Teilnehmern gut besuchten Veranstaltung seien fünf Redner aufgetreten, wovon drei sich für die Annahme des Centralbahn-Kaufs ausgesprochen hätten, zwei dagegen. Als befürwortende Votanten erwähnt werden „Dr. Bürkli“, „Oberst Meister“ und „Stadtrath Meyer“. Mit „Dr. Bürkli“ war wohl Nationalrat Arnold Bürkli gemeint, der früher Stadtingenieur von Zürich gewesen war und in dieser Funktion für bedeutende Planungen wie die Bahnhofstrasse verantwortlich zeichnete. Während zwei Jahren hatte er auch als Ingenieur bei der Nordostbahn gearbeitet.²⁹ „Oberst Meister“ beziehungsweise Ulrich Meister war ebenfalls Politiker

²⁷ a.a.O., S. 568 f.

²⁸ NZZ, 22.11.1891.

²⁹ Werner Stutz: „Bürkli, Arnold“, in: HLS, Version vom 07.01.2005. Online: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/003622/2005-01-07/>, konsultiert am 10.04.2022.

und sass im Nationalrat von 1882 bis 1890 und von 1892 bis 1911. Als Forstingenieur war er aber weder Eisenbahn- noch Finanzexperte.³⁰

Als Gegner der Vorlage traten „Dr. Ryf“ und „Dr. Spöndlin“ auf. Mit „Dr. Ryf“ dürfte Johannes Ryf gemeint sein. Er war von 1878 bis 1884 Nationalrat gewesen. Seine harte Haltung als Gläubigervertreter gegen die Stadt Winterthur beim Zusammenbruch der Nationalbahn hatte ihn die Wiederwahl gekostet. Auch bei den späteren Auseinandersetzungen um die Neubesetzung des Direktoriums der Nordostbahn sollte er an der Seite Guyer-Zellers als konsequenter Vertreter der Privatbahnen auftreten.³¹

An der Zürcher Versammlung waren also auch bekannte Persönlichkeiten präsent, es fehlte aber die erste Garde der Eisenbahnpolitiker. In der Berichterstattung der NZZ besonders hervorgehoben wird die grundsätzliche Argumentation Ulrich Meisters, der „auf die allgemeine Strömung zu Gunsten der Verstaatlichung“ hingewiesen habe. Dem Staat seien diejenigen Aufgaben zuzuweisen, „welche der Einzelne oder private Gesellschaften nicht mehr zu lösen vermögen“. Es müsse allgemein zugegeben werden, „daß heute die Aktiengesellschaften nicht mehr als die geeigneten Besitzer des wichtigsten Verkehrsmittels betrachtet werden können“.³² Damit wurde einmal mehr ausgesprochen, was auch Casimir von Arx in der Ständeratsdebatte postuliert hatte: Die Verstaatlichung der Eisenbahnen war die einzig richtige Lösung, wenn das damals modernste Transportmittel seiner ihm zgedachten volkswirtschaftlichen Rolle gerecht werden sollte.

Auch diese Versammlung in Zürich vermochte die ablehnende Stimmung im Volk nicht mehr zu wenden. Der Abstimmungskampf wurde durch die Gegner des Centralbahn-Kaufs dominiert. Es gibt auch keine Hinweise, dass Casimir von Arx sich persönlich besonders engagiert hätte. Mit seinem engagierten Eintreten für die Centralbahn-Vorlage im Ständerat hatte er einen fulminanten Einstieg als Finanz- und Eisenbahnpolitiker hingelegt, in der Schweizer Öffentlichkeit war er aber noch nicht angekommen. So nahm das Verhängnis seinen Lauf: Der Ankauf der Centralbahn wurde in der Volksabstimmung wuchtig verworfen. Damit war aber auch der Weg frei, die Bahnverstaatlichung offen anzugehen und ein mit dem nötigen Sachverstand vorbereitetes, politisch breit abgestütztes Projekt für eine schweizerische Bundesbahn in Gang zu setzen.

Ein neuer Anlauf zur Bahnverstaatlichung

Geboren aus der Niederlage

Der Abstimmungssonntag vom 6. Dezember 1891 endete mit einem Paukenschlag: Bundesrat Emil Welti erklärte noch am selben Abend seinen Rücktritt. Unmittelbarer Anlass war die mehr als deutliche Ablehnung der Centralbahn-Vorlage. Bei einer eher hohen Stimmbeteiligung von über 64% lehnten beinahe 69% der Stimmenden den Ankauf ab. Zustimmungende Mehrheiten gab es nur in den Centralbahn-Kantonen Bern, Basel-Stadt und -Land sowie Solothurn.³³ Dieses Abstimmungsergebnis war derart deutlich, dass auch ein verstärktes Engagement der Befürworter und der Landesregierung daran nichts mehr zu ändern vermocht hätte.

³⁰ Katja Hürlimann: „Meister, Ulrich“, in: HLS, Version vom 17.09.2008. Online: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/003665/2008-09-17/>, konsultiert am 10.04.2022.

³¹ Susanne Peter-Kubli: „Ryf, Johannes“, in: HLS, Version vom 26.11.2010. Online: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/003684/2010-11-26/>, konsultiert am 10.04.2022.

³² NZZ, 26.11.1891.

³³ Linder Wolf, a. a. O., S. 75 f.

Mit diesem deutlichen Verdikt war die Bahn-Verstaatlichung durch die Hintertür des Ankaufs einzelner Bahngesellschaften gescheitert. Die Beteiligung des Bundes an der Jura-Simplon-Bahn war noch problemlos über die Bühne gegangen, was wohl viele Befürworter zur irrigen Annahme verführt hatte, der Ankauf der Centralbahn liesse sich ebenfalls ohne grössere Widerstände realisieren. Doch bei diesem zweiten Versuch war die Opposition erwacht und die sich aus verschiedenen Lagern rekrutierende Gegnerschaft erwies sich als stärker. Längst nicht alle Nein-Stimmen entsprachen einer grundsätzlichen Ablehnung der Verstaatlichung der Eisenbahnen. Dies war auch der Tenor der Analyse, welche die Neue Zürcher Zeitung fünf Tage nach der Abstimmung veröffentlichte:

„Die ganze Bewegung für und wider den Ankauf der Zentralbahn hat wenigstens den einen Vortheil, daß sie zur Abklärung der Ansichten beigetragen hat, sie hat aber auch gezeigt, daß die Bundesversammlung sich in der Stimmung unserer Bevölkerung gewaltig verrechnen kann und in Zukunft mit größerer Umsicht und Vorsicht vorgehen muß, wenn es sich um Veränderungen handelt, welche die Oekonomie unseres Landes auf Jahrhunderte treffen.“

Der Autor schlug daran anschliessend drei Massnahmen vor: Erstens sei auf den Ankauf einzelner Bahngesellschaften zu verzichten, um der Spekulation die Grundlage zu entziehen. Zweitens sei die Fusion bestehender Bahngesellschaften und die Übertragung der Konzessionen zu verweigern, bis über die Frage der Verstaatlichung Klarheit bestehe. Drittens sei eine parlamentarische Kommission einzusetzen, damit „die ganze gründlich verfuhrwerkte Angelegenheit einläßlich geprüft werde“. Diese Kommission solle Befürworter und Gegner der Verstaatlichung umfassen und aus Männern zusammengesetzt sein, „welche frei von politischen Leidenschaften sind und die Befähigung besitzen, die Bedürfnisse des ganzen schweizerischen Verkehrslebens, von Handel und Industrie zu übersehen“. ³⁴ Diesem Anforderungsprofil dürften ausser Casimir von Arx nicht viele Politiker entsprochen haben.

Bevor die Frage der Bahnverstaatlichung erneut in Angriffe genommen werden konnte, war die Nachfolge von Bundesrat Emil Welti zu regeln. Nach dessen auch für Casimir von Arx überraschenden, wenn nicht überstürzten Rücktritt bot sich der Bundesversammlung die Chance, erstmals einen Vertreter der katholisch Konservativen in die Landesregierung zu wählen. ³⁵ Bereits am 17. Dezember 1891 fand die Ersatzwahl in den Bundesrat statt. Nachdem sich der konservative St. Galler Nationalrat J. Keel zurückgezogen hatte, war der Weg frei für die Wahl des Luzerners Josef Zemp. Er gehörte wie Keel zu denjenigen Konservativen, die eine Abkehr von der fundamentalistischen Opposition der Verlierer des Sonderbundskrieges anstrebten. Anders als Keel hatte er aber die Vorlage für den Ankauf der Centralbahn abgelehnt. ³⁶

Geradezu prophetisch nahm die Neue Zürcher Zeitung in ihrem Rückblick auf das Jahr 1891 die künftige Entwicklung des neu gewählten Bundesrates vorweg. Auch die föderalistische Opposition werde die Verstaatlichung der Eisenbahnen nicht verhindern können: „Und wenn er glaubte, daß mit der Wahl der Herrn Dr. Zemp ein föderalistischer Zug in den Bundesrath kommen werde, so gibt sich der Föderalismus einer grossen Täuschung hin. Die Macht der Verhältnisse wird stärker sein als er. Hr. Welti galt als Zentralist; doch war er einst auch Anhänger des Privatbahnsystems, erst im Laufe der Zeit kam er zur Einsicht, daß die Verstaatlichung der Bahnen unumgänglich nothwendig sei. Sein Nachfolger, Hr. Zemp, wird wahrscheinlich die gleiche Erfahrung machen, daß die jetzigen Verhältnisse unhaltbar geworden sind.“ ³⁷

Neue Vorstösse im Parlament

Nach dem Debakel der Abstimmung vom 6. Dezember 1891 war ein Neustart unausweichlich, sofern man nicht auf die normative Kraft des Faktischen, auf die Unausweichlichkeit der Bahnverstaatlichung vertrauen wollte. Casimir von Arx sah das offenbar ähnlich. Es fällt auf, dass er in seinen Memoiren die umfangreichen Ausführungen zur Bahnverstaatlichung mit der Motion von Nationalrat Curti und

³⁴ NZZ, 11.12.1891.

³⁵ StA Olten, PA-003-01-002, S. 41.

³⁶ Urs Allematt: „Zemp, Josef“, in: HLS, Version vom 07.02.2014. Online: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/004218/2014-02-07/>, konsultiert am 10.04.2022.

³⁷ NZZ, 05.01.1892.

Ständerat Cornaz beginnt. Diese am 28. Januar 1892 eingereichte und einen Tag später erheblich erklärte Motion lud den Bundesrat ein, „über die Eisenbahnfrage (Eisenbahnreform und Eisenbahnrückkauf) eine allseitige Untersuchung zu veranstalten und über die Art und Weise, wie er dieselbe vorzunehmen gedenke, beförderlich Bericht und Antrag vorzulegen“.³⁸

Beide Motionäre politisierten in der Bundesversammlung auf dem linken Flügel. Nationalrat Theodor Curti gehörte in St. Gallen zu den linken Liberalen beziehungsweise Demokraten. Auf eidgenössischer Ebene beteiligte er sich bei den Grütlianern. Er befürwortete staatliche Interventionen in die Wirtschaft und bekannte sich zum „Staatssozialismus“. 1896 wurde er Verwaltungsrat der Nordostbahn und der Vereinigten Schweizer Bahnen.³⁹ Der Neuenburger Ständerat Auguste Cornaz hatte schon als 11-jähriger Knabe seinen Vater bei der Waadtländer Revolution von 1845 begleiten dürfen. In der Bundesversammlung gehörte er zur Gruppe der Linken, später der Radikaldemokraten. Er war Vertreter des Kantons Neuenburg im Verwaltungsrat der Jura-Simplon-Bahn, für deren Rückkauf durch den Kanton er sich einsetzte.⁴⁰

Der Wortlaut der Motion war in dem Sinne offen formuliert, dass zwar die Verstaatlichung der Eisenbahnen als anzustrebendes Ziel bezeichnet wurde, dass dem aber eine eingehende Prüfung der Eisenbahnverhältnisse vorangehen sollte. Einem solchen Vorgehen konnten – abgesehen von den prinzipiellen Gegnern jeglicher Verstaatlichungen – eigentlich alle Parlamentarier zustimmen. Nationalrat Curti hatte allerdings bei der Begründung seines Vorstosses den Hauptakzent auf die Verstaatlichung gesetzt. Die Expropriation schien ihm der geeignetste Weg zur Begründung der Staatsbahn. Bundesrat Zemp, erst kurze Zeit im Amt, setzte hingegen andere Akzente. Als erstes wollte er die Neuorganisation des Eisenbahndepartements realisieren und den Ausbau der Alpenbahn, des Simplontunnels, vorantreiben. Erst danach sollte die Bahnverstaatlichung in Angriff genommen werden, wobei er der Methode des konzessionsgemässen Rückkaufs gegenüber der Enteignung den Vorzug gab.⁴¹

Gefragt waren damit die Experten. Schon sieben Tage vor der Annahme der Motion hatte die Neue Zürcher Zeitung die Idee lanciert, für die Reorganisation des Eisenbahnwesens seien drei Experten zu berufen, die als Eisenbahndirektion für die Technik, den Betrieb und die Tarife zuständig wären. Als Ergänzung dieser Direktion wurde vorgeschlagen, einen Eisenbahnrat zu schaffen, der sich aus Vertretern des Handels, der Industrie, der Landwirtschaft und der Kantone zusammensetzen sollte.⁴²

Der neu gewählte Bundesrat Zemp sollte später diese Anregungen aufnehmen und berief eine Expertenkommission ein. In dieser Hinsicht unterschied er sich deutlich von seinem Vorgänger Welti, der Probleme eher im Alleingang zu lösen versucht hatte. In seinen Memoiren schildert Casimir von Arx sehr schön, aber keineswegs unbescheiden die Zusammensetzung dieses Expertengremiums:

„Herr Zemp trat mit seltener Energie und großem Geschick an den vorhin erwähnten, von den eidgenössischen Räten angenommenen Wunsch und Antrag heran [Motionen Curti und Cornaz, s. o.]. Statt nun aber wie sein verehrter Vorgänger nur auf seine eigene Kraft und diejenige seiner Mitarbeit vom Eisenbahndepartement abzustellen, umgab sich Herr Zemp mit einer Expertenkommission, in welche die einflussreichsten Eisenbahnfachmänner, gewiegte Juristen, hervorragende Vertreter der Hochfinanz, des Handels, der Industrie, der Gewerbe und der Landwirtschaft berufen wurden. Da ich mich an der Behandlung der Vorfragen im Ständerat lebhaft beteiligt hatte, wurde mir die Ehre zuteil, zum Mitglied dieser Kommission gewählt zu werden.“⁴³

Neben Casimir von Arx gehörten der Kommission die folgenden Herren an:

Konrad Cramer-Frey war 1883 als Nachfolger Alfred Eschers in den Nationalrat gewählt worden, der bis zu seinem Tod 1900 angehörte. Er war Verwaltungsrat der Kreditanstalt und Experte des Bundesrats für Handelsverträge. Er war ein entschiedener Befürworter des Eisenbahnrückkaufs.⁴⁴

³⁸ StA Olten, PA-003-01-002, S. 41.

³⁹ Gruner Erich, a. a. O., S. 548-550.

⁴⁰ a.a.O., S. 890f.

⁴¹ Strebel Heinrich, a. a. O., S. 179.

⁴² NZZ, 22.01.1892.

⁴³ StA Olten, PA-003-01-001, S. 41 f.

⁴⁴ Gruner Erich, a. a. O., S. 60 f.

Eugen Escher war nur kurze Zeit, 1870 bis 1871, Mitglied des Nationalrats. Entscheidend für seine Berufung in die Expertenkommission dürfte seine Rolle als Direktor der Nordostbahn gewesen sein. Er hatte diese Funktion direkter Nachfolger Alfred Eschers 1872 übernommen und war seit 1889 auch Direktionspräsident, bis er 1894 von der Generalversammlung der Nordostbahn entlassen wurde.⁴⁵

Robert Moser hatte ein Ingenieurstudium am Eidgenössischen Polytechnikum in Zürich absolviert und war am Bau verschiedener Eisenbahnlinien in der Schweiz, Württemberg, Böhmen und Ungarn beteiligt. Von 1888 bis 1895 war er Oberingenieur der Nordostbahn. Später wurde er Mitglied des SBB-Verwaltungsrats.⁴⁶

Casimir von Arx spart nicht mit Superlativen bei der Schilderung der Qualitäten der Kommissionsmitglieder: „erfahrenste Eisenbahnfachmänner“, „gewiegte Juristen“, „hervorragende Vertreter der Hochfinanz“. Mit der letzten Bezeichnung dürfte er – keineswegs unbescheiden – auch sich selber gemeint haben. Als langjähriger Bankratspräsident der Solothurner Kantonalbank und als Verwaltungsrat der Eidgenössischen Bank – damals eine der Schweizer Grossbanken – durfte er sich dieses Prädikat durchaus mit Recht anheften.

Doch anders als man bei der Lektüre von Casimirs Memoiren meinen könnte, nahm diese hochgelobte Kommission ihre Arbeit nicht schon im Jahr 1892 in Angriff. Zuerst wurden im Eisenbahndepartement unter der Führung von Bundesrat Zemp erste Vorarbeiten geleistet. Im Bundesarchiv befindet sich ein auf den 20. Oktober 1892 datiertes, handschriftliches „Memorial über die Schweizerischen Eisenbahnverhältnisse der Gegenwart“.⁴⁷ Leider können wir nur Vermutungen darüber anstellen, wer die Autoren dieses Textes waren. Überhaupt erscheint das „Memorial“ als Entwurf, der zu einigen Teilen als beinahe druckfertiges Manuskript daherkommt, in anderen Teilen aber noch deutlich den Charakter eines ersten Entwurfs trägt. Gegen Ende frast der Text richtiggehend aus und wird zu einer Ansammlung von Stichworten, um schliesslich in einem sehr fragmentarisch gehaltenen Ansatz für ein neues Eisenbahngesetz zu verlaufen. So hinterlässt das „Memorial“ den Eindruck einer Arbeit, die durch den Autor unvollendet liegen gelassen wurde. All diese Eindrücke sprechen dafür, dass es sich hier um das Werk von verwaltungsinternen Autoren handelt, von leitenden Beamten des Eisenbahndepartements, die aus welchen Gründen immer nicht mehr dazu kamen, diese begonnene Arbeit zu beenden. Die ersten fünf Seiten des „Memorials“ sind der „Organisation des Eisenbahndepartementes“ gewidmet, gefolgt von einer 14-seitigen Ausführung über die Gesetzgebung, woran das letzte Kapitel mit der Überschrift „Die Verwaltung und die Reform“ anschliesst. Die Reihenfolge dieser Themen und die Ausführlichkeit von deren Abhandlung weist auf Autoren hin, die das Problem mit den Augen der Verwaltung angegangen sind. Überlegungen grundsätzlicher Art – etwa zur Wünschbarkeit der Bahnverstaatlichung oder zu den Modalitäten von deren Durchführung – fehlen weitgehend. Ganz am Ende des „Memorial“ folgt ein Entwurf zu einem „Gesetz über die Expropriation der Eisenbahnen“, der allerdings bereits nach dem sechsten Paragraphen abbricht. Dieser Entwurf enthält zwar die Bestimmung, dass bei der Berechnung des Rückkaufswerts der „wirkliche Zustand der Bahn“ anzusetzen sei. Was darunter zu verstehen ist, oder wie das ursprünglich investierte Kapital zu verzinsen wäre, bleibt aber unklar. So bleibt dieses „Memorial“ weit hinter dem Problemverständnis zurück, das Casimir von Arx bereits in der Debatte um den Ankauf der Centralbahn eingebracht hatte.

Die beiden Inspektoren im Eisenbahndepartement, welche für die administrative und technische Aufsicht über die Eisenbahnen zuständig waren und die auch als mögliche Autoren des „Memorial“ gelten können, hatten keinen guten Ruf in der Öffentlichkeit. Ihre Fachkompetenz wurde in Zweifel gezogen und die Neue Zürcher Zeitung monierte, dass die Inspektoren des Eisenbahndepartements bisher „nur insofern in gegenseitigen Kontakt getreten“ seien, „als das eine Inspektorat möglichst alle diejenigen Geschäfte, welche in das Ressort des anderen gehörten, an sich zu reißen und für seine noch so konfuse Elaborate die Unterschrift eines Bundesrates zu erhalten wußte“.⁴⁸ Die beiden kritisierten Chefbeamten waren der administrative Inspektor Gottfried Farner und der technische Inspektor Johann Tschiemer. Beide sollten bei der späteren Reorganisation des Bahnwesens keine Rolle mehr spielen. Ab

⁴⁵ a.a.O., S. 65 f.

⁴⁶ Thomas Fuchs: „Moser, Robert“, in: HLS, Version vom 17.11.2009. Online: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/031538/2009-11-17/>, konsultiert am 10.04.2022.

⁴⁷ BAR, E53#1000/893#1009*. In diesem Dossier befindet sich auch der Bericht der Expertenkommission.

⁴⁸ NZZ, 22.01.1892.

1893 war die Stelle des administrativen Inspektors vakant.⁴⁹ Hatte Bundesrat Zemp das Vertrauen in seine leitenden Beamten verloren? Als Tatsache bleibt festzuhalten, dass alle weiteren Arbeiten, welche schliesslich in der erfolgreichen Gründung der Schweizerischen Bundesbahnen ihren krönenden Abschluss fanden, durch verwaltungsexterne Fachleute ausgeführt wurden. Und Casimir von Arx war einer von ihnen.

Inwiefern das „Memorial“ durch die später eingesetzte Expertenkommission zur Kenntnis genommen wurde, ist schwer zu beurteilen. Dass es sich im Bundesarchiv im selben Dossier befindet wie die Berichte dieser Kommission, würde dafür sprechen. Die viel umfassenderen und gründlicheren Arbeiten der verwaltungsexternen Kommission zeigen aber, dass die damaligen Verwaltungsfachleute bei der Behandlung dieses Problems keineswegs auf der Höhe der Zeit waren, die in der Neuen Zürcher Zeitung geäusserte Kritik an den Chefbeamten des Eisenbahndepartements erfuhr durch die späteren Arbeiten unter der Beteiligung Casimir von Arx' eine eindrückliche Bestätigung.

Guyer-Zeller säubert die Direktion der Nordostbahn

Am 27. Juni 1894 kamen die Aktionäre der Nordostbahn zur Generalversammlung zusammen. Adolf Guyer-Zeller, Anführer der grössten Aktionärsgruppe, beantragte die Abwahl des Direktoriums. Dank der Stimmkraft dieser Aktionärsgruppe konnte er die Abwahl folgender Direktoren durchsetzen: Eugen Escher, Eduard Russenberger, Adolf(?) Wirz und Caspar Arbenz.⁵⁰ Zwei dieser vier abgewählten Direktoren sollten später zusammen mit Casimir von Arx Mitglieder der Expertenkommission für den Rückkauf der Eisenbahnen werden. Die handstreichartige Abwahl des Direktoriums durch den 'Eisenbahnkönig' Adolf Guyer-Zeller setzte also diejenigen Experten frei, die der Eidgenossenschaft schliesslich den Weg für die erfolgreiche Verstaatlichung der Nordostbahn weisen sollten.

Die Generalversammlung vom 27. Juni verlief stürmisch. Die Neue Zürcher Zeitung berichtete über die Versammlung unter dem Titel „Volksgericht“. Die Aktionäre seien „in der ungewöhnlich hohen Zahl von 388 Mann erschienen und die meisten nicht, um ihre engeren persönlichen Interessen zu vertreten, sondern die höheren des Landes, um gegen die Art und Weise zu protestieren, wie eine Gruppe, die augenscheinlich materielle Vorteile erzielen will, in den geordneten Gang einer Unternehmung eingreift, mit der die wichtigsten öffentlichen Interessen verknüpft sind“.⁵¹ Die Gegner Guyer-Zellers waren in der Generalversammlung in der Überzahl, was ihnen aber nichts nützte, weil sie nur eine Minderheit der Aktionärsstimmen repräsentierten. Adolf Guyer-Zeller konnte somit sein unpopuläres Anliegen durchsetzen. Allerdings war seine handstreichartige Machtübernahme offensichtlich schlecht vorbereitet. Die Neuwahl des Verwaltungsrates verlief chaotisch, mehrere von ihm vorgeschlagene Kandidaten waren zuvor gar nicht angefragt worden, ob sie ein solches Amt übernehmen wollten, einige lehnten die Wahl deshalb ab, andere konnten gar nicht gefragt werden, weil sie an der Versammlung nicht anwesend waren. Die Neue Zürcher Zeitung liess es sich denn auch nicht nehmen, einen weiteren Giftpfeil gegen Guyer-Zellers Aktionärsgruppe abzuschliessen: „Herr Guyer scheint nur beim Kandidaten für das Präsidium des Verwaltungsrates ganz sicher gewesen zu sein, daß er nicht ablehnen werde. Das war er selbst!“⁵²

Der turbulente Verlauf der Generalversammlung und wohl auch die dilettantische Vorbereitung durch Guyer-Zeller führten dazu, dass am 27. Juni nicht alle Traktanden behandelt werden konnten und auf den 19. Juli eine neue Versammlung einberufen werden musste. Dies änderte aber grundsätzlich nichts daran, dass die Aktionärsgruppe um Guyer-Zeller sich vollständig durchsetzen konnte. Der Kampf um die Macht in der Nordostbahn richtete sich zu diesem Zeitpunkt in erster Linie gegen den Einfluss der Kreditanstalt, der Bank Alfred Eschers und damals traditionellen Hausbank. Alle Direktoren mit Verbindungen zur Kreditanstalt wurden gemäss dem Willen Guyer-Zellers abgewählt. Der Abwehrkampf gegen eine drohende Ausweitung der Bundeskompetenzen im Eisenbahnwesen oder

⁴⁹ Eidgenössischer Staatskalender, 1892, S. 37 und 1893, S. 58.

⁵⁰ Strebel Heinrich, a. a. O., S. 188.

⁵¹ NZZ, 28.06.1894.

⁵² a.a.O., 28.06.1894.

gegen die Verstaatlichung der Hauptbahnen hatte zu diesem Zeitpunkt noch nicht die erstrangige Bedeutung der folgenden Jahre.⁵³

Die erfolgreiche Machtübernahme durch Adolf Guyer-Zeller war ein Pyrrhus-Sieg. Die entlassenen Direktoren Eugen Escher und Eduard Russenberger traten als bestens qualifizierte Experten in den Dienst des Bundes und sollten so wesentlich dazu beitragen, die Verstaatlichung der Nordostbahnen wie der anderen Hauptbahnen zu einem erfolgreichen Abschluss zu führen. Kurzfristig stärker ins Gewicht fiel aber die durch das Vorgehen Guyer-Zellers ausgelöste öffentliche Empörung. Dass die Neue Zürcher Zeitung seinen Erfolg als moralische Niederlage wertete, hätte er verschmerzen können.⁵⁴ Aber in den eidgenössischen Räten wurden Vorstösse eingereicht, die alle auf eine ausgedehntere öffentliche Kontrolle der Eisenbahngesellschaften abzielten. Nationalrat Ulrich Meister (Zürich) verlangte miteiner Motion eine Untersuchung und Prüfung, ob die Aktien- und Eisenbahngesetzgebung zu revidieren sei. Nationalrat Joseph Scherer-Fülleman () lud die Landesregierung ein, die Bestimmungen über Aktiengesellschaften im Obligationenrecht anzupassen. Ständerat Johannes Stössl () verlangte vom Bundesrat sogar, der Nordostbahn die Konzession zu entziehen und erst wieder neu zu erteilen, wenn die Nordostbahn Garantien für eine angemessene Vertretung der Kantone abgeben könne. Der kurzfristige Umbau des Managements der Nordostbahn nach dem Gusto Guyer-Zellers konnte durch diese Vorstösse nicht verhindert werden, aber der Bundesrat nahm sie zum Anlass, eine Revision des Aktienrechts für Eisenbahngesellschaften in die Wege zu leiten. Diese Teilrevision des Obligationenrechts sollte den öffentlichen Einfluss auf das Eisenbahnwesen stärken und ebnete so der späteren Verstaatlichung das Terrain.⁵⁵

Drei Jahre später trug das Direktorium unter dem Einfluss Guyer-Zellers wiederum unfreiwillig zur Popularisierung der Bahnverstaatlichung bei. Die seit 1895 in einem gemeinsamen Verband zusammengeschlossenen Eisenbahnangestellten hatten am 16. Februar 1896 beschlossen zu streiken, falls die Bahngesellschaften ihre Lohnforderungen nicht erfüllten. Bundesrat Zemp gelang es zwischen den Eisenbahnangestellten und den Bahngesellschaften zu vermitteln. Nur die Nordostbahn nahm an diesen Verhandlungen nicht teil. Dennoch gelang es, den dort drohenden Streik abzuwenden. Da die Nordostbahn jedoch keine Anstalten machte, die eingegangenen Abmachungen zu erfüllen, reagierte deren Personal mit einer neuen Streikdrohung. Am 12. März 1897 traten die Angestellten der Nordostbahn in den Streik. Während zwei Tagen fuhren auf dem NOB-Netz keine Züge. Bundesrat Zemp gelang es schliesslich, auch mit Unterstützung durch seine Sachverständigen, eine Vermittlung zu erwirken.

Der durch den Streik bewirkte Image-Schaden war für die Nordostbahn enorm. Die Öffentlichkeit gab dem NOB-Direktorium und besonders Adolf Guyer-Zeller die Schuld an der eigentlich vermeidbaren Eskalation des Arbeitskampfes.⁵⁶ Dieses Bild des nur am eigenen Profit orientierten Kapitalisten, der mutwillig das Funktionieren des öffentlichen Verkehrswesens aufs Spiel setzte, fügte sich sehr gut ein in die Propaganda der Befürworter der Bahnverstaatlichung. Einmal mehr lieferte Guyer-Zeller selber die politische Munition für seine Gegner und trug unfreiwillig dazu bei, dass am 20. Februar 1898 zwei Drittel der Stimmenden sich für den Rückkauf der Schweizer Bahnen aussprachen.

Unmittelbar nach dem Streik zeigte sich noch nicht ein so eindeutiges Bild, es war noch nicht klar, dass sich ein Jahr später die Anhänger der Bahnverstaatlichung derart deutlich durchsetzen sollten. Die Neue Zürcher Zeitung vermied nach dem Streik eine eindeutige Stellungnahme und führte auch Argumente an, die gerade unter dem Eindruck des Arbeitskampfes bei der Nordostbahn gegen eine Verstaatlichung sprachen. In Zukunft würde sich ein Streik nicht mehr gegen eine Aktiengesellschaft, sondern gegen den Staat als Eigentümer der Eisenbahnen richten „mit dem erschwerenden Umstand, daß, was jetzt ein Streik, dann eine Revolution wäre.“⁵⁷ Im Wissen um die Ereignisse im Generalstreik 1918 muten diese Worte beinahe prophetisch an.

⁵³ Strebel Heinrich, a. a. O., S. 189.

⁵⁴ NZZ, 28.06.1894.

⁵⁵ Strebel Heinrich, a. a. O., S. 189 – 191.

⁵⁶ a.a.O., S. 225 f.

⁵⁷ NZZ, 17.03.1897.

Die parlamentarische Debatte nimmt Fahrt auf

Das Transportgesetz

Nach dem Debakel des gescheiterten Ankaufs der Centralbahn und nach den in der Folge überwiesenen Motionen Curti und Cornaz lag der Ball beim Bundesrat. Im Jahre 1892 hatten die Eidgenössischen Räte nicht über Gesetzesvorlagen zum Eisenbahnwesen zu befinden. Erst im März 1893 kam mit der Totalrevision des Transportgesetzes wieder eine Eisenbahnvorlage zur parlamentarischen Beratung. Das „Bundesgesetz betreffend den Transport auf Eisenbahnen und Dampfschiffen“ bezweckte keine grundsätzliche Neuregelung des Eisenbahnwesens. Seine Notwendigkeit bestand einzig in der Anpassung an neue staatsvertragliche Regelungen im internationalen Verkehr. Die Frage der Rechtsform der Bahngesellschaften oder gar deren Verstaatlichung wurde dadurch in keiner Weise tangiert.

Das Transportgesetz enthielt nur regulatorische Bestimmungen, welche Dienstleistungen zu welchen Bedingungen durch die Eisenbahn- und Schifffahrtsgesellschaften zu erbringen seien. Als ersten Grundsatz enthielt das Gesetz in Artikel 1 die Bestimmung, dass in der Schweiz „von den Eisenbahnen ein direkter Verkehr und ein gegenseitiges Durchgehen der Transportmittel“ einzurichten sei. Als zweiten Grundsatz legte das Gesetz in Artikel 5 die allgemeine Transportpflicht für Personen und Güter fest. Die folgenden Artikel enthielten zum Teil recht detaillierte Bestimmungen zur Umsetzung dieser Grundsätze wie Regelungen zur Ausfertigung der Frachtbriefe oder zu Haftungsfragen.⁵⁸

Und was tat Casimir von Arx? Er ergriff bei der parlamentarischen Beratung im Ständerat nur ein einziges Mal das Wort. Seine Wortmeldung war auch keineswegs grundsätzlicher Natur, sondern betraf eine eher technische Regelung für die Ausfertigung der Frachtbriefe. Er wehrte sich dagegen, dass neu für jeden Frachtbrief ein Duplikat ausgestellt werden müsse. Dieser „unnötige Formalismus“ bedeute für die Bahnkunden bloss eine zusätzliche Belastung ohne erkennbaren Nutzen. Obwohl Casimir von Arx von mehreren Ratskollegen unterstützt wurde, unterlag sein Antrag in der Abstimmung.⁵⁹ Er dürfte diese Niederlage verschmerzt haben, ging es bei dieser Frage doch bloss um ein lästiges bürokratisches Detail. Casimir von Arx sollte jedoch zwei Jahre danach Gelegenheit erhalten, sich in grundsätzlichem Sinn zu Eisenbahnfragen zu äussern.

Das Stimmrechtsgesetz

Im März 1895 debattierte der Ständerat über das Eintreten auf das „Bundesgesetz betreffend die Stimmberechtigung der Aktionäre von Eisenbahngesellschaften und die Beteiligung der staatlichen Behörden bei deren Verwaltung“. Das Gesetz mit diesem sperrigen Titel war eine unmittelbare Reaktion Adolf Guyer-Zellers an der Generalversammlung der Nordostbahn vom 27. Juni 1894. Bereits am 17. Juli desselben Jahres hatte der Bundesrat das Eisenbahndepartement beauftragt, ein Gesetz vorzulegen, das den ausländischen Einfluss auf die Eisenbahnen begrenzte und dem Bund eine Vertretung im Verwaltungsrat garantierte.⁶⁰ Bei diesem Gesetz stand die Frage des Rückkaufs der Eisenbahnen noch nicht zur Debatte, es wurden aber doch entscheidende Weichen gestellt, die eine spätere Verstaatlichung erleichtern oder erschweren konnten. Anders als zwei Jahre zuvor beim Transportgesetz konnte Casimir von Arx hier grundsätzlich argumentieren. Und er nahm diese Gelegenheit wahr, indem er schon in der

⁵⁸ Schweizerisches Bundesblatt, 1893, S. 367 -. 405.

⁵⁹ AB, Ständerat, 1893, S. 341 f.

⁶⁰ Strebel Heinrich, a. a. O., S. 190.

Eintretensdebatte seine Haltung ausführlich präsentierte und begründete: Er beginnt mit der Feststellung, dass er das Eintreten wohl befürworte, dieser Vorlage aber „nicht mit grosser Begeisterung“ gegenüberstehe. Angeregt durch die Vorgänge bei der Nordostbahn drehe sich „die Diskussion namentlich um die Frage, ob es mit den Interessen des Landes verträglich sei und namentlich ob es dem Sinn und Geist der Konzessionen und des Obligationenrechts entspreche, wenn es in der das Belieben eines Einzigen oder einer kleinen Zahl von Aktionären gelegt sei, über das Schicksal unserer Eisenbahngesellschaften und deren Verwaltungen einseitig zu verfügen“.⁶¹ Ohne dies explizit zu erwähnen, argumentiert Casimir von Arx gleich am Anfang seines Votums mit den gemeinwirtschaftlichen Aufgaben der Eisenbahnen, deren Erfüllung im Widerspruch steht zum Profitstreben der privaten Aktionäre.

Weiter begründet Casimir von Arx seine Vorbehalte gegenüber der Gesetzesrevision auch mit der Haltung des Vorstehers des Eisenbahndepartements, Bundesrat Zemp:

„Es hat uns damals der Herr Departementschef mit der Erklärung beruhigt, dass ein Gesetz in Vorbereitung sei, wonach inskünftig in den Verwaltungen der Eisenbahngesellschaften die staatlichen

Interessen prävalieren würden. Es hat mir schon damals geschienen, dass der verehrliche Herr Departementschef, auf dem Boden des gegenwärtigen Privatsystems stehend, uns da ein Versprechen ablege, welches er in der Folge kaum werden halten können. Und in der That, welches sind nun die einschneidenden Neuerungen, die uns vorgeschlagen werden? In erster Linie soll das Stimmrecht der Aktionäre auf die Namenaktien beschränkt werden. Zweitens werden Strafbestimmungen aufgestellt in Bezug auf die Missbräuche bei der Anwendung des Stimmrechts; drittens wird dem Bund und den Kantonen eine gewisse Vertretung in den Verwaltungen eingeräumt, aber dieselbe darf beim Bund nicht mehr als ein bis drei Mitglieder und für die Kantone nicht mehr als ein Drittel der Gesamtverwaltung betragen; und endlich steht dem Bundesrat ein gewisses Vetorecht gegenüber den Beschlüssen der Generalversammlung und der Verwaltung zu.“⁶²

Im Frühjahr 1895 zogen von Casimir von Arx und der später in seinen Erinnerungen hoch gelobte Bundesrat Zemp noch keineswegs am gleichen Strick. Beide teilten aber die Auffassung, dass besonderer Massnahmen bedürfe, damit die Eisenbahnen ihrer gesamtwirtschaftlichen Aufgabe gerecht werden konnten. Von Arx' weitere Argumentation zielte dann aber darafu ab, nachzuweisen, dass die vorgeschlagenen Massnahmen nicht genügten, um angestrebte Ziel zu erreichen.

Eine Hauptstossrichtung der Gesetzesrevision war die Verhinderung von Missbräuchen bei der Ausübung des Stimmrechts in der Aktionärsversammlung. Durch die Beschränkung des Stimmrechts auf Namenaktionäre sollte es verunmöglicht werden, Stimmrechtsbegrenzungen durch den Einsatz von Strohmännern zu umgehen. In seinem Votum beschreibt Casimir, welche Erfahrungen er selber machen musste an einer Generalversammlung, die in dieser Weise manipuliert worden war:

„Ich mag mich erinnern — es sind vielleicht acht oder zehn Jahre her —, dass eine Generalversammlung der Centralbahn stattfand, an der es sich für einen Teil der Aktionäre darum handelte, den deutschen Einfluss in der Verwaltung zu mehren. Da hat man sich zwei Gesangsvereine von Stuttgart und, wenn ich nicht irre, von Heilbronn herkommandiert, um diese Leute, einige Hundert, die ihrer Lebtag nie eine Aktie besessen oder gesehen haben, gegen die schweizerischen Interessen auftreten lassen. (...) Obschon die deutschen Ansprüche damals abgewiesen worden sind, hatten doch jene Vorfälle Staub aufgeworfen. Allein mit Unrecht. Denn derartige Praktiken sehen wir alle Jahre von grossen Finanzinstituten, von Grossaktionären oder sogar von den Gesellschaften

⁶¹ AB, Ständerat, 1895, S. 399.

⁶² a.a.O., S. 400.

selber ausüben, welche diejenigen Aktien, die ihnen zur Aufbewahrung übergeben wurden, einfach in ihrem Interesse an der Generalversammlung verwenden. Und wenn man sich über die bekannten Vorgänge bei der Nordostbahn aufgehalten hat, so geschah dies nur deshalb, weil mit einer bis dahin nie dagewesenen Rücksichtslosigkeit und Brutalität gegenüber den bisherigen Organen verfahren worden ist. Allein, wie gesagt, diese Uebelstände existieren schon lange, und es ist so, dass dem Artikel 640 O.-R. immer und immer wieder eine Nase gedreht wird. Und nun frage ich, haben wir nicht das Recht, durch ein Gesetz dem Obligationenrecht Nachachtung zu verschaffen? Bedingt das nicht die öffentliche Moral und die Interessen derjenigen Aktionäre, welche durch die Strohmänner geschädigt werden?“⁶³

Casimir von Arx unterstützt nach diesen Ausführungen die Bekämpfung der Missbräuche, äussert aber auch Bedenken, dass durch diese „Einschränkung des Marktes der Aktien“ die Kleinaktionäre geschädigt werden könnten und „die Eisenbahngesellschaften gerade durch die Eintragung der Aktien vollständig den Händen der Trustgesellschaften“ überantwortet würden. Er zeigt sich auch besorgt, „ob wir, da wir unmittelbar vor der Verstaatlichung stehen, wo wir des ganzen Kredites des Landes bedürfen, um diese grosse Aktion durchzuführen, gut daran thun, mit der Einschränkung des Stimmrechts die Kapitalisten zu irritieren“.⁶⁴ In dieser Argumentation zeigt sich der Solothurner Bankratspräsident und Verwaltungsrat der Eidgenössischen Bank, der um die Schwierigkeiten der Finanzierung von Bahnverstaatlichungen weiss, wenn der öffentliche Kredit in Frage gestellt ist.

Weiter findet Casimir von Arx, die direkte Vertretung von Bund und Kantonen in den Verwaltungsräten sei „sehr zu billigen“. Von einer „Vergewaltigung“ der Eisenbahngesellschaften könne keine Rede sein. Hier macht es den Anschein, dass er als Befürworter der Verstaatlichung spricht, im Bewusstsein, dass die zur Debatte stehende Änderung des Obligationenrechts nur noch für kurze Zeit eine materielle Bedeutung haben wird. Das Gesetz über das Stimmrecht der Aktionäre ist für ihn denn auch „nur ein Palliativmittel“, das „die öffentliche Meinung beschwichtigen“ soll.⁶⁵ Beinahe die Hälfte seiner Redezeit verwendet er, um die Verstaatlichung der Eisenbahnen zu begründen und beschliesst mit diesem eindrücklichen *ceterum censeo* sein Votum:

„Dies alles wohl erwägend, halte ich im allgemeinen dafür, dass wir weniger darauf ausgehen sollten, die Bahnen ‘mürbe’ zu machen, als vielmehr darauf, uns innert nützlicher Zeit für den zu treffenden grossen Entscheid bereit zu halten, und insbesondere sobald als möglich der bestehenden Unsicherheit ein Ende zu machen. Ich benützte diese Gelegenheit, um Ihnen meinen Standpunkt in der Frage der Eisenbahnverstaatlichung auseinander zu setzen und in diesem Rate die Fahne des Rückkaufs hoch zu halten.

Ich stimme für Eintreten unter der ausdrücklichen Voraussetzung, dass die Rückkaufsfrage durch dieses Gesetz in keiner Weise präjudiziert werde.“⁶⁶

Das Gesetz über das Rechnungswesen

Gegen Ende des Jahres 1895 gelangte das Bundesgesetz über das Rechnungswesen der Eisenbahnen zur parlamentarischen Beratung. Dieses Gesetz war nun – mit den Worten von Casimir – kein „Palliativmittel“ mehr. In seiner Botschaft an die Eidgenössischen Räte vom 11. November 1895 nahm der Bundesrat Bezug auf die erheblich erklärten Motionen von Nationalrat Curti und Ständerat Cornaz. „In Ausführung dieses Auftrags“ habe sich das Eisenbahndepartement auch „mit der Untersuchung der

⁶³ a.a.O., S. 400.

⁶⁴ a.a.O., S. 400.

⁶⁵ a.a.O., S. 401.

⁶⁶ a.a.O., S. 402.

Frage des konzessionsmäßigen Rückkaufes“ befasst, „insbesondere mit der Ermittlung der Entschädigungssummen, welche bei Erwerbung der schweizerischen Hauptbahnen auf den nächsten Rückkaufstermin vom Bunde zu bezahlen sein werden“.⁶⁷

Eine besondere Schwierigkeit für einen konzessionsgemässen Rückkauf der Eisenbahnen bildete der Umstand, dass mehrere Konzessionen für verschiedene Linien in der Hand einer Unternehmung vereinigt waren. Kosten und Erträge wurden durch die Bahngesellschaften aber nur gesamthaft ausgewiesen, konnten also nicht korrekt den einzelnen konzessionierten Linien zugewiesen werden. Der Bundesrat hatte deshalb ab 1893 versucht, mit den Eisenbahnunternehmungen eine auf die einzelnen Linien oder Konzessionen aufgeteilte Rechnungsführung zu vereinbaren. Er hatte sich auch bereit erklärt, mit den Bahngesellschaften neue, gesamthafte Konzessionen auszuhandeln, welche die verschiedenen Linienkonzessionen ersetzen sollten. Diese Bemühungen der Landesregierung waren nur zum Teil erfolgreich. In seiner Botschaft stellte der Bundesrat deshalb resigniert fest, es habe den Anschein, dass mit der Nordostbahn und den Vereinigten Schweizerbahnen „eine Verständigung (...) überhaupt nicht werde erzielt werden können“. Obwohl schon die bestehenden Konzessionen eigentlich die Verpflichtung zur „linienweisen Rechnungstellung“ enthielten, scheine es „bei der dargestellten Sachlage doch dringend geboten, die Bahngesellschaften durch g e s e t z l i c h e Bestimmungen zu der nötigen linienweisen Ausscheidung der Rechnungen zu veranlassen und ein bestimmtes Verfahren festzusetzen, das u. a. auch den Fall der Säumnis der Bahnen ins Auge“ fasse.⁶⁸

Neben der auf die einzelnen Linien aufzuschlüsselnden Rechnungsführung nannte die bundesrätliche Botschaft noch eine zweite, ebenso wichtige neu in das Gesetz aufzunehmende Bestimmung: Das Anlagekapital und der Reingewinn der Bahngesellschaften sollten nach einheitliche und transparenten Regeln bestimmt werden, damit „der Bund bei Ankündigung des Rückkaufs nicht einen Schritt ins ungewisse thun, sondern mit einiger Sicherheit die ihm auffallenden Rückkaufssummen bestimmen“ könne.⁶⁹ Der anzustrebende Rückkauf der Eisenbahnen war also der eigentliche Grund für das neue Rechnungsgesetz. Dies stringente, unzweideutige Argumentation lässt keineswegs zufällig die Voten Casimir von Arx' zum Ankauf der Centralbahn und zum Stimmrechtsgesetz wieder anklingen. Der Bundesrat hatte die vorläufigen Berechnungen zum Rückkauf der Eisenbahnen eben jener Kommission von Experten vorgelegt, die Casimir von in seinen Erinnerungen erwähnt. Die Experten waren zum Schluss gekommen, dass vor einem allfälligen Rückkauf das Gesetz über das Rechnungswesen der Eisenbahngesellschaften zu revidieren sei, um so eine Grundlage für die korrekte Berechnung des Rückkaufswerts zu erhalten. Erstmals konnte Casimir von Arx als Mitglied der durch Bundesrat Zemp einberufenen Expertenkommission schon im vorparlamentarischen Verfahren bestimmenden Einfluss auf die Gesetzgebung nehmen. In seinen Erinnerungen erscheint die enge Zusammenarbeit mit dem katholisch-konservativen Bundesrat als Beginn seiner erfolgreichen Karriere als Eisenbahnpolitiker:

„Er (Bundesrat Zemp) war die direkte Veranlassung, dass die Priorität für das die Verstaatlichung der Hauptbahnen vorbereitende Bundesgesetz über das Rechnungswesen der Eisenbahnen (vom 27. März 1896) dem Ständerat zugewiesen und mir das Präsidium der vorberatenden Kommission und gleichzeitig die Berichterstattung im Rate selbst übertragen wurde. Die Widerstände gegen das Gesetz, die namentlich im Lager der Konservativen, sodann zu einem grossen Teil aus der Westschweiz und selbst in weiten Kreisen der freisinnig-demokratischen Partei sich bemerkbar machten, schienen unüberwindlich zu sein. Mit gründlicher Sachkenntnis, Ausdauer und Zähigkeit ausgerüstet, gelang es mir vorerst, meine freisinnig-demokratischen Parteigenossen an einer diesbezüglich veranstalteten Landesversammlung für die Vorlage zu gewinnen und auch im Ständerat mit schwacher Mehrheit durchzusetzen. Dieser Erfolg war dann 2 Jahre später der Grund, warum für den Entwurf des eigentlichen Eisenbahn-Rückkaufsgesetzes die Priorität wiederum dem Ständerat zugewiesen und mir in dieser Behörde neuerdings das Präsidium und die Berichterstattung übertragen wurde. Und so ergab sich, nach der Annahme der Vorlage durch das Volk von selbst meine Wahl zum Mitglied des Verwaltungsrates der Bundesbahnen und, auf Antrag des Herrn Bundesrat Zemp, die Ernennung zum Vorsitzenden dieser Behörde.“⁷⁰

⁶⁷ Schweizerisches Bundesblatt, 1895, Bd. IV, S. 53f.

⁶⁸ a.a.O., S. 55.

⁶⁹ a.a.O., S. 56.

⁷⁰ StA Olten, PA-003-01-002, S. 87

Das Rechnungslegungsgesetz kam im Dezember 1895 in den Ständerat und Casimir von Arx konnte als Berichterstatter der vorberatenden Kommission als Erstredner das Wort ergreifen. Er machte von der Gelegenheit Gebrauch, in ausführlichen Worten die Vorzüge des neuen Gesetzes zu schildern, in der gedruckten Fassung des Protokolls erstreckt sich sein Eintretensvotum vom 17. Dezember über acht Seiten.⁷¹ Nach einleitenden Bemerkungen zur vorausgegangenen Pressepolemik, die man „nicht zu tragisch“ nehmen solle, zieht er die Schlussfolgerungen aus der gescheiterten Vorlage für den Ankauf der Centralbahn. Er erwähnt die „Ostschweiz, in der der Verstaatlichungsgedanke wohl die meisten Anhänger“ habe, und die „Arbeiterschaft, welche die Verstaatlichung der Eisenbahnen unter ihre beliebtesten und unbestrittensten Postulate“ zähle. Beide hätten dennoch den Ankauf der Centralbahn abgelehnt. „Einzig und allein von denjenigen Kantonen, welche von der zu verstaatlichenden Centralbahn durchzogen“ würden, sei die Vorlage angenommen worden. Daraus zieht er aber nicht die Schlussfolgerung, nur diejenigen Landesteile hätten zugestimmt, welche vom Ankauf unmittelbar profitiert hätten. Im Gegenteil: der Nachteil des gescheiterten Centralbahnankaufs sei die bloss partielle Verstaatlichung gewesen:

„Aus den angeführten Thatsachen lässt sich wohl die Lehre ableiten, dass das Volk von einer partiellen Verstaatlichung nichts wissen will, dass aber die allgemeine Nationalisierung unserer Eisenbahnen, sofern sie unter annehmbaren Bedingungen durchgeführt werden kann, auf Zustimmung der Mehrheit des Schweizervolkes zählen dürfte.“⁷²

Casimir von Arx versäumt auch nicht, darauf hinzuweisen, dass die Zeit drängt. Der 30. April und der 1. Mai 1898 seien die nächsten Termine für den konzessionsgemässen Rückkauf der Jura-Simplon-Bahn, der Centralbahn, der Nordostbahn und der Vereinigten Schweizerbahnen. Nur für die Gotthardbahn sei der „fatale Termin“ erst 1903. Dieser Termindruck hatte auch seiner Sicht aber auch ein Gutes. Da die Schweiz – anders als Frankreich – kein Heimfallrecht in den Konzessionen festgeschrieben habe, würden die Eisenbahnen nach Ablauf der Konzession der Eidgenossenschaft nicht „unentgeltlich in den Schoss fallen“. Auch wenn der Bund einfach den Ablauf der Konzessionen abwarten würde, könne er die Eisenbahnen nicht günstiger erwerben als wenn er den Rückkauf zu einem der dafür vorgesehenen Termine tätige. Daraus ergebe sich die Notwendigkeit, bei jedem Rückkaufstermin zu prüfen, ob die finanz- und verkehrspolitischen Bedingungen für einen Rückkauf günstig seien. Genau dies sei jetzt aber der Fall:

„Dazu kommt noch, dass die Rückkaufsfrage sich heute finanziell viel günstiger stellt, als je zuvor und zwar erstens, weil der Zinsfuss eine Tiefe erreicht hat, welche bis jetzt bei uns unbekannt war, und zweitens, weil die Erträge aller in Betracht kommenden Hauptlinien heute derart sind, dass das Anlagekapital, welches der Bund im schlimmsten Falle zu zahlen hat, einer normalen Verzinsung so ziemlich sicher ist. Das war bis vor wenigen Jahren noch nicht der Fall, sondern die Uebernahme der Jura-Simplonbahn und auch der Vereinigten Schweizerbahnen hätte für den Bund ansehnliche Defizite zur Folge gehabt.“⁷³

Damit lenkte Casimir von Arx die Aufmerksamkeit auf das Kernproblem: die Finanzierung des Rückkaufs und die Bestimmung des richtigen Preises. Die Lage am Finanzmarkt war nach seiner Einschätzung günstig, aber für die Ausmittlung eines korrekten, für beide Seiten annehmbaren Rückkaufswerts der Eisenbahnen musste die Grundlage erst noch geschaffen werden. In seinem Eintretensvotum hebt er die Rolle der fünfzehnköpfigen Expertenkommission hervor, welcher das Eisenbahndepartement seine Erhebungen und Untersuchungen zur „Entschädigungssumme“, die „bei Erwerbung der schweizerischen Hauptbahnen“ zu bezahlen sei, übergeben habe. Bevor Casimir aber auf die Frage der Berechnung des Rückkaufswerts weiter eingeht, äussert er sich zum Thema der ausländischen Bahngesellschaften. Es sei ein Mangel des bestehenden Gesetzes über das Rechnungswesen, dass es nur auf Gesellschaften anwendbar sei, die ihren Sitz in der Schweiz hätten:

„Nun könnte man sich allerdings eine Verstaatlichung unserer Eisenbahnen auch ohne Einbezug der Linien, welche fremden Staaten oder Gesellschaften angehören, denken, allein wenn der Bund je in den Fall kommt, sämtliche Linien vom Bodensee bis zürn Leman zurückzukaufen, dann wird er nicht als Fremdling vor den Thoren einer der volkreichsten und blühendsten Städte unseres Landes stehen

⁷¹ AB, Ständerat, 1895, S. 723 – 730.

⁷² a.a.O., S. 723.

⁷³ a.a.O., S. 724.

bleiben wollen, sondern er wird die Nationalisierung der Eisenbahnen mit der Landes Grenze zusammenfallen lassen. Ich meine damit den Bahnhof Genf und die Linie Genf-La Plaine. So wie die Dinge in der Grenzstadt Genf liegen, muss der Rückkauf dieser Objekte viel weniger vom verkehrspolitischen als vom patriotisch-nationalen Standpunkt aus betrachtet werden.“⁷⁴

Mit dem neuen Gesetz würden auch diese ausländische Bahngesellschaft zu einer Rechnungsführung verpflichtet, welche eine korrekte Berechnung der Rückkaufssumme erlaube. Dass Casimir von Arx das Problem der ausländisch beherrschten Genfer Eisenbahnen an derart prominenter Stelle erwähnte, dürfte auch politischem Kalkül geschuldet gewesen sein. Schon bei der Abstimmung über den Ankauf der Centralbahn war die Ablehnung in der Romandie besonders heftig gewesen, und auch bei dieser Vorlage war mit einer starken Opposition der Westschweizer Kantone zu rechnen. Da war es angezeigt, auch an die patriotischen Gefühle und an die gesamteidgenössische Solidarität zu appellieren. Nach diesem vaterländischen Aufruf kehrt Casimir zu den eher nüchternen Zahlen zurück. Die geltende Rechtslage erlaube es nicht, „die Bahnverwaltungen zur Ausscheidung des Reinertrages und des Anlagekapitals nach den einzelnen Konzessionen zu zwingen“. Ausdrücklich erwähnt er in diesem Zusammenhang die Vereinigten Schweizerbahnen mit drei und die Nordostbahn mit sogar 25 Konzessionen. Das Recht des Bundes, einzelne Konzessionen zurückzukaufen, werde „aber illusorisch, wenn die Bahnen nicht verhalten werden können, gesonderte Rechnungen für die einzelnen Rückkaufobjekte aufzustellen“. Er lässt es sich auch nicht nehmen, den möglichen Rückkaufswert von drei Linien zu berechnen, beziehungsweise nachzuweisen, dass eine korrekte Berechnung aufgrund des ungenügenden Zahlenmaterials gar nicht möglich sei.⁷⁵

Die „Klärung der Verhältnisse“, mithin der korrekte Ausweis des Kapitals und der Erträge für jede einzelne konzessionierte Linie, liege nicht nur im Interesse des Bundes, sondern auch im Interesse der betroffenen Bahnverwaltungen:

„Die Klärung dieser Verhältnisse ist nicht nur im Interesse des Bundes, sondern ebenso sehr im Interesse der betreffenden Bahnverwaltungen selbst. Was würde die Folge einer weiteren Renitenz von Seite z. B. der Nordostbahn sein? Es könnte der Fall eintreten, dass der Bund einzig die guten Linien Romanshorn-Zürich-Aarau, Rorschach-Romanshorn und Turgi-Waldshut, welche ein einziges Rückkaufobjekt bilden, dann vielleicht noch Winterthur-Schaffhausen, Zürich-Wädensweil-Ziegelbrück und etwa noch die Bötzbahn künden und alle andern Strecken der Nordostbahn zum Selbstbetriebe überlassen würde. Das wird man von Seite der Nordostbahn kaum zu provozieren wagen.“⁷⁶

Die richtige Allokation von Kapital, Aufwand und Ertrag auf die einzelnen konzessionierten Linien war das eine durch das Rechnungsgesetz zu lösende Problem, die korrekte Berechnung von Anlagekapital und Reingewinn die andere, mindestens ebenso bedeutende Aufgabe. Casimir von Arx ging in seinem Eintretensvotum denn auch ausführlich auf diese Frage ein. Die zurzeit von den Bahnen angewandten Rechnungslegungsmodelle würden keine realistische Berechnung des für den Rückkauf massgeblichen Ertragswerts erlauben. Weder in der Betriebsrechnung noch in der Gewinn- und Verlustrechnung der Bahngesellschaften würde „der Bund die für den Verkauf notwendigen Elemente“ finden. Die Betriebsrechnung habe einen „mehr statistischen Wert“ und enthalte keine Angaben zu Abschreibungen und Rückstellungen. Und die Gewinn- und Verlustrechnung enthalte Elemente wie Kursgewinne und -Verluste, Zinseinnahmen oder Erträge von Liegenschaften, die „ebenfalls in keiner Beziehung zum Rückkaufe stehen“.⁷⁷

In der Folge wendet sich Casimir von Arx der Erneuerungsfonds zu. Schon bisher sah das Gesetz vor, dass die Bahngesellschaften für die Erneuerung der Bahnanlagen regelmässige Rückstellungen in Form von Einzahlungen in einen Erneuerungsfonds zu leisten hatten. Weil aber das Gesetz besage, dass die Einlagen in den Erneuerungsfonds aus „den jährlichen Einnahmenüberschüssen zu bestreiten“ seien, würden „in schlechten Jahren, wo keine Ueberschüsse vorhanden waren, die Einlagen einfach sistiert und auch in guten Jahren nicht nachgetragen“. Ausführlich schildert er die grossen Unterschiede zwischen den Bahngesellschaften nicht nur bei der Rechnungsführung, sondern auch beim Unterhalt

⁷⁴ a.a.O., S.725.

⁷⁵ a.a.O., S. 725.

⁷⁶ a.a.O., S. 725 f.

⁷⁷ a.a.O., S. 726.

und bei den Ersatzinvestitionen für das Rollmaterial und die festen Anlagen. Würde man bei der Berechnung des Rückkaufswerts auf die bisherige Praxis der privaten Bahnen abstellen, hätte dies zur Folge, dass diejenigen Bahngesellschaften belohnt würden, die schlecht gewirtschaftet hätten, so seine messerscharfe Argumentation

„Der Bund kann nicht die Folgen tragen, wenn eine Gesellschaft einen Teil der Anlage verzehrt und in Form von Dividenden den Aktionären zugewiesen hat. Bei der Bahn, welche nach dem 25-jährigen Reinertrag zurückgekauft werden müsste, wäre nicht nur bei ungenügender Dotierung des Erneuerungsfonds ein Minderwert vorhanden, sondern es müsste, da die Ueberschüsse um so grösser werden, je kleiner die Einlagen in den Erneuerungsfonds sind, eine viel zu grosse Entschädigung bezahlt werden und gerade diejenigen Bahnen würden am besten wegkommen, welche am schlechtesten unterhalten sind und am wenigsten in die Erneuerungsfonds zurückgelegt haben.“⁷⁸

Casimir von Arx vergisst auch nicht zu erwähnen, dass die vorberatende Kommission die Einwendungen der Bahngesellschaften zur Kenntnis genommen habe und diesen bei der Definition des Erneuerungsfonds weit entgegengekommen sei. So würden die Einlagen auf „das Rollmaterial, den Oberbau und die Gerätschaften“ beschränkt. Aus dieser eingeschränkten Bestimmung des Erneuerungsfonds dürfe aber „keine grundsätzliche Bedeutung für die Berechnung des Rückkaufswertes abgeleitet“ werden. So müsse „die Frage des Abzugs aller Minderwerte selbstverständlich eine offene bleiben“. Geschickt leitet er darauf zu einem anderen Gegenstand über, bei dem man von der bundesrätlichen Vorlage abgewichen und den Anliegen der Bahngesellschaften entgegengekommen sei. Über „allfällige Anstände über die Einlagen in den Erneuerungsfonds“ solle nicht mehr der Bundesrat als letzte Instanz entscheiden, sondern das Bundesgericht, so wie auch alle anderen Entscheide über Streitsachen, für die in den Konzessionen ein Schiedsgericht vorgesehen sei, neu ebenfalls dem Bundesgericht übertragen werden sollten.⁷⁹

Gegen Ende seines Eintretensvotums nimmt Casimir von Arx nochmals einen Anlauf, er fasst die wesentlichen Punkte der Gesetzesrevision zusammen und leitet dann über zu einer fulminanten Kritik des nur am kurzfristigen Profit orientierten Spekulantentums:

„Ich nähere mich dem Schlusse meiner Betrachtungen. Die Neuerungen des vorliegenden Gesetzes lassen sich kurz in folgende Sätze zusammenfassen:

Erstens: Ausdehnung der Oberaufsicht des Bundes über das Rechnungswesen der Eisenbahnen auf alle Linien, auch wenn dieselben von einer fremden Gesellschaft verwaltet werden.

Zweitens: Gesonderte Rechnungsstellung für die einzelnen Rückkaufsobjekte oder Zusammenlegung der einzelnen Linien.

Drittens: Festlegung des Begriffes des konzessionsgemässen Anlagekapitals und des Reingewinns nach allgemein anerkannten, soliden, aber in der Anwendung etwas gemilderten Verwaltungsgrundsätzen und damit zusammenhangend einheitliche Dotierung des Erneuerungsfonds und

Viertens: Einheitliche, solide, beide Parteien sichernde Rechtsprechung.

Das sind gewiss Forderungen, die jedermann unterschreiben kann, sofern er guten Willens ist, — Forderungen, welche den wüsten Lärm jedenfalls nicht rechtfertigen, welcher zum voraus ob diesem Gesetze erhoben worden ist. Man hat von Vergewaltigung, von Willkür und sogar von Raub gesprochen. Es nehmen sich diese Anklagen sonderbar aus, wenn man bedenkt, dass wir von jeher und auch im gegenwärtigen Gesetz wiederum von den unbestrittenen, soliden Bestimmungen des Obligationenrechtes zu Gunsten der Bahnen teilweise abweichen, und zwar zu einer Zeit, da immer grössere Posten von Aktien in ein und derselben Hand, namentlich bei den sog. Trust-Gesellschaften, vereinigt werden, und da die Versuchung jedenfalls sehr nahe liegt, unsere Bahnen finanziell auszubeuten, durch künstlich gezüchtete Dividenden die Titel in die Höhe zu treiben und dann wieder abzustossen, nach dem geflügelten Worte: ‘Après nous le déluge!’⁸⁰

⁷⁸ a.a.O., S. 727.

⁷⁹ a.a.O., S. 728.

⁸⁰ a.a.O., S. 729 f.

Den Standpunkt der Kommissionsminderheit vertrat der Genfer Ständerat Marc-Eugène Richard. Er vertrat die Demokratische Partei und gehörte in der Bundesversammlung der liberal-demokratischen Fraktion an. Er trat vor allem als Anhänger eines konsequenten Föderalismus in Erscheinung und wandte sich gegen jegliche Zentralisierungstendenzen. Anders als Casimir von Arx war er nicht Finanzfachmann, sondern ausgewiesener Jurist. Er betätigte sich als Anwalt und hatte an der Universität Genf einen Lehrstuhl als Professor für Handelsrecht inne.⁸¹ Richard begann sein Votum mit der Ankündigung, dass er die sehr optimistischen Annahmen seines Vorredners weder diskutieren noch widerlegen wolle. Er wolle auch nicht die Zahlen diskutieren, die ihm vorgelegt worden seien, ohne dass er über die Dokumente verfüge, um sie überprüfen zu können. Stattdessen wendet er sich als erstes den rechtlichen Fragen zu und betritt damit ein sicheres Terrain, das dem Rechtsprofessor vertraut ist. Er kritisiert die grosse Hast, in der das Gesetz ausgearbeitet worden sei, was zur Folge habe, dass viele Bestimmungen präzisiert werden müssten und dass es viele Redundanzen gebe. Auch die vorberatende Kommission habe keine Zeit gehabt, diese Mängel zu beheben.⁸² Mit dieser einer rein rechtlichen Sichtweise verhafteten Kritik hält er sich aber nicht lange auf. Schnell kommt er zu seinem Hauptanliegen, der Verteidigung des Systems der privaten Bahngesellschaften. Er bemüht die Geschichte der Schweizer Eisenbahnen, welche das Werk der privaten unternehmerischen Initiative seien:

“Le capital privé, la petite épargne suisse, créa notre réseau national. Inutile de rappeler les années de vraies misères, les phases pénibles, hérissées de difficultés, qu'il fallut traverser. Mais pas inutile de dire que pendant toute la période de pertes et de soucis, aucune aide quelconque ne vint des autorités fédérales aux compagnies de chemins de fer, aucune main secourable ne fut tendue au capital engagé, à l'épargne compromise, pour diminuer les désastres. Non, aussi longtemps que dura la période de danger, l'initiative privée fut abandonnée à elle-même, mais le jour où l'on aperçut à l'horizon une lueur d'aurore annonçant des temps meilleurs, le jour où l'on comprit que les années maigres pouvaient être suivies d'années grasses, les sentiments officiels changèrent. Les hommes courageux qui se trouvaient à la tête des entreprises de chemins de fer, qui, par leur énergie, avaient triomphé des difficultés et les avaient surmontées, entendirent alors parler des droits de l'état, d'une prise de possession du réseau par la Confédération, d'une nationalisation des chemins de fer. Ils entendirent aussi de véhéments orateurs, oublieux des services rendus et des sacrifices consentis, confondre dans une même réprobation publique ceux qui, à la première heure, avaient versé leur argent pour doter le pays de son réseau actuel et les infâmes spéculateurs de la bourse!”⁸³

Als aufrechter Liberaler wendet sich Richard gegen die Idee, dass der Staat als Unternehmer tätig werden solle. Er entwirft die negative Utopie einer bürokratisierten Staatsbahn, die nicht mehr in der Lage ist, eine unternehmerische Initiative zu entwickeln:

“Avec l'exploitation des chemins de fer par l'état, c'est le fonctionnarisme et la hiérarchie bureaucratique qui se développera. L'employé de Chemins de fer devenu fonctionnaire de l'état, n'a plus les mêmes vues, il n'a plus le même stimulant à remplir son devoir que l'employé d'une compagnie privée. Tout cela est important et exige des explications et il n'est pas possible d'entreprendre la grande opération du rachat sans être au clair sur la façon, dont les choses se passeront plus tard.”⁸⁴

Dass Marc-Eugène Richard trotz dieser fundamentalen Kritik auf die Gesetzesrevision eintreten wollte, mag erstaunen. Doch er begründete seine Haltung mit dem Willen, dazu beizutragen, dass dieses Gesetz auf eine gerechte Grundlage gestellt werde und so verhindert werden könne, dass der Bund einen antiliberalen Weg einschlage, der das Gegenteil der demokratischen Traditionen der Schweiz sei.⁸⁵ Bundesrat Zemp ging in seiner Replik auf die in der Eintretensdebatte geäusserten Kritiken sehr ausführlich auf das Votum von Marc-Eugène Richard ein. Er konzidiert dem Ständerat aus Genf, dass er einen Standpunkt vertrete, der „ja sehr seriös gemeint“, der „aber längst überwunden“ sei. Es gehe nicht darum, dass der Staat einfach in die wohlverordneten Rechte von Privaten eingreife. Die privaten Bahngesellschaften würden „grosse öffentliche Interessen“ verwalten, „den öffentlichen Verkehr regulieren“ und auch internationale „die Schweiz mit andern Staaten durch Verträge aller Art in

⁸¹ Gruner Erich, a. a. O., S. 965 f.

⁸² AB, Ständerat, 1895, S. 730.

⁸³ a.a.O., S. 731.

⁸⁴ a.a.O., S. 734 f.

⁸⁵ a.a.O., S. 738.

Beziehung setzen“. Unter diesen Umständen habe „der Staat nicht nur das Bedürfnis, sondern die heilige Pflicht, zu erklären“, dass er, „soweit öffentliche Interessen bei diesen Bahngesellschaften mitspielen“, mizureden habe „auf dem Wege des Gesetzes, auf dem Wege der Einordnung einer Administration“. Bereits im Jahre 1872 habe die schweizerische Politik diesen Weg eingeschlagen. Josef Zemp bemühte sich, die vorgelegte Revision des Rechnungsgesetzes als konsequente Fortschreibung der bisherigen Eisenbahnpolitik darzustellen. In dieser Optik, die mit seinem konservativen Weltbild übereinstimmte, erscheint auch der für einen späteren Zeitpunkt vorgesehene Rückkauf der Bahnen nicht als revolutionäre Neuerung, sondern als Konsequenz der bisherigen Politik:

„Nun kommt Herr Richard dann zu der Entdeckung, hinter dem Gesetze stehe etwas ganz Besonderes, das nicht ausgesprochen sei, der ‘Rachat’; die *préparation du rachat*, das sei die Tendenz des Gesetzes. Das ist nun gar keine Entdeckung; wir haben ja in unserer Botschaft gesagt, dass diese *préparation du rachat* der Hauptzweck sei und dass drei wesentliche Punkte in diesem Gesetzesentwurf darauf hinzielen.“⁸⁶

Auch Casimir von Arx ergreift am Ende der Eintretensdebatte nochmals das Wort, setzt aber in seiner Replik etwas andere Akzente, indem er den Entscheid über das Rechnungsgesetz klar abgrenzt vom später zu treffenden Entscheid über den Rückkauf der Bahnen:

„Nun haben die Herren Richard und Freuler eigentlich viel mehr von der Verstaatlichung gesprochen als von diesem Rechnungsgesetz und es würde mir ein ausserordentliches Vergnügen machen, namentlich Hrn. Richard – im übrigen ganz gentilement – auf diesem Gebiete zu folgen. Allein ich glaube, wir thun gut daran, die grosse Diskussion über diese Frage zu verschieben bis der Moment da sein wird, darüber zu sprechen.

(...)

Wir haben das Postulat der Verstaatlichung nicht gebracht, sondern es ist da und will gewürdigt werden; es wird auch nicht verschwinden, solange die Konzessionen bestehen. Es ist gestellt worden von denjenigen, welche seiner Zeit die Konzessionen gemacht und angenommen haben; denn in diesen Konzessionen steht es, dass wir in regelmässig wiederkehrenden Perioden erklären können, ob wir die Bahnen kaufen wollen oder nicht. Das wird am 1. Mai 1898 der Fall sein und von da an alle 15 Jahre, und wir haben die Pflicht, auf diesen in den Konzessionen vorgesehenen Termin alles vorzubereiten, was nötig ist, um uns und das Volk über die Entschlüsse, welche es zu fassen hat, aufzuklären.“⁸⁷

Nach diesem von Arx-schen Schlusswort war das Eintreten auf die Vorlage nicht mehr bestritten. Am folgenden Tag, am 18. Dezember 1895, nahm der Ständerat die Detailberatung in Angriff. Casimir von Arx legte sich auch hier sehr ins Zeug und nahm zu jedem einzelnen Artikel ausführlich Stellung. Nur bei offensichtlich von niemandem bestrittenen Bestimmungen machte er eine Ausnahme. Seine Gegenspieler waren ebenso aktiv und versuchten mit ihren Anträgen, die sie wortreich begründeten, das Gesetz in ihrem Sinn zu ändern. Besonders hervor taten sich der bereits in der Eintretensdebatte sehr präzise Marc-Eugène Richard und der Schaffhauser Ständerat Hermann Freuler. Auch er war ein entschiedener Gegner der Staatsbahn. Er war zudem seit 1894 Verwaltungsrat der Nordostbahn und vertrat auch als Anwalt die Interessen des ‘Eisenbahnbarons’ Adolf Guyer-Zeller.⁸⁸

Schon bei der Beratung von Artikel 1 sollte Casimir von Arx Gelegenheit erhalten, sein taktisches Geschick unter Beweis zu stellen. Ständerat Richard, unterstützt durch Standesvertreter aus den Kantonen Neuenburg und Freiburg, beantragte, dass die im öffentlichen Besitz stehenden Bahngesellschaften vom Geltungsbereich des Gesetzes auszunehmen seien. Diese Bahnen, Eigentum von Kantonen und Gemeinden, seien nicht vergleichbar mit Aktiengesellschaften, welche zum Zweck der Erzielung von Profit tätig seien. Die Kantone und Gemeinden würden bereits das öffentliche Interesse vertreten, sie wollten nicht wie private Investoren einen Gewinn erzielen, sondern einen Service public anbieten. Casimir von Arx konzidierte den Antragsstellern, dass er ihnen in dieser Frage gern entgegengekommen wäre. Wenn man aber die Bahnen im öffentlichen Besitz vom Geltungsbereich ausnehme, müsse dasselbe gelten für die ausländischen Staatsbahnen, die Linien in der Schweiz

⁸⁶ a.a.O., S. 745.

⁸⁷ a.a.O., S. 749.

⁸⁸ Gruner Erich, a. a. O., S. 493 f.

betrieben. Das vorliegende Gesetz sei aber nur durchführbar, wenn es auf sämtliche Linien in der Schweiz angewendet werde. In einzelnen Teilen seien aber Konzessionen möglich. Hier kommt er auf den wesentlichen Gehalt des Gesetzes zu sprechen, die korrekte Berechnung von Anlagekapital und Ertrag als Basis für die Berechnung eines zukünftigen Rückkaufswerts. Diese Bestimmungen müssten für alle in der Schweiz tätigen Bahngesellschaften gelten, denn man müsse „unbedingt die Elemente besitzen, welche zur Berechnung des Rückkaufswerts notwendig“ seien. Hingegen sei es möglich, bei den Einlagen in den Erneuerungsfonds Ausnahmen zu gestatten. Als eigenen Antrag schlägt er deshalb vor, dass der Bundesrat von der in Artikeln 11 bis 13 geregelten Pflicht zur Äufnung eines Erneuerungsfonds Ausnahmen gestatten könne, die aber nur für diejenigen Linien gelten sollten, „welche fremden Unternehmungen, schweizer. Kantonen oder Gemeinden gehören“. Davon liess sich auch Bundesrat Zemp überzeugen und empfahl dem Rat, „das Amendement des Hrn. Von Arx“ anzunehmen. In der Abstimmung obsiegte dann zuerst mit deutlichem Mehr der Antrag von Arx über den Antrag Richard und wurde in der zweiten Abstimmung auch dem ursprünglichen Antrag des Bundesrates vorgezogen.⁸⁹

Beim weiteren Fortgang der Beratungen äusserte sich Casimir von Arx zu beinahe jedem einzelnen Artikel und begründete die Anträge der vorberatenden Kommission ausführlich. In der Mehrheit der Fälle wurden die Anträge anschliessend diskussionslos genehmigt. Wurde ein einzelner Artikel bestritten, geschah dies meist durch Marc-Eugène Richard, der es sich nicht nehmen liess, jede einzelne in seinen Augen verfehlte Bestimmung zu bekämpfen und entsprechen Abänderungsanträge zu stellen, die aber allesamt abgelehnt wurden.

Artikel 11 des Gesetzes gab besonders viel zu reden, enthielt dieser doch die Bestimmungen zum Erneuerungsfonds. In einer gemeinsamen Eingabe hatten die Bahngesellschaften eine andere Berechnungsmethode für die Einlagen in diesen Fonds verlangt. Sie sahen im Erneuerungsfonds mehr eine Rückstellung für unvorhergesehen Ausgaben als ein durch regelmässige Einlagen zu äufnendes Kapital, das für den Ersatz der ursprünglichen Investitionen zur Verfügung stehen sollte, so wie es der Absicht des Bundesrates entsprach. In der Debatte griff Casimir von Arx diese Eingabe der Bahngesellschaften auf und führte anhand eines konkreten Falles bei der Centralbahn aus, weshalb der Erneuerungsfonds eine unabdingbare Notwendigkeit sei:

„Ich habe heute vormittag angedeutet, dass die Schweizerische Centralbahn in den Fall kam, das Mauerwerk auf der ganzen Linie Olten-Basel zu erneuern. Dabei waren inbegriffen: die Ausmauerung des Hauensteintunnels, die Schutzmauern und alle steinernen Brücken und Viadukte. Das war eine grossartige Erneuerungsarbeit. Die Steine – es waren Kalksteine aus dem Jura – waren im Laufe der Zeit in Fäulnis übergegangen und mussten ersetzt werden. Die Centralbahn hat diese Arbeit auf acht bis zehn Jahre verteilt. Es wurde ums Jahr 1885 ungefähr begonnen. Nun wissen Sie, dass die Centralbahn um die Mitte der siebziger Jahre Dividenden von 8 und 9 % ausbezahlt hat, dass dann aber infolge von allerlei Thorheiten, die die Bahn begangen hatte, die mageren Jahre kamen, in denen gar keine Dividende mehr ausbezahlt werden konnte, ja in denen die Gesellschaft sogar in eine sehr bedrängte finanzielle Lage kam und, um aus derselben herauszukommen, gleich der Nordostbahn nach Paris gehen musste, wo sie ein Institut anpumpte, das seitdem auch in Verlegenheit gekommen ist. Die Verhältnisse der Centralbahn haben sich dann, wie Sie ebenfalls wissen, wieder gebessert und zwar hauptsächlich deswegen, weil inzwischen die Gotthardbahn eröffnet wurde und ihr nun neue Einnahmen zuflossen. Stellen Sie sich nun aber vor, diese bessern Verhältnisse wären nicht gekommen, die Centralbahn wäre noch in der bedrängten Lage oder die Situation des Unternehmens hätte sich noch verschlimmert, – woher hätte dann die Centralbahn die grossartigen Summen genommen, welche sie verwenden musste, um den Hauensteintunnel, die steinernen Brücken und die Viadukte wieder in einen betriebssichern Zustand zu versetzen?“⁹⁰

Nach dieser farbigen Schilderung der Verhältnisse bei der Centralbahn leitet er zur Begründung des Kommissionsantrags über welcher „aus Opportunitätsgründen, um die Bahnen nicht allzusehr zu belasten“, die Einzahlungen in den Erneuerungsfonds beschränke auf Einlagen für den Oberbau, das Rollmaterial, das Mobiliar und die Gerätschaften. Er rechnet dann dem Rat vor, dass zum Beispiel die Jura-Simplonbahn gemäss der bundesrätlichen Fassung von Artikel 11 1,2 Millionen Franken mehr in

⁸⁹ AB, Ständerat, 1895, S. 754 – 759.

⁹⁰ a.a.O., S. 770.

den Erneuerungsfonds einzahlen müsste als gemäss dem Antrag der Kommission. Man komme den Bahngesellschaften also „in weitgehender Weise“ entgegen. Ein noch weiteres Entgegenkommen sei aber ausgeschlossen:

„Ich müsste es von meinem Standpunkt aus als bedauerliche Schwäche des Rates bezeichnen, wenn wir darüber hinausgehen wollten, umso mehr, da diese Einschränkung der Einlagen auf das Rollmaterial und den Oberbau den gegenwärtig faktisch bestehenden Verhältnissen ungefähr entspricht, denn sämtliche Hauptbahnen mit Ausnahme der Vereinigten Schweizerbahnen legen bereits für die Erneuerung des Oberbaus und des Rollmaterials entsprechende Summen zurück.“⁹¹

Nachdem Ständerat Richard in einem längeren Votum seine grundsätzliche Kritik an diesem Eingriff in das private Unternehmertum bekräftigt hatte und nachdem Bundesrat Zemp beinahe ebenso ausführlich diese Kritik widerlegt hatte, stimmte der Rat dem Antrag der Kommission deutlich zu.⁹²

Zu sehr langen Debatten Anlass gab die Beratung von Artikel 22. Dieser enthielt die Bestimmung, dass die in den älteren Eisenbahnkonzessionen vorgesehenen Schiedskommissionen durch das Bundesgericht zu ersetzen seien. Schon in der Eintretensdebatte hatte Casimir von Arx sich zu dieser Frage geäußert, in der Detailberatung verzichtete er aber auf ein eigenes Votum und übergab das Wort an Ständerat Johannes Ritschard (Bern), da „es sich hier um eine rein juristische Frage“ handle.⁹³ Die Debatte drehte sich vor allem um die Frage, ob die in den Konzessionen vorgesehenen Schiedsgerichte wohlverworbene Rechte darstellten oder ob es dem Bund zustehe, auf dem Weg der Gesetzgebung, in einem einseitigen Rechtsakt, diese Regeln zu ändern. Da auch die Rechtsgelehrten sich in dieser Frage keineswegs einig waren, zog sich die Debatte bis in den Abend hin, sodass Casimir von Arx sich genötigt sah, einen Ordnungsantrag auf Abbruch der Sitzung zu stellen, der mit knapper Mehrheit angenommen wurde.⁹⁴

Als am nächsten Tag die Beratungen fortgeführt wurden, versucht Bundesrat Zemp die Frage des zuständigen Gerichts von der praktischen Seite anzugehen. Er verweist auf den diskussionslos angenommenen Artikel 21, der bereits eine Kompetenzübertragung an das Bundesgericht enthalte. Nach Massgabe dieses Artikels könne der Bundesrat mit den Bahngesellschaften Vereinbarungen treffen, „welche Grundsätze bei dem Rückkauf in Bezug auf die Feststellung des Reinertrages und in Bezug auf die Feststellung des Anlagekapitals gelten sollen“. Komme keine Vereinbarung zustande, könne der Bundesrat diese Grundsätze in einer Verfügung festlegen. Gegen eine solche Verfügung wiederum könnten „die Bahngesellschaften rekurrieren, aber nicht an Schiedsgerichte, sondern an das Bundesgericht“. Die Hauptfrage beim Rückkauf sei damit schon abschliessend „in die Hand des Bundesgerichts gelegt“. Josef Zemp stellte sich weiter auf den Standpunkt, Konzessionen seien keine Verträge. Wenn in den Konzessionen von einem Expropriationsrecht des Bundes die Rede sei, dann sei dies „ein Gegenstand des öffentlichen Rechts“. Dies erlaube es aber dem Bund, in diesem Bereich die Regeln der Rechtsprechung zu ändern. „Das Recht, in Bezug auf die Jurisdiktion, die Gerichtsorganisation, das Verfahren vor Gericht zu legiferieren“, müsse dem Staat vorbehalten bleiben, „ganz ohne Rücksicht darauf, ob allenfalls noch Privatrechte berührt werden“. Doch diese Intervention des Vorstehers des Eisenbahndepartements blieb vergeblich. Der Rat votierte mit 21 zu 15 Stimmen für die Streichung von Artikel 22 und entsprach damit dem Antrag der Kommissionsmehrheit.⁹⁵

Bei der Beratung des Rechnungsgesetzes im Ständerat hatte sich die vorberatende Kommission – und mit ihr Casimir von Arx – weitgehend durchgesetzt. Die Annahme in der Schlussabstimmung mit 35 zu 3 Stimmen bildete dann noch den krönenden Abschluss. Danach ging das Gesetz zur weiteren Behandlung an den Nationalrat.⁹⁶

In der Märzsession 1896 kam das Rechnungsgesetz von Nationalrat zurück in den Ständerat. Die meisten zu behandelnden Differenzen betrafen redaktionelle Änderungen oder Gegenstände von untergeordneter Bedeutung. Eine wichtige Differenz schuf der Nationalrat aber, indem er die Schiedsgerichte vollständig durch das Bundesgericht ersetzen wollte. Der durch den Ständerat aus dem

⁹¹ a.a.O., S. 770.

⁹² a.a.O., S. 775.

⁹³ a.a.O., S. 783.

⁹⁴ a.a.O., S. 792.

⁹⁵ a.a.O., S. 797 f.

⁹⁶ a.a.O., S. 803.

Gesetz gekippte Artikel 22 wurde also durch den Nationalrat wieder eingefügt. Die Centralbahn hatte zum selben Gegenstand ein Begehren mit gegenteiliger Stossrichtung eingereicht. Gleich zu Beginn der Beratungen im Differenzbereinigungsverfahren setzte Casimir von Arx die Ständeräte von diesem Vorstoss der Centralbahn in Kenntnis:

“Zunächst liegt eine Eingabe des Direktoriums der S. C. B. vom 4. Februar 1896 vor, womit dasselbe bezüglich der Beibehaltung der Schiedsgerichte neuerdings rechargiert, und zwar unter Hinweis auf die Konzessionen und namentlich auch unter Hinweis auf die vielbesprochene Konvention vom Juli 1893 bezüglich der Zusammenlegung der verschiedenen Linien dieser Gesellschaft. Die Eingabe dringt aber nicht nur auf die Abänderung des Art. 22, sondern wünscht auch eine Modifikation des Art. 21, welcher sagt, dass der Bundesrat sich mit den Bahnunternehmungen über die Grundsätze, nach welchen der Reinertrag und das Anlagekapital im Sinne der Konzessionen festgestellt werden soll, zu verständigen habe. Es ist nun ganz richtig, dass im Falle des Festhaltens der Schiedsgerichte im Sinne der frühern Beschlüsse des Ständerates logischerweise auch bei Streitigkeiten über die Grundsätze für die Festsetzung des Reinertrags und des Anlagekapitals die Schiedsgerichte, und nicht das Bundesgericht massgebend sein sollen.

Das wird aber, wie wir bei der Detailberatung sehen werden, parlamentarisch nicht mehr möglich sein, indem in Bezug auf den Art. 21 zwischen den beiden Räten keine materiellen Differenzen mehr bestehen.”⁹⁷

Schon in der Eintretensdebatte hatte also Casimir von Arx darauf hingewiesen, dass über die grundsätzliche Beibehaltung der Schiedsgerichte gar nicht mehr entschieden werden konnte. Dennoch entspannte sich in der Detailberatung von Artikel 22 eine längere Debatte, in der dieselben Konfliktlinien aufbrachen wie in der ersten Beratung durch den Ständerat. Casimir von Arx beantragte dem Rat – im Einklang mit der vorberatenden Kommission – die Annahme des Artikels 22 in der Fassung des Nationalrates, welcher einige redaktionelle Verbesserungen und Präzisierungen eingebaut hatte.⁹⁸ Hauptredner der Gegner der Abschaffung der Schiedsgerichte war wiederum Ständerat Richard aus Genf. In einem langen, leidenschaftlichen Votum brachte er eine grundsätzliche Kritik an, die nicht bloss auf den Artikel 22 abzielte. In seinen Augen war diese Bestimmung Ausdruck eines Staatsverständnisses, das nicht die Freiheit der Individuen und die freie wirtschaftliche Betätigung schützte, sondern dem obrigkeitlichen Staat alle Machtmittel in die Hand gabe:

“Il n'y a plus d'équivoque possible, la doctrine officielle est simple et nette. Les engagements que souscrit la Confédération ne sont revêtus d'aucune sanction en faveur de celui qui en est le bénéficiaire. La volonté d'état seule fait règle, oui aujourd'hui, non demain, selon l'intérêt du jour ou le caprice du parti régissant.”⁹⁹

Wolle man ein Vollmachtenregime, dann genüge es, sich auf dieses einfache Gesetz zu beschränken

“Au surplus, si vous voulez consacrer un régime d'exception, faites toutes les lois que vous voudrez! Vous pourriez même vous contenter d'une très simple en deux articles:.

‘Art. 1er. La Confédération prend les chemins de fer.

Art. 2. Si les compagnies osent réclamer, elles devront se présenter comme demandereses, et si on leur accorde quelque chose, ce sera le moins possible.”¹⁰⁰

Unterstützt wurde Richard durch den katholisch-konservativen Ständerat Theodor Wirz, der auch in den Abstimmungskämpfen als treibende Kraft in Erscheinung treten sollte. Er bekämpfte die Abschaffung der Schiedsgerichte in erster Linie, weil er darin die Vorbereitung der von ihm abgelehnten Eisenbahnverstaatlichung erblickte.¹⁰¹

Ganz knapp – mit 20 zu 19 Stimmen – wurde der Artikel 22 und damit die Abschaffung der Schiedsgerichte in einer Abstimmung unter Namensaufruf gutgeheissen.¹⁰² Am folgenden Tag, am 27.

⁹⁷ a.a.O., 1896, S. 182 f.

⁹⁸ a.a.O., S. 195.

⁹⁹ a.a.O., S. 197.

¹⁰⁰ a.a.O., S. 199.

¹⁰¹ a.a.O., S. 207 – 209.

¹⁰² a.a.O., S. 216.

März 1896, bereinigte auch der Nationalrat die letzten verbliebenen Differenzen.¹⁰³ Damit war der Weg frei zum Referendumskampf.

Die Abstimmung über das Rechnungsgesetz

Die Freisinnig-demokratische Partei war 1894 in Olten gegründet worden. Zwei Jahre später, am 30. August 1896, fanden sich die Delegierten am selben Ort erneut ein, um über die Parolen für die Volksabstimmung vom 4. Oktober 1896 zu beschliessen. Hier, in seiner Heimatstadt, hielt Casimir von Arx das Referat zum Rechnungsgesetz. Jetzt war er nicht mehr der Ständerat, der seine Kollegen zu überzeugen und mit seinem Fachwissen zu beeindrucken suchte, jetzt trat er im Abstimmungskampf auf und focht mit staatspolitischen, patriotisch gefärbten Argumenten für die Vorlage:

„Werte Parteigenossen!

Das Gesetz über das Rechnungswesen der Eisenbahnen, welches am 4. Oktober dem Schweizervolke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden soll, ist eine der wichtigsten Vorlagen, welche je einer eidg. Abstimmung unterbreitet worden sind. Sie führt zwar einen recht harmlosen und prosaischen Namen; aber in der Hauptsache handelt es sich doch um die grundsätzliche Frage, ob wir geneigt sind, dem Bunde die nötigen Waffen in die Hand zu geben damit der Rückkauf der Eisenbahnen auf rationeller, zuverlässiger und zugleich loyaler Basis vorbereitet und innert absehbarer Zeit durchgeführt werden könne, oder ob die gegenwärtige Generation zaghaft und mutlos alle Vorbereitungen von der Hand weisen und auf eine diesbezügliche Aktion definitiv verzichten wolle.“¹⁰⁴

Casimir von Arx fährt in seiner Ansprache fort mit einem Rückblick auf die Entstehungsgeschichte des Schweizer Eisenbahnwesens. Damals sei es richtig gewesen, die Entwicklung des Eisenbahnnetzes privaten Gesellschaften anzuvertrauen. Der Bund sei finanziell schwach gewesen und hätte den Aufbau der Eisenbahnen nie selber finanzieren können.

„Ganz anders aber stehen wir heute da. Der aus dem alten Staatenbunde hervorgegangene Bundesstaat hat sich im Laufe der Zeiten in einer Weise entwickelt, welche Niemand voraussehen vermochte. Der anfangs lose Bau ist nach und nach zu einem festen, unzertrennbaren politischen Gefüge geworden. Niemand würde es heute wagen, an seinen Fundamenten zu rütteln. Unter den beiden Grundgesetzen von 1848 und 1874 hat sich aber auch der materielle Wohlstand des Landes sichtbar gesteigert und der schweiz. Staatskredit so gehoben, daß er, wenn der Kurs der Staatspapiere hiefür ein Gradmesser ist, hinter keinem der andern Länder des europäischen Kontinents zursteht.

Hand in Hand mit diesen Erscheinungen geht aber auch der Zug der Zeit immer mehr dahin, dem Staate die Förderung der allgemeinen Wohlfahrt überall da zu überbinden, wo die Mittel oder das Können der Einzelnen nicht ausreichte, um dieselbe zu möglich großer Vollkommenheit auszubilden. Auf keinem Gebiete des öffentlichen Lebens macht sich nun aber die Notwendigkeit des Dazwischentretens des Staates so gebieterisch geltend, wie auf demjenigen des Verkehrswesens. Es hat der Bund schon frühzeitig die Post-, Telegraphie- und Telephonanstalten ausschliesslich zu allgemeiner Zufriedenheit in seine Hand genommen, und es ist gewiß nur natürlich, wenn er danach

¹⁰³ AB, Nationalrat, 1896, S. 223.

¹⁰⁴ National-Zeitung, 02.09.1896.

strebt, das wichtigste Verkehrsmittel von allen – die Eisenbahnen – seiner direkten Botmäßigkeit zu unterstellen.“¹⁰⁵

Die gegenwärtige Zersplitterung des Eisenbahnnetzes führe zu unverhältnismässig hohen Kosten, die Vielzahl der Bahnverwaltungen stehe einem rationellen Betrieb im Wege. Verschärft worden seien diese Probleme mit der Betriebsaufnahme der Gotthardbahn. Seither sei die Schweiz ein „Transitland par excellence“ geworden. Auch würde es ihm nicht schwerfallen, den Delegierten „die Wünschbarkeit der Eisenbahnverstaatlichung vom Standpunkte eines verbesserten und sichern Betriebes des bestehenden Bahnnetzes zu rechtfertigen“. Casimir von Arx versäumt auch nicht, zu erwähnen, „wie fremde Geldmächte sich im Lande breit machen, über unsere modernen Landstraßen in einer Weise verfügen, die sich wenig verträgt mit dem Selbstbewusstsein des Schweizerbürgers“. Daran anschliessen fährt er fort mit der Erörterung der verschiedenen Möglichkeiten des Erwerbs der Eisenbahnen durch den Bund. Der freihändige Kauf einzelner Bahngesellschaften komme nicht in Frage, diese Lehre müsse man aus dem in der Volksabstimmung gescheiterten Ankauf der Centralbahn ziehen. Auch die Expropriation sei der falsche Weg:

„Nun will man dem Bunde den Besitz unserer Bahnen auf dem Wege der Expropriation sichern. Es ist aber wohl zu beachten, daß alle diejenigen, welche uns auf diesen Weg drängen, es in der offenkundigen Meinung und Absicht thun, es könnten so die Bahnen am billigsten erworben werden. Vorläufig sind wir aber immer noch in einem Rechtsstaat, und wenn von Expropriation gesprochen wird, so sollte doch immer angenommen werden dürfen, daß das nur gegen volle Entschädigung geschehen dürfe und die materiellen Interessen, welche den Besitzern der Bahnen gewährleistet worden sind, respektiert werden müssen. Freilich, die Urheber gegenwärtig im Warte liegenden Initiative betreffend Expropriation der Eisenbahnen verstehen die Sache anders. Sie verfügen über die Eisenbahnen wie über herrenloses Gut. Sie stellen vorgängig dem Erwerb die Besitzer der Bahnen einfach bei Seite und übergeben dem Bunde den Betrieb; sie gehen über die Bestimmung der Konzessionen, wonach im Rückkaufsfalle den Besitzern der Bahn der Anlagewert zugesichert ist, hinweg und wollen die Rückkaufssumme nur nach dem Reinertrag bemessen haben, und zwar unter Auferlegung von Abzügen, welche die Initianten zum Voraus und einseitig grundsätzlich bestimmen.“¹⁰⁶

Deshalb gebe es nur einen richtigen Weg, wie der Bund die Eisenbahnen erwerben könne, es sei dies der Weg „des konzessionsgemässen Rückkaufes, vorbereitet durch das Rechnungsgesetz“.¹⁰⁷ Casimir von Arx hatte am Parteitag der Freisinnig-demokratischen Partei den richtigen Ton getroffen und es gelang ihm, die Delegierten zu überzeugen, wie die Neue Zürcher Zeitung zu berichten wusste: „Das frische, rein sachliche und mannhafte Votum des Hrn. Von Arx wurde mit großem Beifall aufgenommen.“¹⁰⁸

Dass es überhaupt zu einem Abstimmungskampf kam, war auf die von der Westschweiz ausgehende Referendumsbewegung zurückzuführen. Überzeugte Föderalisten wie Ständerat Richard bekämpften das Rechnungsgesetz. Zu ihnen gesellten sich auch viel Kleinsparer, die Aktien der Bahngesellschaften hielten und Nachteile im Falle einer Verstaatlichung befürchteten. Zu den Gegnern zählten auch Anhänger des Simplontunnels, die ihr Projekt in die Ferne rücken sahen, wenn der Bund bei den Eisenbahnen das Sagen hätte. Diese breite Bewegung konnte bereits am 30. Juni 1896 über 50'000 gültige Unterschriften gegen das Rechnungsgesetz einreichen.¹⁰⁹ Der folgende Abstimmungskampf

¹⁰⁵ a.a.O.

¹⁰⁶ a.a.O.

¹⁰⁷ a.a.O.

¹⁰⁸ NZZ, 31.08.1896.

¹⁰⁹ Strebel Heinrich, a. a. O., S. 206.

verlief heftig. Er wurde von den Gegnern des Gesetzes als Kampf gegen die drohende Verstaatlichung geführt. Der konservative Obwaldner Ständerat Wirz sprach von einem „Entscheidungskampf zwischen dem Einheitsstaate und dem Bundesstaate“. Aber anders als bei der Abstimmung über den Ankauf der Centralbahn waren die Katholisch-Konservativen gespalten. Bundesrat Josef Zemp hatte einen grossen Teil der Innerschweizer Konservativen von den Vorzügen des Gesetzes überzeugen können. Als starke Befürworter trat die Freisinnig-demokratische Partei auf, die an ihrem Parteitag nach Casimir von Arx' überzeugender Ansprache einhellig die Ja-Parole ausgegeben hatte. Ebenfalls unterstützt wurde das Rechnungsgesetz durch die Sozialdemokraten und den Grütli-Verein. Adolf Guyer-Zeller, Hauptaktionär der Nordostbahn und entschiedener Gegner der Staatsbahn, bekämpfte das Rechnungsgesetz sehr aktiv und gab für die Kampagne sogar eine eigene Zeitschrift heraus. Er versprach auch, im Falle einer Ablehnung des Gesetzes 55 neue Nebenbahnen zu bauen. Er sei bereit, 150 Millionen Franken dafür auszugeben. Diese Ankündigung des 'Eisenbahnbarons' verfehlte aber weitgehend die beabsichtigte Wirkung und wurde als „Bauernfängerei“ abgetan.¹¹⁰

Am 4. Oktober 1896 schliesslich wurde das Rechnungsgesetz mit einem Ja-Stimmenanteil von 55,8 % angenommen. Auch die Stimmbeteiligung war mit 57,8 % eher hoch. Alle Westschweizer Kantone inklusive Freiburg und Wallis lehnten das Gesetz zwar ab, ihre Stimmkraft reichte aber nicht aus, um die deutliche Zustimmung in der Deutschschweiz zu kompensieren. Hier nahmen alle grossen Kantone die Vorlage an, auch die konservativ geprägten Kantone Luzern, Glarus und Zug wiesen zustimmende Mehrheiten auf, besonders auffallend war hier die mit über 75 % Ja-Stimmen deutliche Annahme in Josef Zemps Heimatkanton Luzern. Nur die kleinen Kantone der Innerschweiz, Appenzell i. R. und Graubünden lehnten das Rechnungsgesetz ab.¹¹¹

Wie lässt sich dieser Abstimmungserfolg fünf Jahre nach der gescheiterten Centralbahn-Vorlage erklären? Offenbar haben die Befürworter aus dieser Niederlage gelernt und diesmal einiges richtig gemacht. Von Beginn weg an zentraler Stelle dabei war Casimir von Arx. Bereits im vorparlamentarischen Verfahren konnte er Einfluss nehmen auf die Ausarbeitung der Vorlage. Als Präsident der vorberatenden Kommission übte er weiteren entscheidenden Einfluss aus, gerade wenn es darum ging, einen Ausgleich unter den verschiedenen Interessengruppen zu finden. Er kam den Forderungen der Bahngesellschaften so weit entgegen, dass von dieser Seite keine grundsätzliche Opposition mehr drohte. Nur die Nordostbahn mit ihrem Grossaktionär Guyer-Zeller verharrte im Lager der prinzipiellen Gegner. Als Kommissionssprecher übte er auf den Gang der Beratungen im Ständerat grossen Einfluss aus. Er hielt sich auch von den in der Öffentlichkeit geführten polemischen Auseinandersetzungen fern, dafür brachte er sein finanztechnisches Fachwissen in die Debatte ein. Diesem Sachverstand hatten die Gegner wenig entgegenzusetzen. Sie mussten sich deshalb auf eine prinzipielle, ideologisch gefärbte Abwehrhaltung zurückziehen. Casimir von Arx beherrschte auch das parlamentarische Handwerk. In den Beratungen und besonders bei der Bereinigung der Differenzen mit dem Nationalrat bemühte er sich mit Erfolg, eine mehrheitsfähige Vorlage zu verabschieden, ohne den Kerngehalt der Revision aufzugeben.

Der entscheidende Faktor im Abstimmungskampf war das politische Bündnis mit Bundesrat Josef Zemp. Dieser setzte sich – anders als sein Vorgänger Emil Welti – auch in der Öffentlichkeit aktiv für die Vorlage ein. So gelang es, wesentliche Teile des katholisch-konservativen Lagers ins Boot zu holen. Auch Casimir selber war im Abstimmungskampf aktiv. Seine Rede am Parteitag in Olten überzeugte nicht nur die Delegierten, sie hatte auch ein grosses Echo in der Öffentlichkeit und wurde weitherum in der Presse verbreitet. Mit dieser Rede war es ihm gelungen, die Verstaatlichung der Bahnen nicht nur als gesamtwirtschaftliche Notwendigkeit, sondern auch als patriotische Tat darzustellen. Bezugnehmen

¹¹⁰ a.a.O., S. 208.

¹¹¹ Linder Wolf, a. a. O., S. 86 f.

auf Artikel 2 der Bundesverfassung stellte er die Übernahme der Eisenbahnen durch den Bund in den Kontext der „Beförderung der Wohlfahrt“ der Eidgenossen, er erhob damit die Verstaatlichung zu einem Bundeszweck.

Am 4. Oktober 1896 hatte das Volk eigentlich nur über neue Regeln für die Rechnungsführung der Eisenbahnen abgestimmt. Der Abstimmungskampf war aber von beiden Seiten bereits im Hinblick auf den späteren Rückkauf der Bahnen geführt worden. So gelang es den Befürwortern der Staatsbahn, bereits zwei Jahre vor der Abstimmung über den Rückkauf der Eisenbahnen entscheidende Weichenstellungen vorzunehmen. Es wartete aber noch viel Arbeit auf die Befürworter der Bahnverstaatlichung, denn die grossen Debatten im Parlament und in der Öffentlichkeit waren noch zu führen.

Abkürzungen:

AB:	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
BAR:	Schweizerisches Bundesarchiv
HLS:	Historisches Lexikon der Schweiz
NZZ:	Neue Zürcher Zeitung
OT	Oltner Tagblatt
SBBHIST	SBB Historic, Archiv
StA Olten:	Stadtarchiv Olten
SZG:	Schweizerische Zeitschrift für Geschichte