

Die schweizerische Verkehrspolitik im Blickpunkt von Theorie und Praxis*)

VON PRIV.-DOZ. DR. CLAUDE KASPAR, ST. GALLEN

Carl Pirath, einer der bedeutendsten Verkehrswissenschaftler, hat seinerzeit den treffenden Satz geprägt: „Es ist das Gesetz der Verkehrswirtschaft, niemals zu sein, sondern immer zu werden.“ Pirath wollte damit die Dynamik des Verkehrs kennzeichnen und gleichzeitig die nachhaltige Wechselwirkung zwischen dem Verkehr — als Gesamtheit der Vorgänge, die im Bereich der Wirtschaft der Raumüberwindung dienen — und den übrigen Sektoren der Volkswirtschaft aufzeigen. Es ist kaum verwunderlich, daß sich gegenwärtig — angesichts der Bedeutung des Verkehrs und der Verkehrspolitik für Staat und Wirtschaft und ihrer Problematik — weite wissenschaftliche Kreise gegen die bisher übliche Bezeichnung des Verkehrs als bloße Dienerin der Wirtschaft, als reines Mittel zur Erreichung wirtschaftspolitischer Ziele auflehnen und dem Verkehr vielmehr eine unter den andern Wirtschaftszweigen mindestens gleichbedeutende Stellung einräumen wollen. Die Basisfunktion und Schlüsselstellung des Verkehrs wird insbesondere in der folgenden Feststellung des schweizerischen Bundesrates zur Rechnung 1962 der Schweizerischen Bundesbahnen unterstrichen: „Es ist kein Zufall, daß alle Länder mit hohem Lebensstandard über ein leistungsfähiges Verkehrsnetz verfügen, ist doch der wirtschaftliche Aufstieg untrennbar mit der Verkehrsbedienbarkeit verbunden.“ Die in der Verkehrspolitik zum Ausdruck kommende bewußte Gestaltung wirtschaftlicher Entwicklung spricht deshalb mehr als nur Fachleute und Politiker an, wodurch die Gefahr einseitiger und interessengebundener Stellungnahmen besteht. Es muß deshalb Aufgabe der Hochschulen und ihrer Institute sein, eine Versachlichung der Diskussion um Verkehrsfragen herbeizuführen und zu provozieren.

I.

Mit der Themenstellung ist angedeutet, daß die Verkehrspolitik — wie übrigens auch die Wirtschaftspolitik — gleichsam wissenschaftlich-theoretisch und praktisch betrachtet und verstanden werden kann. Dabei bestehen definitorisch meines Erachtens keinerlei Unterschiede zwischen der von Meyer¹⁾ bezeichneten äußeren Seite der Verkehrswissenschaft und der theoretischen Verkehrspolitik, die oft ebenfalls als Verkehrswissenschaft bezeichnet wird. Der *theoretischen Verkehrspolitik* kommt die Aufgabe zu, das Richtmaß für die Einordnung der Verkehrspolitik in die allgemeine Wirtschaftspolitik zu geben. Vorurteils- und wertfrei hat sie auf Grund einer Analyse der gegebenen Ziele die geeigneten Instrumente und den Aufwand zu ihrer Erreichung zu bestimmen. Demgegenüber ist die *praktische Verkehrspolitik* nach Predöhl²⁾ „nichts anderes als die Resultante der unterschiedlichsten Kräfte in Wirtschaft und Politik“, oder mit anderen Worten, die Gesamtheit der hoheitlichen Ord-

*) Gekürzte Fassung der Antrittsvorlesung an der Hochschule St. Gallen für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, gehalten am 10. Februar 1964.

¹⁾ Meyer, H. R., *Wesen und Aufgabe der Verkehrswissenschaft*, in: *Zeitschrift für schweiz. Statistik und Volkswirtschaft*, Bern 1944, S. 401.

²⁾ Predöhl, A., *Verkehrspolitik*, Göttingen 1958, S. 207.

nungs- und Eingriffstätigkeit auf dem Gebiete des Verkehrswesens. Predöhl warnt dabei vor einer Überschätzung des praktischen Wertes wissenschaftlicher Lösungen, da es nicht genüge, die rationalen Lösungen zu finden und darzustellen, sie müßten auch durchgesetzt werden können. Die tatsächlich befolgte Verkehrspolitik, die sich von theoretischen Leitsätzen oft stark unterscheidet, entsteht denn auch aus der Berücksichtigung zahlreicher politischer sowie irrationaler Momente und entspricht vielfach dem Mittelweg des Kompromisses. Die Bedeutung verkehrswissenschaftlicher Betrachtung ergibt sich jedoch aus der Tatsache, daß Theorie letzten Endes nichts anderes als fachkundig vorausgedachte Praxis bedeutet.³⁾

Die Verkehrspolitik kann und darf nicht losgelöst von den volkswirtschaftlichen Zweck- und Zielsetzungen betrieben werden. Auch wenn heute gegenüber früher die Dienerfunktion des Verkehrs abgelehnt wird, so bedeutet dies lediglich eine vermehrte Betonung marktwirtschaftlichen Verhaltens der Verkehrsträger, was in einer zunehmenden Eigenständigkeit der einzelnen Verkehrsmittel im Sinne unternehmerischer Selbstverantwortung gipfelt.

Bei der Festlegung und Beurteilung der Verkehrspolitik ist jedoch von der allgemeinen Aufgabenstellung der Wirtschaftspolitik auszugehen.

Bresciani-Turroni hat in seinem vielbeachteten Werk „Einführung in die Wirtschaftspolitik“⁴⁾ die Zwecksetzung der Wirtschaftspolitik, summarisch gefaßt, in drei Gruppen eingeteilt:

- a) politische Zwecke, insbesondere mit Bezug auf die Sicherheit des Landes gegenüber dem Ausland,
- b) wirtschaftliche Prosperität,
- c) soziales Gleichgewicht.

Wenden wir uns im Rahmen dieser Betrachtung den beiden letztgenannten Zielsetzungen zu.

Die Wirtschaftspolitik strebt allgemein eine *Maximierung des Sozialprodukts* an, wobei wir uns bewußt sein müssen, daß dabei eine Konkurrenz von Teilzielen besteht. Die Schweizerische Bundesverfassung umschreibt die Aufgabe der eidgenössischen Wirtschaftspolitik u. a. in Art. 31 bis wie folgt: „Der Bund trifft im Rahmen seiner verfassungsmäßigen Befugnisse die zur Mehrung der Wohlfahrt des Volkes und zur wirtschaftlichen Sicherung der Bürger geeigneten Maßnahmen.“ Dieser Grundsatz findet in zahlreichen gesetzgeberischen Erlassen Anwendung, in welchen die allgemeine Aufgabe der Förderung der Volkswohlfahrt näher umschrieben wird und die zur Erreichung dieses Zieles erlassenen Maßnahmen enthalten sind.

Bei der Übertragung wirtschaftspolitischer Zielsetzungen auf den Verkehr ist zu beachten, daß die Maximierung des Sozialprodukts vor allem durch die Postulate der Raumpolitik, d. h. der gleichmäßigen wirtschaftlichen Erschließung aller Landesteile durch den Verkehr im Sinne eines sozialen Gleichgewichts, eine erste Einschränkung bzw. Präzisierung erfährt. Ohne Berücksichtigung der von wirtschaftlich schwachen Gegenden geforderten besseren Verkehrserschließung dürfte das Ziel einer größtmöglichen Volkswohlfahrt, eine möglichst weitgehende Befriedigung individueller und kollektiver Bedürfnisse auf Grund gegebener Einkommens- und Vermögensverteilung nicht oder nur bedingt erreicht werden. Die Bedeutung des Verkehrs für Volk und Wirtschaft einerseits und die vielfältige und heterogene Struktur von Nachfrage und Angebot andererseits haben deshalb dem Staate die Funktionen sowohl eines Ordners als auch eines Förderers und Wegleiters überbunden. Predöhl⁵⁾ spricht

³⁾ Meyer, H. R., *Der Verkehr und seine grundlegenden Probleme*, Basel 1956, S. 125.

⁴⁾ Bern 1948, S. 100.

⁵⁾ Predöhl, A., a.a.O., S. 265.

im letzten Falle, d. h. bei den staatlichen Maßnahmen zur Ausrichtung des Verkehrs auf bestimmte Ziele der Volkswirtschaft (Raum-, Sozialpolitik), von *materieller Verkehrspolitik*, im Gegensatz zur *formellen*, die Ordnungsaufgabe des Staates umfassende Verkehrspolitik.

II.

Der theoretischen Verkehrspolitik obliegt es, das Richtmaß für die Einordnung der Verkehrspolitik in die allgemeine Wirtschaftspolitik näher zu umschreiben. Die erste Richtlinie geht auf eine *Minimalisierung des Verkehrsaufwandes* aus und besagt, daß jeglicher Verkehrsaufwand so niedrig wie möglich zu halten ist. *Napp-Zinn* hat diese Forderung mit den Worten charakterisiert, daß der beste Verkehr derjenige sei, der überhaupt nicht entstehe; „jeder Transport, der irgendwo zwischen der Produktion im weitesten Sinne auftritt, ist Aufwand, den man am liebsten missen möchte.“⁶⁾

Nachdem diese Maxime aus naheliegenden Gründen nicht oder ungenügend verwirklicht werden kann, hat das vorhandene Verkehrssystem der Wirtschaft Transportleistungen zu möglichst niedrigen Preisen anzubieten. Dies bedeutet nichts anderes, als daß *jedes Verkehrsmittel* (Eisenbahn, Motorfahrzeug, Schiff, Flugzeug) *seinen Qualitäten und Vorteilen entsprechend einzusetzen ist*. Garant dieser Forderung ist zweifellos der Wettbewerb in der Form der Preis- und Leistungskonkurrenz. So erfolgten unter dem Druck des Wettbewerbs beachtliche Qualitätsverbesserungen der angebotenen Transportleistungen hinsichtlich Geschwindigkeit, Reisekomfort, Sicherheit, Regelmäßigkeit und Pünktlichkeit. Problematischer ist hingegen die Funktion der Preiskonkurrenz im Verkehr. Wettbewerbsverzerrungen entstehen aus dem ungleichen Kostendeckungsgrad der Verkehrswege, durch steuerliche oder sonstige Begünstigungen, unternehmungswirtschaftlich nachteilige Beschneidung des Angebots durch Beschränkung des Marktzuganges (Konzessionierung) und Statuierung eines *numerus clausus*. Eine Entzerrung durch sog. Harmonisierung der Kosten oder Angleichung der Startbedingungen in dem Sinne, daß die von Unterstützungen aller Art unverfälschten unterschiedlichen Kosten der Transportleistungen in ihren Preisen zum Ausdruck kommen sollen, bildet die Voraussetzung zu einer volkswirtschaftlich richtigen Aufgabenteilung, die auch der Forderung nach *Eigenwirtschaftlichkeit* zur Vermeidung einer künstlichen Aufblähung des Verkehrsapparates dient.

Die Basisfunktion des Verkehrs, die vielfach mit derjenigen des Geldes verglichen wird, verlangt die Erbringung eines gewissen Minimums an Transportleistungen. Würde das in der Marktwirtschaft als Richtschnur des Verhaltens der einzelnen Verkehrsunternehmen geltende Gewinnmaximierungsprinzip uneingeschränkt angewandt, so blieben bestimmte Verkehrsbedürfnisse unerfüllt. Die Ausführungen über die Strukturpolitik des Verkehrs, zur Zielsetzung der Wirtschaftspolitik in Parallele gesetzt, zeigen, daß auch der *Bedarfsmaximierung* größte Bedeutung zukommt. Mit anderen Worten hat auch die theoretische Verkehrspolitik die nicht-komplementären, für die Volkswirtschaft unentbehrlichen Verkehrsmittel zu berücksichtigen. Damit ist der öffentliche Verkehr gemeint mit seinen gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen und Bindungen.

Die von der theoretischen Verkehrspolitik aufgestellten Richtlinien Minimalisierung des Verkehrsaufwandes, zweckmäßigster Einsatz der Verkehrsmittel nach Maßgabe ihrer quali-

⁶⁾ *Napp-Zinn, A.*, Prinzipien der Verkehrspolitik, in: Schweiz. Archiv für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik, 12. Jg. (1957), S. 288.

tativen und kostenmäßigen Vorteile, Eigenwirtschaftlichkeit und Aufrechterhaltung nicht-komplementärer Verkehrsmittel erfahren jedoch durch die praktische Verkehrspolitik zahlreiche ins Gewicht fallende Retuschen, die am Beispiel der schweizerischen Verkehrspolitik darzustellen sind.

III.

Die *Ordnungsaufgabe des Staates* geht in erster Linie aus der Bedeutung des Verkehrs für Volk und Wirtschaft hervor. Auch wenn Konzessionshoheit und Staatsbahngedanke zu Beginn der Eisenbahnära in der Schweiz vorerst nicht ins Pflichtenheft des neuen Bundesstaates eingeschrieben wurden, versuchte der Staat seit der Revision der Bundesverfassung im Jahre 1874 vermehrt auf die Eisenbahnpolitik — gemäß Art. 26 der Bundesverfassung (BV) ist die Gesetzgebung über den Bau und Betrieb der Eisenbahnen Bundessache — sowie mit dem Aufkommen anderer Verkehrsmittel auch auf diese Einfluß zu gewinnen (Art. 24 ter BV über Schifffahrt, Art. 26 bis BV über Rohrleitungen, Art. 37 bis BV über Motorfahrzeugverkehr und Art. 37ter BV über Luftschifffahrt). Dies war um so gerechtfertigter, als die Verkehrswege — Schienenstrang, Straßen, Schifffahrtswege und Flugplätze — vom Staat bzw. von ihm untergeordneten Hoheitsträgern geplant, gebaut und den einzelnen Verkehrsmitteln verfügbar gemacht werden. Bei den beträchtlichen im Verkehrswesen investierten Kapitalien — Bundesrat *Dr. Spühler* ging im Jahre 1960 von rund 25 Milliarden Franken aus, was nahezu einem Achtel des schweizerischen Volksvermögens entspricht — würde die Finanzierung solcher Anlagen die Kraft privatwirtschaftlicher Unternehmungen übersteigen. Überdies hat ein Verkehrsnetz der Erfüllung zahlreicher staats-, militär-, kultur- und gesellschaftspolitischer Aufgaben zu dienen. Zu vergegenwärtigen ist auch, daß die Kapitalintensität und Nichtspeicherbarkeit der Verkehrsleistungen von jedem Verkehrsmittel eine größtmögliche Auslastung der angebotenen Leistungen erstreben lassen. Dies bringt jedoch die Gefahr einer ruinösen Konkurrenz mit sich. „Ruinös“ ist diese Konkurrenz mit *Seidenfus*⁷⁾ deshalb zu bezeichnen, „weil sie dazu führen kann, langfristig auf den Ersatz der wirtschaftlich notwendigen Abschreibungen zu verzichten, um die Beschäftigung zu erhalten“. Folge davon muß auf die Dauer ein Substanzverzehr mit notwendigem Leistungsabbau sein, wodurch die Aufrechterhaltung eines volkswirtschaftlich wichtigen Verkehrsleistungsangebotes als Grundlage einer entwickelten arbeitsteiligen Wirtschaft, wie sie die Schweiz in hohem Maße besitzt, in Frage gestellt würde. Die Ordnungsfunktion staatlicher Verkehrspolitik hat sich deshalb insbesondere auf die Erhaltung eines leistungsfähigen Verkehrssystems zu konzentrieren. Dies wiederum setzt voraus, daß die dem Wettbewerb eigene Gestaltungskraft kanalisiert wird.

Die erste Streitfrage lautet nun, wieweit und wie stark der Staat ordnend eingreifen darf, nachdem „der Verkehrsablauf offensichtlich weder rein marktwirtschaftlich noch rein planwirtschaftlich eine ökonomisch zureichende Ordnung erfahren kann“⁸⁾. Das Schweizer Volk hat sich in verschiedenen Abstimmungen gegen einen koordinationspolitischen Eingriff des Bundes ausgesprochen und bis auf den heutigen Tag eine starke Abneigung gegenüber einer staatlichen Verkehrsordination behalten. Erinnert sei an die in Volksabstimmungen verworfenen Vorlagen eines Verkehrsteilungsgesetzes im Jahre 1935, eines Artikels 23 ter (Verkehrsordnung) im Jahre 1946 und der Autotransportordnung im Jahre 1951, womit

⁷⁾ *Seidenfus, H. St.*, Verkehrsmärkte (= Veröffentlichungen der List-Gesellschaft e. V., Bd. 14), Basel/Tübingen 1959, S. 104.

⁸⁾ *Meyer, H. R.*, Der Verkehr, in: Festschrift für Fritz Marbach, Bern 1962, S. 141.

eine Einschränkung der Kapazität des gewerbsmäßigen Straßengüterverkehrs in der Schweiz, im Gegensatz zu zahlreichen Nachbarländern, fehlt. Die konzessionsmäßige Regelung der Rohrleitungsanlagen löste noch kürzlich heftige Diskussionen aus, weil eine mit der Konzessionserteilung verknüpfte koordinationspolitische Stellungnahme abgelehnt wurde. Dabei bleibt allgemein die Frage offen, ob die Bestimmung des günstigsten Einsatzes der Verkehrsmittel überhaupt staatliche Aufgabe sein kann. Im Gegensatz zur Planwirtschaft des kommunistischen Staates geht die schweizerische Wirtschaftsverfassung von der freien Konsumwahl auf der Nachfrageseite und — von gewissen Einschränkungen abgesehen — von der freien Produktionsmöglichkeit auf der Angebotsseite aus. Soweit die Verkehrsleistung selbst durch Qualität und Quantität Kriterium der Auswahl ist, muß eine Intervention des Staates abgelehnt werden: das Postulat der theoretischen Verkehrspolitik zugunsten des zweckmäßigsten Einsatzes der Verkehrsmittel nach Maßgabe seiner Qualitäten wird am besten durch eine marktwirtschaftliche Ordnung gewährleistet.

Doch auf der Preisseite ist die staatliche Einwirkung im Sinne eines Ordners auch aus der Sicht der theoretischen Verkehrspolitik vonnöten. Die Kostenlage der verschiedenen Verkehrsmittel wird in mancher Hinsicht verfälscht, wodurch die Ordnungsfunktion des Preises sich nicht nach marktwirtschaftlich optimalen Voraussetzungen abspielen kann und somit die Gefahr eines unrationellen Einsatzes der Verkehrsmittel besteht. Einmal werden den Verkehrsmitteln ihre Wegekosten ungleich angelastet. Während die SBB und die Privatbahnen die Aufwendungen für ihren Unterbau (Bahntracé, Brücken, Tunnels), Oberbau (Schienen und Schienenunterlage), Hochbau, Fahrleitungs-, Fernmelde- und Sicherungsanlagen grundsätzlich selbst zu tragen haben und in ihrer Preiskalkulation berücksichtigen müssen, werden dem Straßenverkehr, der Schifffahrt und dem Luftverkehr die Anlagen teilweise vom Staat zur Verfügung gestellt. Erleichterungen aller Art, wie Steuerfreiheit der Bahnen, unterschiedliche Besteuerung der Motorfahrzeuge je nach Kanton und Kategorie, Zuschüsse und Subventionen, wie sie insbesondere aus der später zu umschreibenden Strukturpolitik des Verkehrs hervorgehen, verschleiern die Kostengrundlagen. Um einer volkswirtschaftlich richtigen Aufgabenteilung nahezukommen, hat somit die staatliche Verkehrspolitik eine Kostenharmonisierung anzustreben, die auch die Voraussetzung zur Eigenwirtschaftlichkeit bildet. Ob beispielsweise der Straßenverkehr seine Kosten deckt, wird die im Bundesbeschuß vom 23. Dezember 1959 verankerte, von der seinerzeitigen Expertenkommission verlangte Straßenkostenrechnung weisen. Leider sind die Resultate dieser Untersuchung noch nicht veröffentlicht, könnten sie doch zu einer überaus wünschbaren Versachlichung des Streitgesprächs über die Finanzierung des Nationalstraßenbaues führen. Auch bei dieser Frage geht es darum, der Eigenwirtschaftlichkeit des Nationalstraßenbaues durch Erhöhung des Treibstoffzollzuschlages oder Reduktion der vom Bunde vereinnahmten Zölle aus Treibstoffen gerecht zu werden.

Die Aufgabenteilung im Verkehr auf Grund der Verkehrspreise wird überdies wesentlich durch das Nebeneinander von öffentlichem und privatem Verkehr erschwert. Die sich ergebende ungleiche Marktsituation ist historischen Ursprungs. Mit dem Aufkommen der Eisenbahnen sind eine bedeutende Verbesserung des Beförderungsangebotes und Verbilligung der Transportleistung einhergegangen. Die Eisenbahn kam dadurch in den Genuß einer starken, dem Monopol nahekommenden Marktstellung. Um eine zum Nachteil der Bevölkerung und Wirtschaft geführte Betriebs- und Tarifpolitik zu verhindern, wurden den Eisenbahnen in Konzessionen Auflagen in Form der sog. Grundpflichten gemacht. Der Beförderungs-, Betriebs-, Fahrplan- und Tarifpflicht sind übrigens in unterschiedlichem Maße auch die konzessionierten

sionierten Automobilunternehmungen im Personenverkehr, die Autoreisepost, die konzessionierten Schifffahrtsunternehmungen und der Linienluftverkehr unterworfen. Die Eisenbahn wurde weitgehend in den Dienst staatlicher Wirtschaftspolitik gestellt, ohne daß dabei ernsthafte finanzielle Ungleichgewichte auftraten. Solange eine Konkurrenz anderer, diesen Grundpflichten nicht unterworfenen Verkehrsmittel ausblieb, konnten die finanziellen Ausfälle nicht-kostendeckender Tarife aus wirtschafts- und sozialpolitischen Gründen durch über den Kosten liegende Tarife ausgeglichen werden.

Diese Möglichkeit stieß mit dem Auftreten des Motorfahrzeugverkehrs auf wachsende Schwierigkeiten. Der private Straßenverkehr erfreut sich auf Grund seiner qualitativen Vorteile, insbesondere des sog. Haus-Haus-Dienstes sowie der günstigen Kostenbehandlung (geringe Belastung durch Wegekosten), einer zunehmend stärker werdenden Konkurrenzstellung. Die Auseinandersetzung zwischen Schiene und Straße gipfelte in der Forderung der Bahnen auf verbessertem Schutz des öffentlichen Verkehrs vor der Konkurrenz des Automobils. Auch wenn heute im Hinblick auf die stark gestiegene Nachfrage und die gute Auslastung der einzelnen Verkehrsmittel die Frage eines besonderen Schutzes des öffentlichen Verkehrs in den Hintergrund getreten ist, bleibt die Problematik des Nebeneinanders von öffentlichem und privatem Verkehr bestehen. Doch ist meiner Meinung nach das Problem nicht durch einen vermehrten Schutz, sondern im Gegenteil durch eine Lockerung der den Bahnen und den konzessionierten Straßenverkehrsunternehmungen auferlegten gemeinwirtschaftlichen Pflichten zu lösen. Es ist festzustellen, daß die Konkurrenz des individuellen Straßenverkehrs beim Personentransport weniger preis- als leistungsbedingt ist. Den Leistungsvorteilen des eigenen Autos, bestehend in einer weitgehenden Freizügigkeit und Unabhängigkeit, kann lediglich durch ein qualitativ verbessertes Angebot einschließlich Preiswürdigkeit der anderen Verkehrsmittel begegnet werden. Zudem ist die Bedeutung des öffentlichen Verkehrs in quantitativer Hinsicht angesichts der Vielfalt des Leistungsangebots privater Verkehrsmittel und der ungeheuren Zunahme des Motorfahrzeugbestandes nicht mehr so ausgeprägt wie noch vor 10 und 20 Jahren. Bereits heute entfallen in der Schweiz 8,6 Einwohner auf einen Personenwagen gegenüber 31,9 im Jahre 1950 oder sogar 56,5 im Jahre 1938.

Der im Gegensatz zur gewerblichen Personenbeförderung von behördlichen Einschränkungen (Konzessionierung) freie Straßengüterverkehr hat seit dem Kriege um ein Vielfaches zugenommen. Eine völlige Aufhebung gemeinwirtschaftlicher Pflichten im heutigen Zeitpunkt wäre allerdings ihrer schwerwiegenden Auswirkungen auf die Wirtschaft wegen undenkbar. Durch die Möglichkeit von Sonderabkommen zwischen Bahn und Verfrachter und durch zahlreiche Ausnahmetarife ist die gemeinwirtschaftliche Wirkung der Eisenbahngütertarife bereits heute stark abgeschwächt. Eine weitere Lockerung der Tarifpflicht müßte in dem Sinne erfolgen, daß eine bessere Anpassung der Tarifstruktur an die Nachfrage- und Kostenverhältnisse gewährleistet wird. Welche Problematik jedoch diese Frage enthält, wird uns vor allem im heutigen Zeitpunkt verstärkter Konjunkturdämpfungsmaßnahmen bewußt. Die Tarifentwicklung der Bahnen vermochte der Aufwandssteigerung — sowohl der Personal- als auch der Sachkosten — keineswegs zu folgen. Eine Angleichung ist aus politischen Gründen immer wieder unterlassen worden, womit eine sich insbesondere in den letzten Jahren entstandene Diskrepanz von Aufwand und Ertrag mit der Wirkung einer relativen Verbilligung der Transportpreise gebildet hat. Eindrücklich ist dabei die Gegenüberstellung von Lohn- und Fahrpreisentwicklung. Ein heißes Eisen ist die Frage einer Lockerung der Betriebspflicht insofern, als dies zu vermehrter Stilllegung unrentabler Eisenbahnlinien führen würde, ein

Postulat betriebswirtschaftlicher Unternehmungsführung, welches in der Schweiz auf größten Widerstand stößt.

In Erfüllung der Ordnungsaufgabe staatlicher Verkehrspolitik hält das Eisenbahngesetz aus dem Jahre 1957 das Gebot des wirtschaftlichsten Einsatzes von Verkehrsmitteln in Artikel 57 fest. Danach „kann der Bund die Einführung von Straßentransportdiensten als Ergänzung oder an Stelle der Bahn fördern, wenn dadurch der Verkehr wirtschaftlicher bedient werden kann“. Allerdings wird die Bedingung daran geknüpft, daß „die bisherige Bedienung des Verkehrs, im ganzen betrachtet, gewährleistet bleiben oder durch entsprechende Vorteile aufgewogen werden soll“. Einen Schritt in Richtung rationellsten Einsatzes der Verkehrsmittel entsprechend ihrer Leistungsvorteile bedeuten die Studien der Bundesbahnen zugunsten eines Gares-Centre-Systems. Dieses zielt darauf ab, den ganzen Verkehrsapparat der Bahnen leistungsfähiger zu gestalten und insbesondere den Rangieraufwand zu senken. Der Stückgutverkehr soll nach dieser Konzeption nur noch zum Teil auf der Schiene rollen, indem die Feinverteilung zwischen Gruppenbahnhof und Empfangsdomizil dem Motorfahrzeug überlassen wird.

Zur Ordnungsfunktion der staatlichen Verkehrspolitik gehört schließlich die adäquate Führung einer Investitionspolitik, welche auf die Forderung der Gesamtwirtschaft Rücksicht nimmt. Soll dadurch nicht einer staatlichen Koordinierung der Verkehrsinvestitionen das Wort gesprochen werden, so zeigt lediglich die anhand der in Aussicht genommenen langfristigen Programme auf weitere 25 Milliarden Franken geschätzte Investitionssumme im Verkehr, was der gesamten Kapitalinvestition im schweizerischen Verkehrsapparat im Jahre 1960 entspricht, daß eine gegenseitige Abstimmung ins Auge gefaßt werden sollte. Ich denke insbesondere an die beim Ausbau der National- und Staatsstraßen hie und dort aufgetretenen Doppelspurigkeiten. Da hier die Verantwortung für die Entscheidungen hinsichtlich der Infrastruktur, d. h. der Verkehrswege bei der öffentlichen Hand liegt und Investitionen für das Rollmaterial grundsätzlich Sache der Unternehmungen bzw. Privater ist, muß auch in diesem Falle eine Harmonisierung gesucht werden, da sonst die bereits bestehende Diskrepanz z. B. zwischen Motorfahrzeugbestand und Straßenausbau zu noch größeren Schwierigkeiten, wie dies ausgeprägt in Städten der Fall ist, führen wird.

IV.

An die Seite der Ordnungsaufgabe staatlicher Verkehrspolitik oder ihr sogar übergelagert -- wenn vom Blickpunkt der praktischen Verkehrspolitik betrachtet -- tritt die *Struktur- oder Raumpolitik des Verkehrs*. Unter diesen Begriff der Strukturpolitik sind alle Maßnahmen und Ziele der Verkehrspolitik zu subsumieren, die sich aus der Aufgabenstellung der Volkswirtschaft ergeben (Raum-, Sozial-, Landwirtschafts-, Handelspolitik usw.). Bereits die Aufzählung der Zielsetzungen der Wirtschaftspolitik -- wirtschaftliche Prosperität und soziales Gleichgewicht sozusagen im gleichen Atemzug -- mußte bedeuten, daß sich diese Aufgaben nicht nur ergänzen, sondern auch widersprechen können. Über das Gebot der Eigenwirtschaftlichkeit des Verkehrs hinweg geht die wirtschaftspolitische Forderung nach gleichmäßiger, frachtkostengünstiger Erschließung einer wirtschaftlich wenig entwickelten Landesgegend, wie es die Hochrheinschiffahrt, eine Ostalpenbahn oder ein Gotthard-Alpenstraßentunnel postulieren. Dies enthebt die theoretische Verkehrspolitik keineswegs, die Probleme vorzudenken und vorurteilsfrei in den Gesamtzusammenhang zu stellen. Wissenschaftlich gesehen ist beispielsweise die umstrittene Frage einer Hochrheinschiffahrt durchaus lösbar. Die

beim bundesrätlichen Bericht über die Frage zur Schiffbarmachung des Hochrheins vom 2. März 1956 angewandten Methoden der transportwirtschaftlichen Bilanz und der Frachtersparnisse dürften methodisch als einwandfrei gelten. Unbeantwortet bleibt allerdings die Frage, wie weit wirtschaftliche Rückwirkungen eines Ausbaus rechnerisch vorausbestimmbar sind.

Unter den Beispielen politisch bedingter Standortaufwertungen sind in der Geschichte der schweizerischen Verkehrspolitik u. a. die zugunsten peripher gelegener Gebiete bestehende Staffeltarifpolitik der Bundes- und Privatbahnen oder der sich als Berghilfe auszeichnende Wegfall von Distanzzuschlägen auf dem Netz der SBB bzw. die seit dem 1. Oktober 1959 bestehende Annäherung überhöhter Privatbahntarife an diejenigen der Bundesbahnen zu nennen. Den Ausfall der auf Bundesbahntarifniveau gesenkten Privatbahntarife übernimmt dabei der Bund. Seit dem 1. Januar 1963 sind auch die Tarife der Reisepost und der konzessionierten Automobilunternehmungen angenähert.

Mit diesen Beispielen ist angedeutet, daß sich die staatliche Verkehrspolitik bei der Verfolgung wirtschaftsstruktureller Aufgaben vielfach der Tarife öffentlicher Verkehrsmittel bedient. Dies kommt in den der Tarifpflicht zugrundegelegten Grundsätzen deutlich zum Ausdruck. Tarifeinheit für das gesamte Netz und nicht nur für einzelne Strecken, Tarifgleichheit für jedermann unter entsprechenden Verhältnissen und Tarifausgleich mit gleichen Tarifen für alle Strecken ohne Rücksicht auf Rentabilität sind weitgehend nicht betriebswirtschaftlich- unternehmungspolitisch gerechtfertigt, sondern entspringen volkswirtschaftlicher Zielsetzung zugunsten einer möglichst günstigen Verkehrsbedienung wirtschaftlich schwacher Gebiete und Bevölkerungskreise. Trotzdem ist im Sinne eines Strebens nach Eigenwirtschaftlichkeit dahin zu wirken, daß einseitig gemeinwirtschaftliche Tarife abgebaut oder dann nicht zulasten der Verkehrsunternehmung gehen, wodurch die Preisbildung verfälscht wird, sondern vom Staate abzugelten sind, wie dies allgemein im 6. Abschnitt des Eisenbahngesetzes über Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen und unternehmungsfremder Lasten vorgesehen ist. Welche unerfreuliche Situation bei Mißachtung dieser Forderung entsteht, zeigt die mit Vehemenz geführte Diskussion gegen Tarifierhöhungen u. a. beim Bahnstückguttarif. Bei der ungenügend berücksichtigten Kostenentwicklung der Bahnen durch die Tarife kommen Wirtschaft und Bahnbenützer in den Genuß von Subventionen in Form künstlich tief gehaltener Transportpreise. *Linden*⁹⁾ hat diese im Zeitpunkt heutiger Überkonjunktur überholte Gemeinwirtschaftlichkeit mit den Worten charakterisiert, daß der Verkehr wohl dafür sorgen muß, seiner Schlüsselstellung und Basisfunktion in Staat und Wirtschaft gerecht zu werden, aber nicht im Sinne eines genormten Wohlfahrtsspenders, dessen Segen möglichst gleichmäßig und wohlfeil wie eine Art Atemluft der Wirtschaft auf Stadt und Land verteilt werden müsse.

Als Strukturpolitik ist auch die den Privatbahnen des allgemeinen Verkehrs seitens des Bundes und der Kantone zukommende Förderung und Hilfeleistung nach dem Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 zu bezeichnen. Die Eigenwirtschaftlichkeitsthese wird aus raumpolitischen Gründen dabei weitgehend preisgegeben, wenn auch einerseits die Bedingungen zu dieser finanziellen Hilfe die erhebliche Bedeutung (Art. 56) bzw. Unentbehrlichkeit (Art. 58) der betreffenden Privatbahn für den allgemeinen Verkehr des Landes oder einer Landesgegend voraussetzen, andererseits die Finanzhilfe in Form von Beiträgen für technische Verbesserungen oder zur Aufrechterhaltung des Betriebes nur gewährt wird, wenn die Wirtschaftlichkeit oder die Sicherheit des Betriebes wesentlich gehoben bzw. Maßnahmen

⁹⁾ *Linden, W.*, Die Emanzipation des Verkehrs, in: *Zeitenwende im Verkehr*, Hamburg 1963, S. 111.

zur Verbesserung der finanziellen Lage getroffen werden. Die Aufgabe der Aufsichtsbehörde besteht somit darin, die bei Zuschußbetrieben bestehende Gefahr mangelnder betriebswirtschaftlicher Unternehmungsführung zu dämmen, indem eine strikte Einhaltung der im Eisenbahngesetz und den einschlägigen Verordnungen enthaltenen Bedingungen gefordert wird.

Auch die Frage weiterer Privatbahnverstaatlichungen ist vielfach in den Dienst finanzieller Entlastung der sog. Privatbahnkantone und somit der Strukturpolitik gestellt worden. Nachdem die Bestimmungen des Eisenbahngesetzes zur Förderung und Hilfeleistung an Privatbahnen dem Argument ungleicher finanzieller Belastung der kantonalen und kommunalen Finanzen durch Aufwendungen zugunsten der Privatbahnen die scharfe Spitze genommen haben, muß auf die strukturpolitisch wichtige Tatsache hingewiesen werden, daß bei einer Verstaatlichung der von den Kantonen und Gemeinden ausgeübte Einfluß zugunsten einer besseren regionalen und lokalen Verkehrsbedienung dahinfallen würde. Die in jahrzehntelanger Zusammenarbeit entstandene Aufgabenteilung zwischen Bundesbahnen und Privatbahnen würde durch eine neue Verstaatlichungsaktion, die sich ohnehin nicht nur auf die zur Diskussion stehenden Berner Alpenbahn Bern–Lötschberg–Simplon (BLS) und mitbetriebene Linien sowie Rhätische Bahn beschränken könnte, gestört. Es darf insbesondere dabei nicht vergessen werden, daß die Bundesbahnen aus betriebswirtschaftlichen Gründen ihre Betriebs- und Baupolitik vermehrt in den Dienst einer Konzentration auf die wichtigsten und einträglichsten Verkehrsrelationen (Transitverkehr) stellen.¹⁰⁾

Nachdem aus dem Gesagten dem Verkehr eine nachhaltige raumordnende und standortbildende Kraft zukommt, ist die Frage einer zweckmäßigen Landes-, Regional- und Ortsplanung mit in unsere Betrachtung einzubeziehen. Die zunehmende Zusammenballung der Bevölkerung auf relativ engem Raum bei gleichzeitiger Entvölkerung anderer Landesteile kann durch eine entsprechend geführte Verkehrspolitik abgeschwächt oder im Gegenteil beschleunigt werden. Wie eine richtig durchgeführte Landesplanung eine Konzentration verhindern und ein gleichmäßigeres demographisches und wirtschaftliches Wachstum aller Landesteile gewährleistet, so dürfte als Voraussetzung hierzu ein gut ausgebautes Verkehrsnetz an Eisenbahnen, Straßen und an anderen Verkehrsträgern wie Binnenschifffahrt und Rohrleitungen gelten. Die Notwendigkeit, aus der beschränkten räumlichen Ausdehnung der Schweiz jeden Quadratkilometer nutzbarer Fläche wirtschaftlich zu erschließen, bestimmte Wirtschaftszweige aus Wettbewerbsgründen zu schützen und aus der föderativen Staatsstruktur die kulturelle und wirtschaftliche Eigenständigkeit der Kantone und Regionen zu fördern, erklärt die gegenüber anderen Staaten in der Schweiz stark betonte Komponente der Strukturpolitik des Verkehrs. Den Ausführungen Voigts¹¹⁾ zugunsten gewisser Starthilfen für neue Verkehrsmittel (Eisenbahnverkehr hinsichtlich neuer Transitlinien, Binnenschifffahrt und Luftverkehr) im Sinne eines befristeten Verzichts auf die Deckung der Wegekosten durch Einnahmen kommt deshalb für die schweizerische Verkehrspolitik besondere Bedeutung zu.

V.

Die vorstehenden Ausführungen über die schweizerische Verkehrspolitik im Blickpunkt von Theorie und Praxis, die sich angesichts der Fülle des Stoffes mehr auf Andeutungen und Hin-

¹⁰⁾ Vgl. Geschäftsbericht der Schweiz. Bundesbahnen 1962, S. VI: „Hier (befriedigende Bewältigung von Transportaufgaben) gilt es in vermehrtem Maße europäisch zu denken und zu erkennen, daß sich regionale Wünsche oft kaum mit den Anforderungen einer europ. Verkehrsintegration in Einklang bringen lassen.“

¹¹⁾ Voigt, F., Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Verkehrssystems (= Verkehrswissenschaftliche Forschungen, Schriftenreihe des Verkehrswissenschaftlichen Seminars der Universität Hamburg, Bd. 1), Berlin 1960, S. 313.

weise beschränken mußten, haben hinlänglich die Dynamik und den Problemreichtum dieses Wirtschaftszweiges aufgezeigt. Dies bedeutet, daß die Verkehrspolitik nicht grundsatzlos, rein auf pragmatischer Basis geführt werden darf, ohne Gefahr zu laufen, dem volkswirtschaftlichen Erfordernis der Minimalisierung des Verkehrsaufwandes nicht gerecht zu werden. Damit öffnet sich der Lehre und Forschung ein weites, dankbares Tätigkeitsfeld. Die Hochschule St. Gallen für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften erfüllt dadurch, daß sie das Studienfach Verkehr in ihr Lehrprogramm aufgenommen hat, im Rahmen der wirtschaftswissenschaftlichen Lehre eine wichtige Aufgabe. Verfehlt wäre es jedoch, lediglich mit doktrinären Thesen der Verkehrsdynamik beikommen zu wollen. „Es bedarf“, wie Meyer richtig ausführt, „eines beweglichen und aufgeschlossenen Denkens, um jenen Kurs zu halten, auf welchem das Neue und Fortschrittliche und das Beharrende, Grundsätzliche miteinander zur versöhnenden Synthese kommen.“¹²⁾ Theorie und Praxis müssen bei der Gestaltung der schweizerischen Verkehrspolitik berücksichtigt werden, wobei „immer nur die sich in die lebendige Praxis einfügende Theorie gut und nützlich ist“¹³⁾. Diese Feststellung ist insofern von größter Bedeutung, als es, wie zu Beginn festgehalten, das Gesetz der Verkehrswirtschaft ist, niemals zu sein, sondern immer zu werden.

¹²⁾ Meyer, H. R., a.a.O., S. 381.

¹³⁾ Ebenda, S. 387.