

Die Rolle des öffentlichen Verkehrs im Rahmen der Gesamtkonzeption

Autor(en): **Latscha, Walter**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Ingenieur und Architekt**

Band (Jahr): **97 (1979)**

Heft 4

PDF erstellt am: **25.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-85398>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Die Rolle des öffentlichen Verkehrs im Rahmen der Gesamtverkehrskonzeption

Von Walter Latscha, Bern *)

Der Bundesrat sah sich anfangs 1972 veranlasst, eine Kommission zur Erarbeitung einer schweizerischen Gesamtverkehrskonzeption einzusetzen. Ihre Aufgabe bestand im Aufzeigen von Varianten gangbarer Wege zu einem Verkehrssystem, das auf optimale Weise der allgemeinen Wohlfahrt des Landes und den daraus abgeleiteten nationalen Aufgaben dient. Dabei sollte das Verkehrssystem ökonomisch und sicher sein, aber auch ein Optimum an Komfort bieten, die persönlichen Freiheiten möglichst uneingeschränkt gewährleisten, dem unverfälschten Wettbewerb soviel Spielraum einräumen, als dies unter Berücksichtigung übergeordneter Gesichtspunkte möglich ist und schliesslich auch der Raumplanung dienen und untragbare Umweltbelastungen vermeiden. Dieser Auszug aus den anspruchsvollen bundesrätlichen Zielsetzungen für die Kommissionsarbeit lässt die Komplexität der Aufgabe ahnen. In sechsjähriger Arbeit bemühte sich die Kommission um optimale Lösungen und um einen Ausgleich unter den zum Teil widersprüchlichen Zielsetzungen. Aus dem Echo, das der Kommissionsbericht in der Öffentlichkeit gefunden hat, darf geschlossen werden, dass die Aufgabe nicht schlecht gelöst worden ist.

Unser Verkehrssystem ist das Ergebnis einer über hundertjährigen Entwicklung. Seine einzelnen Teile sind nicht aus einer Gesamtschau, sondern sektoriell, aufgrund der jeweiligen Anforderungen an einen Verkehrsträger, gewachsen. Über Rückwirkungen auf vorhandene Infrastrukturen und deren Ausnützung hat man sich kaum Gedanken gemacht, geschweige denn über gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge. Das Ergebnis dieser sektoriellen Verkehrspolitik ist bekannt.

Die Vertreter des öffentlichen Verkehrs sind, wie auch die übrigen Partner in der Kommission, mit konkreten Vorstellungen und Erwartungen an die grosse Arbeit herantreten. Ihr Hauptanliegen war die Ablösung der bisherigen verkehrsträgerbezogenen durch eine koordinierte Verkehrspolitik, die jeden Verkehrsträger dort befördert, wo er, gesamtwirtschaftlich gesehen, unter Einrechnung der direkten und indirekten Auswirkungen auf die allgemeine Wohlfahrt, die günstigsten oder ähnliche günstige Ergebnisse wie andere Verkehrsträger zu erbringen vermag. Zur Beantwortung der Frage, wie weit die Vorschläge der GVK diese Erwartungen erfüllen und welche Rolle die GVK dem öffentlichen Verkehr zuweist, sollen die folgenden Ausführungen beitragen. Die von der Kommission vorgelegten Ergebnisse gliedern sich in zwei Teile: in verkehrsplanerische und verkehrspolitische Vorschläge. Wir wenden uns zunächst den verkehrsplanerischen Vorstellungen zu, die in

den beiden Schlussvarianten konkretisiert werden. Anschliessend beschäftigen wir uns mit den verkehrspolitischen Vorschlägen. Die abschliessenden Betrachtungen gelten dem weiteren Vorgehen.

Die beiden Schlussvarianten der GVK

Die Kommission hätte sich möglicherweise mit der Ausarbeitung verkehrspolitischer Vorschläge begnügen können. Sie wählte den beschwerlicheren Weg der *parallelen Entwicklung verkehrsplanerischer und verkehrspolitischer Vorstellungen*. Eine gesicherte Gesamtverkehrspolitik muss auf beiden Beinen stehen. Die Verkehrspolitik beeinflusst das Verkehrsgeschehen und die Infrastruktur und es wirken quantitative und infrastrukturelle Vorstellungen auf sie ein. Diese Wechselwirkungen und die Einflüsse unterschiedlicher Annahmen auf die Gesamtergebnisse zu erkennen, war eine der Aufgaben, die sich der Kommission stellten.

Die Erarbeitung verkehrsplanerischer Vorschläge und ihre Integration in ein Gesamtkonzept ist aber auch Voraussetzung für die in den verkehrspolitischen Empfehlungen verlangte *Koordination der Infrastrukturgestaltung*. Möglich wird eine solche Politik erst durch die Verfügbarkeit entsprechender erprobter Methoden und Instrumente. Mit den *Verkehrsmodellen* hat die Kommission die notwendigen Mittel geschaffen; in den durchgerechneten Varianten hat sie sie praktisch erprobt.

Die Verkehrsmodelle

Zusammen mit spezialisierten Beraterfirmen und gestützt auf ausländische Erfahrungen hat der Stab GVK ein System von *Computer-Modellen* geschaffen, ein *Vier-Schritt-Modell für den Personenverkehr* und ein *Fünf-Schritt-Modell für den Güterverkehr*, wobei die einzelnen Schritte folgende Fragen beantworten:

- Wieviele Bewegungen entstehen (Verkehrserzeugungsmodell)?
- Wohin führen die Bewegungen (Verkehrsverteilungsmodell)?
- Mit welchen Verkehrsträgern werden sie unternommen (Verkehrsteilungsmodell)?
- Wieviele Fahrzeugbewegungen entstehen für die einzelnen Verkehrsträger (Umrechnungsmodell, nur beim Güterverkehr)?
- Welcher Weg wird gewählt (Umlegungsmodell)?

Von Interesse dürften einige Hinweise auf die in die Modelle eingegebenen Annahmen, über die Randbedingungen und über die Ergebnisse und deren Bewertung sein.

Modell-Annahmen

Als solche sind insbesondere zu nennen:

- *Sozio-ökonomische Daten* (für die Jahre 1974/2000).
Bevölkerungsentwicklung: 6,4/6,6 Mio, jährliche Zuwachsrate 0,1%
Altersstruktur: Anstieg des Anteils der über 65jährigen von 12,7 auf 14,5%
Haushaltgrösse: Absinken von 2,7 auf 2,4 Personen
Erwerbsquote: Absinken von 49% auf 46% der Gesamtbevölkerung
Beschäftigungsstruktur: Verstärkung bestehender Tendenzen

Primärer Sektor	7,9/5,9%
Sekundärer Sektor	42,5/41,0%
Tertiärer Sektor	49,6/53,1%
- *Bruttosozialprodukt*:
 Zunahme 1950-1974 4,5% jährlich
 1974-2000 2,0% jährlich
Volkseinkommen: Reale Steigerung je Kopf von Fr. 13 900 auf Fr. 22 000, entsprechend einem mittleren jährlichen Zuwachs von 1,8%
- *Angenommene Verkehrsnetze*. Sie stellen keine direkten Ergebnisse des Modelldurchlaufes dar, sondern es wurden Annahmen eingegeben. Die resultierenden Belastungen führten nötigenfalls zu Rückkoppelungen und neuen Planungsdurchläufen.
- *Reise- bzw. Transportdistanzen, Elemente des Fahrplanes*.
- *Preise und Tarife*.

Randbedingungen

Darunter werden hier *Grössen* verstanden, die *aus dem Verkehr übergeordneten Gründen* dem Verkehrssystem als

*) Nach einem Vortrag, gehalten vor dem Zürcher Ingenieur- und Architektenverein.

Grenzwerte vorgegeben werden. Konnten die Ergebnisse des Modelldurchlaufes diese Werte nicht einhalten, war mit veränderten Annahmen iterativ ein besseres Ergebnis zu suchen. Solche Randbedingungen wurden z. B. für folgende Bereiche vorgegeben:

- *Öffentliche Verkehrs Ausgaben:* Die Ausgaben für den Verkehr müssen sich unterproportional zu den Gesamtausgaben entwickeln.
- *Raumplanung:* Vermeidung der weiteren Verstärkung interregionaler Ungleichgewichte durch qualitative Förderung benachteiligter Landesteile.
- *Umweltbelastung:* Die Gesamtbelastung darf trotz weiterem Verkehrswachstum den Stand von 1970 nicht überschreiten.
- *Energieverbrauch.* Er darf, im Gegensatz zur bisherigen Entwicklung, nur noch unterproportional zur Wirtschaftsentwicklung zunehmen.

Ergebnisse

a) *Allgemein.* Mit den eingegebenen Annahmen liefern die Modelle für den gewählten Planungshorizont 2000:

- Die zu erwartende Gesamtnachfrage im Personen- und Güterverkehr, unterteilt nach Verkehrsarten;
- Die Aufteilung auf die verschiedenen Verkehrsträger;
- Die auftretende Belastung des angenommenen Verkehrsnetzes.
- Weitere Unterlagen zur Schätzung von Verkehrsleistungen, Kosten und Erträgen, Energieverbrauch, Umweltbelastung sowie der Auswirkungen auf die räumliche Entwicklung.

b) *Bewertung der Ergebnisse:* Die Modelle sollen u. a. eingehende Variantenstudien erlauben. Liegen mehrere Varianten vor, die nach allfälligen Iterationen die Randbedingungen erfüllen und auch hinsichtlich der Netzbelastung befriedigen, so muss die «beste» bestimmt werden können.

Die Kommission hat hierfür eine «Nutzwertanalyse» vorgeschlagen, in der die Ergebnisse mit einem erarbeiteten Zielsystem quantitativ verglichen werden. Dabei werden für jedes Ziel Nutzwerte bestimmt, gewichtet und zu einem Gesamtnutzwert je Variante zusammengefasst.

Als *Gesamtziel* wurde der «grösstmögliche Beitrag des Verkehrssystems zur Lebensqualität» formuliert; in der folgenden Ebene befinden sich als Ziele:

- Die bestmögliche Befriedigung aller Verkehrsbedürfnisse (Gewichtung 0,30);
- Die Herbeiführung eines wirtschaftlichen Mitteleinsatzes (Gewichtung 0,36);
- Die Verbesserung der Auswirkungen auf Raumordnung, Umwelt, Sicherheit usw. (Gewichtung 0,34).

Setzt man für eine Lösung mehrere Ziele fest, so stehen diese in der Regel in einem Konkurrenzverhältnis zueinander. Das ist auch hier der Fall. Durch die Gewichtung werden die Bedeutung oder die Dringlichkeit der einzelnen Ziele differenziert, wobei diese Wertung naturgemäss eine sehr subjektive ist. Die verwendeten Gewichte stützen sich auf eine Befragung der Kommissionsmitglieder im Jahre 1977, die mit den Ergebnissen einer Stichprobe bei der Bevölkerung verglichen wurde. Interessant ist dabei z. B. die Gewichtung der «Befriedigung der Verkehrsbedürfnisse»: Wie erwähnt wurde sie 1977 mit 0,30 eingestuft, d. h. mit dem kleinsten Gewicht der drei Ziele. Bei einer Befragung 1974 hatte die gleiche Kommission dieses Ziel mit 0,36 zuoberst eingestuft. Die 1977 geringere Gewichtung dürfte den eingetretenen allgemeinen Gesinnungswandel gegenüber Wachstum und Anspruchsbefriedigung zum Ausdruck bringen.

Dieser Hinweis zeigt, dass auch die Bewertung einer Lösung Wandlungen unterworfen ist und dass in der rollenden Planung auch die Bewertungskriterien nötigenfalls den veränderten Verhältnissen anzupassen sind.

Die Kommission ist sich der Grenzen der modellartigen Bearbeitung solcher komplexer Probleme, wie sie die Entwicklung des Gesamtverkehrssystems darstellen, bewusst. Eine Problematik liegt auch darin, dass für den Nichtspezialisten die Bearbeitungsvorgänge nicht mehr durchschaubar und die Ergebnisse nicht ohne weiteres nachvollziehbar sind. Die Beurteilung muss daher anhand von *Plausibilitäts-Überlegungen* erfolgen. Durch die von der Kommission vorgeschlagene weitere Verbesserung der Modelle, namentlich im Rahmen der rollenden Planung und für zusätzliche Variantenstudien, sollte es aber möglich sein, das Ausmass der verbleibenden Ungewissheit einzugrenzen.

Die beiden Schlussvarianten

Mit den sukzessive verbesserten Verkehrsmodellen wurden insgesamt acht *Planungsdurchläufe* durchgeführt. Mit dem Ziel, die Methoden zu erproben und frühzeitig über erste Ergebnisse zu verfügen, sind für die sogenannte Leitstudie zwei Varianten gerechnet worden. Es folgten vier Basis-Varianten, von denen eine jede eine andere Zielsetzung besonders in den Vordergrund rückte:

- Basisvariante 1:* Sektorielle Wirtschaftlichkeit.
- Basisvariante 2:* Globale Wirtschaftlichkeit.
- Basisvariante 3:* Strukturförderung.
- Basisvariante 4:* Umweltschutz.

Damit sollte der Rahmen abgesteckt werden, innerhalb dessen die Schluss-

varianten als «gangbare Wege», entsprechend dem bundesrätlichen Auftrag, zu suchen waren.

Die *beiden Schlussvarianten (SV)* sind keine Alternativen mit grundlegend verschiedenartigen Lösungen. Sie gehen von den gleichen verkehrspolitischen Grundsätzen aus und variieren lediglich den ökonomischen Hintergrund. In der Schlussvariante 1 (SV 1) werden beschränktere natürliche Ressourcen und finanzielle Mittel der öffentlichen Hand angenommen. In der Schlussvariante 2 (SV 2) wird der ökonomische Gürtel gelockert, mit dem Ergebnis besserer Leistungen und Auswirkungen des Verkehrssystems. Die vorhin erwähnte Nutzwertanalyse ergab in der Gesamtbewertung für beide Varianten eine sehr deutliche Verbesserung gegenüber dem Ist-Zustand und einen verhältnismässig geringen Vorsprung der Schlussvariante 2. Die Kommission empfahl dem Bundesrat, der gesamthaft etwas besser abschneidenden Lösung 2 den Vorzug zu geben.

Ich muss es mir versagen, hier die Ergebnisse der beiden Schlussvarianten im einzelnen darzulegen. Immerhin sei stichwortartig auf einige wesentliche Hauptpunkte hingewiesen:

Verkehrsentwicklung und Infrastruktur

Trotz angenommener Verlangsamung von Bevölkerungswachstum und Wirtschaftsentwicklung ergeben die Modellberechnungen eine *starke Zunahme der Gesamtverkehrsnachfrage*.

	SV 1	SV 2
Personenverkehr (Pkm)	62%	73%
Güterverkehr (tkm)	60%	54%

Die *Zunahme bei Strasse und Schiene* werden wie folgt geschätzt:

	SV 1	SV 2
Schiene (Pkm + tkm)	97%	78%
Strasse (Pkm + tkm)	52%	66%

Die Zunahme der Verkehrsnachfrage kann von der vorhandenen und derzeit zur Verwirklichung vorgesehenen Infrastruktur nicht bewältigt werden. Als zusätzliche Transportkapazität wird insbesondere der *Bau neuer Eisenbahn-Haupttransversalen (NHT)* vorgeschlagen, die hinsichtlich Umweltbelastungen und Energieverbrauch den sonst im Mittelland unerlässlichen zusätzlichen Hochleistungsstrassen vorzuziehen sind.

In der SV 1 ist eine NHT zwischen *Oron und Winterthur* sowie zwischen *Basel und Olten* vorgesehen. In der SV 2 wird die *neue Ost-West-Verbindung bis Lausanne und St. Gallen verlängert*. Die Abschnitte *Basel - Olten - Bern* sind auch zur Anpassung an die Kapazität des *Doppelspurausbaus am Lötschberg* not-

wendig; bei den übrigen Strecken stehen z. T. auch Kapazitäts-, überwiegend aber *Attraktivitätsüberlegungen* im Vordergrund. Der Bau der NHT bringt eine gewisse Verkehrsverlagerung zur Schiene, die in den genannten Prognosen klar zum Ausdruck kommt.

Für den Infrastrukturausbau der Schiene berücksichtigen beide Varianten weiter die bereits vorgesehenen Verbesserungen gemäss dem langfristigen Ausbauprogramm der SBB sowie den *Anschluss des Flughafens Genève-Cointrin an das Schnellzugsnetz*. Vorgesehen werden aber auch *Netzreduktionen* überall dort, wo infolge geringer Verkehrsnachfrage eine *Umstellung auf Busdienste* zweckmässig erscheint. Als Modellangaben wurden für solche Umstellungen bei der SV 1 für die SBB 16 Strecken mit 301 km und für die Privatbahnen 19 Strecken mit 422 km angenommen. Für die SV 2 wurden für die SBB acht Strecken mit 164 km und für die Privatbahnen zwölf Strecken mit 219 km eingegeben. Die Kommission betont jedoch, dass sie keine Umstellungsempfehlungen abgibt. Die Frage der Umstellungswürdigkeit ist in jedem Einzelfall aufgrund von Detailuntersuchungen noch näher abzuklären.

Nicht Bestandteil des vorgeschlagenen Streckennetzes ist eine *neue Alpentransversale*. Dank dem Ausbau der Doppelspur am Lötschberg und der Zufahrtsstrecken sowie durch eine möglichst gute Ausnützung der Achsen Gotthard und Lötschberg/Simplon dürfte ihre Gesamtkapazität bis zum Jahr 2000 knapp genügen. Die Kommission empfiehlt jedoch, die Frage aufgrund der tatsächlichen Entwicklung rechtzeitig wieder zu prüfen.

Bei der *Strasseninfrastruktur* sehen die Schlussvarianten geringfügige Reduktionen gegenüber dem langfristigen Bauprogramm für die Nationalstrassen vor. So wird die Notwendigkeit für die Strecke *Yverdon-Kerzers* der N 1 verneint, sofern die N 5 entlang dem Neuenburgersee vierspurig ausgebaut wird. Auch wird die Notwendigkeit des *vierspurigen Ausbaues für den Gotthard- und Axenstrassentunnel* sowie die Strecke *Riddes-Brig* verneint. Andererseits scheint der Bau der Autostrasse durch das *Simmental* mit dem *Rawyltunnel* in der Schlussvariante 2 belastungsmässig gerechtfertigt, insbesondere aufgrund der Verkehrsnachfrage an Wochenenden. Eine *wintersichere Verbindung zwischen Prättigau und Unterengadin* wird ebenfalls befürwortet, wobei die Frage *Strassen- oder Bahnlösung* offengelassen wird. Verneint wird die verkehrliche Notwendigkeit einer direkten Strassenverbindung *Glarnerland-Vorderrhein*. Dagegen zieht die Schlussvariante 2 eine *verbesserte Ost-West-Verbindung im Voralpenbereich* sowie eine *Transjura-Autostrasse* vor.

In der SV 2 wird die *Zunahme des Verkehrs auf dem Rhein* mit maximal 70% angenommen, insbesondere wegen des weiteren Ausbaues des europäischen Wasserstrassennetzes. Damit würde nach Meinung der GVK die Kapazität der bestehenden Rheinhäfen sowie der Strassen- und Bahninfrastruktur überschritten. Es wird daher die *Verlängerung der Schifffahrt bis Klingnau* vorgeschlagen. Die Kapazitätsfragen sind auch noch kontrovers.

Wirtschaftliche Auswirkungen

Die gemäss SV 1 und SV 2 vorgeschlagenen Infrastrukturen werden Neuinvestitionen von 64 bzw. 68 Mrd Franken erfordern. Davon sollen auf die Schiene 10 bzw. 11 Mrd Franken und auf die Strasse 52 bzw. 54 Mrd Franken entfallen. Im Bericht sind ebenfalls Schätzungen über die jährlichen Gesamtkosten und Erträge der Verkehrsträger und die daraus resultierenden Kostendeckungsgrade angestellt worden. Ohne hier auf Einzelheiten einzugehen, sei als Untersuchungsergebnis festgehalten, dass der öffentliche Verkehr unter den von der GVK getroffenen Annahmen bei beiden Schlussvarianten bei normalem Konjunkturverlauf wieder selbsttragend werden sollte. Für die Infrastruktur des privaten Verkehrs würde, unter der Voraussetzung der Einführung einer angemessenen Schwerverkehrsabgabe, die Kostendeckung in der SV 2 ebenfalls erreicht, während bei der SV 1 ein grösserer Fehlbetrag verbliebe.

Räumliche Entwicklung und Umweltbelastung

Eingehende Untersuchungen haben bestätigt, dass der Verkehr lediglich einer von vielen Faktoren ist, um eine wünschbare räumliche Entwicklung zu steuern. Hinzu kommt, dass die Schweiz bereits über ein relativ dichtes Verkehrsnetz verfügt und daher weitere Ausbauten die räumliche Entwicklung nur noch in geringem Masse beeinflussen können. Immerhin zeigt der Bericht, dass mit dem vorgeschlagenen Verkehrssystem in beiden Varianten die zeitliche Erreichbarkeit von Gross-, Mittel- und Kleinstadtzentren verbessert werden kann, wobei im Mittelland auch der öffentliche Verkehr stark dazu beiträgt. Auch die Verkehrsgunst wird positiv beeinflusst. Die Fernverkehrsgunst erhöht sich dank der NHT, und zwar auch ausserhalb der Grossstadtreigionen. Erwartungsgemäss schneidet der Privatverkehr in der Nahverkehrsgunst, namentlich in den Bergregionen, besser ab. Um die Raumplanungsziele für das Berggebiet zu erreichen, wird eine vermehrte Förderung des öffentlichen Verkehrs auf der Strasse für notwendig erachtet.

Trotz der *prognostizierten Zunahme der Verkehrsleistungen um etwa 70%* zeigen

die Berechnungen einen *Rückgang der Umweltbelastungen*. Die Zunahme des *Energieverbrauchs* wird, nicht zuletzt dank einer gewissen Verlagerung auf den öffentlichen Verkehr, stark unterproportional ausgewiesen. Die *Luftverschmutzung* dürfte dank verbesserten Motoren und bald bleilosem Benzin langfristig gegenüber 1970 um rund 50% abnehmen, wobei für die nächsten Jahre aber noch eine vorübergehende starke Zunahme zu erwarten ist. Die Kommission gelangte auch zum Schluss, dass die weiteren Ziele einer *Reduktion der Lärmbelastung* und der *Unfallquote* ebenfalls erreichbar sind.

Beurteilung der Schlussvarianten

Die SBB betrachten die Ergebnisse dieser Planungsdurchläufe als Ganzes und aus heutiger Sicht als eine plausible Voraussage des zu erwartenden Verkehrsgeschehens. Voraussetzung ist allerdings, dass die gewählten Annahmen auch eintreffen.

Bezüglich einzelner dieser Annahmen und Ergebnisse haben die SBB indessen gewisse *Bedenken*. So betrachten sie die Prognose im Personenverkehr als an der obersten Grenze liegend. Die Durchsetzbarkeit der eingegebenen, je nach Variante unterschiedlichen Preisannahmen für Strasse und Schiene konnte nicht überprüft werden. Die Kommission hat bezüglich der *Entwicklung der Erdölpreise* zwei verschiedene Szenarien angenommen (Preisentwicklung im Gleichschritt mit der übrigen Teuerung bzw. jährlich um 2% über der allgemeinen Teuerungsentwicklung). Die Zuordnung dieser Szenarien zu den SV 1 und SV 2 musste willkürlich vorgenommen werden. Diese verschiedenen Annahmen haben natürlich wesentlichen Einfluss auf die Verkehrsteilung Schiene/Strasse und die Erträge des Schienenverkehrs. Die Kommission teilt die Auffassung, dass die *Preisannahmen und Erdölszenarien nicht variantenspezifisch* und daher unter den Schlussvarianten *austauschbar* sind. Leider liess der grosse Zeitdruck, unter dem die Kommissionsarbeiten standen, die Durchrechnung solcher Alternativen nicht mehr zu. Das ist sobald wie möglich nachzuholen.

Es sind hier noch einige Bemerkungen zum Stellenwert der Schlussvarianten im Rahmen der GVK-Arbeiten notwendig:

- Die Schlussvarianten sind das Ergebnis von Annahmen, die aus heutiger Sicht als wahrscheinlich gelten.
- Die Verhältnisse sind jedoch laufend zu verfolgen und grössere Abweichungen in einem neuen Planungsdurchlauf zu berücksichtigen.
- Die vorgeschlagene Schlussvariante 2 ist nicht ein abschliessender «Verkehrsplan» mit konkreten Ausführungsvorschlägen im Einzelfall. Vielmehr ist die Zweckmässigkeit grösse-

rer Investitionen gemäss den Schlussempfehlungen der GVK in jedem Fall anhand der Zielsetzungen der Verkehrspolitik und in gesamtwirtschaftlicher Betrachtung vor der Beschlussfassung neu zu überprüfen.

Stellt sich die Frage nach dem Verhältnis der Schlussvarianten zu den verkehrspolitischen und verkehrswirtschaftlichen Vorschlägen der Kommission, wie sie in den 40 Thesen der Schlussempfehlungen und den Vorschlägen für eine verfassungsrechtliche Neuordnung des Verkehrswesens enthalten sind. Wir haben bereits festgehalten, dass die Schlussvarianten keine abschliessende Verkehrsplanung enthalten, sondern lediglich die aus heutiger Sicht zweckmässige *Entwicklungsrichtung* zeigen sollen. Demgegenüber betrachtet die Kommission ihre verkehrspolitischen und verkehrswirtschaftlichen Grundsätze als in sich geschlossenes und abschliessend formuliertes Ganzes. Die verkehrsplanerischen Untersuchungen der Kommission erlaubten, die quantitativen Auswirkungen verkehrsplanerischer Vorstellungen wenigstens den Grössenordnungen nach zu schätzen. Die wirtschaftlichen Ergebnisse lassen für Schiene und Strasse grundsätzlich ausgeglichene Rechnungsergebnisse erwarten, und zwar unter der Annahme marktwirtschaftlicher Prinzipien in den Modellen. Dieses Resultat hat die verkehrspolitische Philosophie der Kommission massgebend beeinflusst und ist entscheidend für die liberale Grundhaltung, die in den verkehrspolitischen Vorschlägen zum Ausdruck kommt.

Verkehrspolitische und verkehrswirtschaftliche Vorschläge

Mit den einstimmig verabschiedeten verkehrspolitischen Grundsätzen unternimmt die Kommission GVK den anspruchsvollen Versuch, das Gesamtverkehrssystem und die Stellung der Verkehrsträger untereinander aus einer *Gesamtschau* zu ordnen und auf eine *neue Basis* zu stellen. Damit soll ein gravierender Mangel der bisherigen Verkehrspolitik, das «Nebeneinander» der Verkehrsträger mit der sektoriellen und unkoordinierten Behandlung der Verkehrsprobleme, überwunden werden. Im folgenden soll ein gedrängter Überblick über die wesentlichen Empfehlungen und ihre Wertung aus der Sicht der SBB gegeben werden.

Koordination von Planung, Bau und Unterhalt der Verkehrsinfrastruktur

Dass eine Koordination der Infrastruktur-Gestaltung notwendig ist, steht wohl ausser Zweifel. Der Verkehr ist in einem geordneten System als Ganzes zu

betrachten: Ausgehend von den übergeordneten Zielsetzungen und vom prognostizierten Gesamtbedarf ist das bestmögliche Angebot durch den wesen gerechten Einsatz der verschiedenen Verkehrsträger zu ermitteln, und es sind die wirtschaftlichen und übrigen Auswirkungen, z. B. auf die Umwelt, aufzuzeigen. Damit besteht die beste Gewähr für eine richtig bemessene, aufeinander abgestimmte Kapazität der einzelnen Verkehrsnetze und für einen wirtschaftlichen Mitteleinsatz.

Die GVK will mit ihren Vorschlägen diesem seit langen Jahren bestehenden verkehrspolitischen Postulat zum Durchbruch verhelfen. Bund und Kantone sollen in ihrem Zuständigkeitsbereich die verschiedenen Verkehrsnetze als ein aufeinander abgestimmtes Gesamtsystem planen und entsprechend den zu setzenden Prioritäten verwirklichen.

Die *Verkehrsinfrastruktur* unseres Landes hat indessen, besonders auf der Strasse, bereits einen *hohen Stand* erreicht. Die Frage drängt sich daher auf, ob diese Koordinationsbemühungen nicht um Jahrzehnte zu spät kommen. Die dargelegten Untersuchungen der GVK haben indessen gezeigt, dass trotz stagnierender Bevölkerung und abgeschwächtem Wirtschaftswachstum mit weiteren Verkehrszunahmen im Personen- und Güterverkehr zu rechnen ist, die von den vorhandenen und heute in Ausführung begriffenen Netzen nicht bewältigt werden können. Es besteht daher *noch eine Chance, über die Infrastrukturgestaltung Verkehrspolitik zu betreiben*.

Energieverbrauch, Umweltbelastung und raumplanerische Gründe sprechen nach Auffassung der Kommission GVK dafür, dass der öffentliche Verkehr einen wesentlichen Teil des kommenden Verkehrszuwachses übernimmt. Der *Taktfahrplan* und ein *ausgebautes Huckepackangebot* werden als unerlässlich erachtet. Im besonderen soll die erforderliche *grössere Attraktivität* und *höhere Leistungsfähigkeit* durch den *Bau der neuen Eisenbahn-Haupttransversalen* erreicht werden. Diese für *höhere Geschwindigkeiten* zu trassierenden neuen Linien werden der Eisenbahn eine ähnliche Aufwertung wie die Autobahn für den Strassenverkehr bringen. Auf den Abschnitten *Basel-Olten-Bern* schafft die neue Linie zudem die notwendigen Kapazitätserweiterungen für den *Transitverkehr über die BLS-Route*. Aber auch zwischen *Olten und Rapperswil* bedingt die prognostizierte Verkehrszunahme eine wesentliche Kapazitätserhöhung. Nun wäre denkbar, die zusätzlichen Kapazitäten durch Ausbau der bestehenden Strecken auf drei oder vier Spuren zu schaffen. Das wäre indessen mit ausserordentlichen Eingriffen in bestehenden Siedlungen und daher mit grossen

Schwierigkeiten und Kosten verbunden. Zudem ist es kaum sinnvoll, grosse Mittel in den Ausbau von Linien zu stecken, die vor 100 und mehr Jahren nach den damaligen Normen gebaut worden sind und z. B. zwischen Olten-Rothrist und Bern auch für Städte-schnellzüge nur eine Reisegeschwindigkeit von 90 km/h zulassen.

Ohne neue Haupttransversalen würde der Modal Split zugunsten der Strasse verschoben, was nach den Feststellungen der GVK dem Bau weiterer Autobahnen im Mittelland rufen würde. Wir stehen somit vor der wohl letzten Möglichkeit, durch einen Infrastrukturscheid zugunsten eines fortschrittlichen Bahnsystems doch noch eine ausgewogenere Entwicklung des schweizerischen Verkehrswesens herbeizuführen. Die *Verkehrsplanung der GVK ist kein Bauprogramm*. Die Zweckmässigkeit jeder grösseren Investition ist gemäss den Thesen 10 und 11 anhand der Zielsetzungen der Verkehrspolitik und unter Einbezug auch der nicht messbaren gesamtwirtschaftlichen Kosten und Nutzen sowie anhand vergleichender Untersuchungen zu überprüfen. Das gilt natürlich auch für die neuen Eisenbahnlinien. Hier ist indessen eine gewichtige Feststellung zu machen. Die GVK geht grundsätzlich von der Durchführung der in Realisierung begriffenen Programme aus. So wird, von Retouchen abgesehen, die *Vollendung des Nationalstrassennetzes vorausgesetzt*. Damit geht die qualitative Verbesserung des Strassennetzes weiter, und ohne neue Haupttransversalen würde der öffentliche Verkehr zusätzlich ins Hintertreffen geraten. Mit der Aufnahme der neuen Eisenbahnlinien wollte die Kommission ein Gegengewicht schaffen, das die Verkehrsteilung zwischen öffentlichem und privatem Verkehr, aber auch die Auswirkungen des Verkehrssystems auf Umwelt und Energie und nicht zuletzt auf die verkehrswirtschaftlichen Folgerungen der GVK massgebend beeinflusst. Würde auf die neuen Haupttransversalen oder wesentliche Teile davon verzichtet, müsste eine Gesamtverkehrskonzeption in entscheidenden Punkten zu ganz anderen Ergebnissen kommen.

Gliederung des Verkehrssystems

Die Aufteilung der Aufgaben zwischen den verschiedenen staatlichen Stufen – Bund, Kantone, Gemeinden – ist in einer langen historischen Entwicklung, diktiert von Zweckmässigkeits- und Machbarkeits-Überlegungen, gewachsen. Ein logischer Aufbau fehlt. Daher das Bedürfnis, die Aufgabenteilung grundlegend zu überdenken und wieder in ein unserem Staatsaufbau entsprechendes System zu bringen. Ich verweise auf die im Parlament hängige *Motion* von Nationalrat Binder.

Das Bedürfnis nach Überprüfung besteht auch für den Verkehrsbereich. Im öffentlichen Verkehr sind Zuständigkeiten und Kompetenzen unterschiedlich geregelt und die Finanzlasten verschieden zugeteilt. Vergleichbare Tatbestände werden nicht gleich behandelt. Der Bund nimmt über die SBB heute nicht nur nationale Verkehrsaufgaben, sondern auch regionale und örtliche wahr und trägt die hier entstehenden Fehlbeträge. Andererseits erfüllen gewisse Privatbahnen, unter starker finanzieller Beteiligung der Kantone und zum Teil der Gemeinden, auch Aufgaben nationaler Natur. Soweit konzessionierte Unternehmungen regionalen Verkehr besorgen, tragen die Kantone und je nach Kanton auch die Gemeinden einen wesentlichen Teil der ungedeckten Kosten. Werden solche Linien hingegen vom Automobildienst der PTT betrieben, tragen diese den Fehlbetrag selbst. Die GVK will hier wieder Ordnung schaffen. Die Verantwortung für einen bestimmten Verkehr soll im Sinne einer hierarchischen Gliederung jener staatlichen Stufe (Gemeinde, Kanton oder Bund) übertragen werden, bei der das tatsächliche Interesse an den entsprechenden Leistungen liegt. Danach wären die *Gemeinden* für die *örtlichen*, die *Kantone* für die *regionalen* und der *Bund* für die *nationalen Verkehrsaufgaben* zuständig. Als *ationale Aufgaben* nennen die Schlussempfehlungen der GVK:

- Die Sicherstellung des nationalen und internationalen Fernverkehrs.
- Die Verbindung der Landesteile und Regionen untereinander.
- Der Anschluss der Kantonshauptorte an die nationalen Netze.
- Die Beseitigung stossender Unterschiede in der verkehrsmässigen Basisschliessung der Kantone.

Mit dieser Neugliederung sollen folgenden Ziele erreicht werden:

- Wieder bessere Übereinstimmung zwischen Aufgaben- und Finanzhöhe.
- Bessere Sichtbarmachung der finanziellen Konsequenzen politischer Entscheide und damit sparsamere Mittelverwendung.
- Beseitigung historisch bedingter Ungleichbehandlungen.
- Grössere Eigenständigkeit der Kantone und damit Verstärkung des Föderalismus.

Mit der vorgeschlagenen Neugliederung werden die Kantone z.T. von bisherigen Finanzlasten entbunden, z.T. werden ihnen aber neue wesentlichen Umfangs übertragen. Da mit der Hierarchisierung nicht eine Lastenverschiebung vom Bund auf die Kantone, sondern eine effizientere Gestaltung des Gesamtverkehrssystems angestrebt wird, hat der Bund durch einen besonderen, künftigen Entwicklungen anzupassenden *Lastenausgleich* zu gewähr-

leisten, dass kein Kanton durch diese Neuordnung insgesamt wesentlich mehr belastet wird als bisher. *Unmittelbar* sind somit *keine Einsparungen* zu erzielen. Längerfristig dürften sich aber positive Auswirkungen einstellen. Mit der Hierarchisierung soll dem Grundsatz «Wer befiehlt, zahlt» und damit auch einer rationaleren Verkehrspolitik zum Durchbruch verholfen werden. Wenn ein Kanton eine stark defizitäre Bahnlinie beibehalten will, die gesamtwirtschaftlich mit Vorteil durch Strassenverkehrsdienste ersetzt würde, kann er das. Da er hierfür aber künftig ihm zur Verfügung stehende Mittel einzusetzen hat, wird er zweimal überlegen, ob er für das gleiche Geld bei zweckdienlicherer Verwendung nicht mehr bekommen könnte.

Aus Zeitmangel musste sich die Kommission GVK hier auf die Formulierung von Grundsätzen beschränken. Das ist um so mehr zu bedauern, als die *Hierarchisierung der wohl politisch brisanteste Vorschlag* der GVK ist. Zurzeit laufen ergänzende Untersuchungen, welche die Grundsätze näher ausführen und gangbare Realisierungswege aufzeigen sollen. Für die SBB wirft die Hierarchisierung, gleich wie auch für die Privatbahnen, eine ganze Reihe schwieriger Fragen auf. Trotzdem sind sie der Auffassung, dass der Grundgedanke richtig und auch für die SBB zweckmässig ist. Das allerdings unter der Voraussetzung, dass Lösungen gefunden werden, die durchschaubar und einfach in der Handhabung sind und die auch bei Beteiligung verschiedener Gemeinwesen die notwendigen Entscheidungsabläufe sachlich und zeitlich sicherstellen.

Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen

Nach Auffassung der GVK hat das Verkehrssystem auch wesentliche Beiträge an die *Erfüllung übergeordneter Zielsetzungen* zu leisten. Unter rein marktwirtschaftlichen Bedingungen werden derartige Aufgaben von den Unternehmen nicht oder nicht zu den erwünschten Bedingungen erbracht. Die öffentliche Hand muss daher vorschreiben können, welche besonderen Leistungen im öffentlichen Interesse erbracht werden müssen und zu welchen besonderen Bedingungen. Weichen diese Forderungen vom marktmässigen Möglichen ab, so hat die öffentliche Hand die Verkehrsunternehmen zu entschädigen. Im übrigen haben die Verkehrsteilnehmer grundsätzlich alle durch sie verursachten Kosten zu tragen.

Eine Abgeltung für Leistungen, die bei kaufmännischer Geschäftsführung ohne entsprechenden Ausgleich nicht zumutbar sind, erhalten die SBB seit

1971. Dabei handelt es sich allerdings nur um einen teilweisen Ausgleich, da lediglich die nicht gedeckten variablen Kosten des Berufs- und Schülerverkehrs und des Stückgutverkehrs, nicht aber die entsprechenden Anteile an den festen Kosten ausgeglichen werden. Zudem decken diese beiden Abgeltungstatbestände nicht das ganze Spektrum gemeinwirtschaftlicher Leistungen. Der jährliche Abgeltungsbetrag beläuft sich zurzeit auf 250 Mio Fr. Davon entfallen 175 Mio Fr. auf den Stückgut- und 75 Mio Fr. auf den Berufs- und Schülerverkehr.

Die heutige Lösung hat verschiedene Nachteile:

- Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen werden nur teilweise erfasst.
- Die ungenügende Abgeltung hat zur Folge, dass die ungedeckten Kosten unternehmensintern durch stärkere Belastung anderer Leistungen aufgefangen werden sollten. Früher war das durch stärkere Belastung des Wagenladungsverkehrs möglich (womit indirekt der Güterverkehr auf der Strasse gefördert wurde). Unter den heutigen Konkurrenzbedingungen fällt ein solcher innerbetrieblicher Ausgleich ausser Betracht.
- Die ungenügende Abgeltung hat zur Folge, dass Beträge als Defizit ausgewiesen werden müssen, die ihre Ursache in gemeinwirtschaftlichen Leistungen haben und daher gesondert abzugelten wären. Um was für Beträge es geht, wird sichtbar, wenn man sich vergegenwärtigt, dass im Regionalverkehr nur der Sondertatbestand «Unterdeckung im Berufs- und Schülerverkehr» mit 75 Mio Fr. teilweise abgegolten wird, während der gesamte Fehlbetrag im Regionalverkehr in der Grössenordnung von 400 Mio Fr. liegt.
- Unbefriedigend ist schliesslich auch, dass heute niemand für die Festlegung des tatsächlich erforderlichen Ausmasses der gemeinwirtschaftlichen Leistungen zuständig ist.

Die GVK will mit ihren Vorschlägen hier klare Verhältnisse schaffen. Gemeinwirtschaftliche Leistungen sollen sich im wesentlichen auf den regionalen Personenverkehr beschränken. Hier hat die öffentliche Hand den Umfang der gewünschten Leistungen und die zu erhebenden Tarife festzulegen. Sache der Verkehrsunternehmen ist es, die verlangten Leistungen zu möglichst günstigen Kosten zu erbringen und so gut wie möglich zu verkaufen. Soweit die Kosten durch Einnahmen nicht gedeckt werden können, sind die Unternehmen zu entschädigen, und zwar voll und ganz. In Übereinstimmung mit den Vorstellungen der GVK über die neue Verkehrshierarchie sind für Festlegung und Entschädigung gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Regional-

verkehr die Kantone zuständig. Die für diese neuen Aufgaben notwendigen Mittel werden ihnen im Rahmen des bereits erwähnten Lastenausgleichs vom Bund zugewiesen. Dabei können verstärkte Bundesmittel zur Verfügung gestellt werden, wenn es um die Milderung stossender Mängel in der Basiserschliessung entwicklungsschwacher Regionen oder unzumutbarer verkehrsbedingter Umweltbelastungen in Ballungsgebieten geht.

Der Personenfern- und der Güterverkehr gehören nach Auffassung der GVK in den alleinigen Verantwortungsbereich der Unternehmung. Hier sind keine gemeinwirtschaftlichen Leistungen zu erbringen; für eine Abgeltung ist daher kein Raum. Das gilt auch für den Stückgutverkehr, für den eine 1985 auslaufende Übergangsregelung vorgeschlagen wird.

Die SBB begrüßen die von der GVK vorgeschlagene Lösung. Sie schafft klare Verhältnisse und vermeidet, dass auch fürderhin Kostenunterdeckungen als Defizit ausgewiesen werden müssen, die aus Auflagen der öffentlichen Hand herrühren.

Übernahme der Infrastruktur durch die öffentliche Hand und Finanzierung

Trägerschaft und Finanzierung der Infrastruktur von Strasse und Schiene sind heute unterschiedlich geregelt. Für die Strasse liegt die Trägerschaft seit jeher bei der öffentlichen Hand. Bei der Bahn ist die Unternehmung selbst Trägerin der Infrastruktur. Bei der Strasse ist die Finanzierung der Infrastruktur durch zweckgebundene Abgaben weitgehend gesichert; bei den Bahnen hingegen müssen die Mittel von Fall zu Fall aus dem allgemeinen Bundeshaushalt bewilligt werden und haben sich nach dessen Möglichkeiten zu richten. Für die Benützung der Infrastruktur bezahlt der Strassenverkehr überwiegend durch Abgaben bei den Treibstoffen und damit praktisch nur im Ausmass der tatsächlichen Benützung. Im Gegensatz dazu sind die Bahnen – als Eigentümer ihrer Infrastruktur – stets mit den vollen Kosten belastet, und das unabhängig von der Benützungintensität, was sich vor allem bei Konjunkturrückschlägen stark zu ihrem Nachteil auswirkt.

Die GVK anerkennt diese unterschiedlichen Regelungen als Wettbewerbsverzerrung. Sie schlägt daher vor, dass auch die Infrastruktur der Bahnen, soweit es sich um das nationale Netz handelt, in die finanzielle Verantwortung des Bundes zu nehmen ist. Für die Benützung dieser Infrastruktur haben die Bahnen, entsprechend der Regelung für die Strasse, eine Gebühr zu bezahlen, die benützungsabhängig ist. Längerfri-

stig ist auch den Vorstellungen der Kommission allerdings die volle Kostendeckung zu erreichen.

Die Mittel zur Finanzierung der Infrastrukturen sollen durch die *Schaffung je eines Fonds für den privaten und öffentlichen Verkehr* sichergestellt werden. Damit wird die Finanzierung auch für die Schiene von den Zufälligkeiten des Tages gelöst und die Verfolgung längerfristiger Ziele erleichtert.

Die Speisung des Fonds für den *privaten Verkehr* ist durch die *Treibstoffzölle* und *Zollzuschläge* sowie durch die *Bundesanteile an besonderen Benützungsabgaben* vorgesehen. Dem Fonds für den *öffentlichen Verkehr* sollen die *Benützungsgebühren* sowie ein *Anteil von maximal 20% an der Eidg. Umsatzsteuer* zufließen.

Die Fonds üben Bankenfunktion für die Finanzierung der Infrastrukturen aus. Daneben sind daraus die aufgrund der Hierarchisierung notwendigen Lastenausgleiche sowie die bereits erwähnten gezielten Beiträge an entwicklungsschwache Regionen und an Ballungsgebiete auszurichten.

Ein im einzelnen noch zu umschreibender *Ausgleichsmechanismus* zwischen den beiden Fonds soll dafür sorgen, dass längerfristig die Zielsetzungen sowohl für den privaten wie für den öffentlichen Verkehr erreicht werden können.

Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen

Die GVK betrachtet den Wettbewerb im Verkehrsmarkt grundsätzlich als erwünscht, da auch hier im Normalfall unter Konkurrenzbedingungen effizienter produziert wird. Wettbewerb zwischen Schiene und Strasse besteht jedoch nur in Teilbereichen, so namentlich im Güterverkehr über mittlere und grössere Distanzen und im Autocarverkehr. Entsprechend der liberalen Grundhaltung der GVK bleibt die *Freiheit der Verkehrsmittelwahl* für Personen und Güter auch hier soweit als möglich gewährleistet. Immerhin sollen im *Güterfernverkehr*, und hier insbesondere im *Transit*, als Notventil für den Fall, dass alle anderen Massnahmen versagen, *Abweichungen von der Handels- und Gewerbefreiheit zulässig sein*. Im übrigen gilt als Grundsatz die *Gleichbehandlung der Verkehrsträger*. Um diese herbeizuführen, schlägt die Kommission eine Reihe konkreter Massnahmen vor:

- Belastung des Strassenschwerverkehrs mit den von ihm verursachten Infrastrukturkosten durch leistungsgerechte Abgaben.
- Schrittweise Harmonisierung der Arbeits- und Sozialbedingungen im öffentlichen und privaten Güterverkehr.

- Wirksamere Kontrolle der Einhaltung der Arbeits- und Sozialbedingungen im öffentlichen und privaten Güterverkehr.

- Berücksichtigung wettbewerbsverzerrender externer Kosten und Nutzen.
- Als Gegenleistung zu den den Strassenschwerverkehr belastenden Massnahmen: schrittweiser Abbau der Defizitdeckung beim öffentlichen Güterverkehr mit dem Ziel der völligen Aufhebung.

Die vom Strassenschwerverkehr nicht gedeckten Infrastrukturkosten beliefen sich 1976 gemäss Kategorienrechnung auf rund 300 Mio Fr.

Zur *Harmonisierung der Arbeits- und Sozialbedingungen* sei daran erinnert, dass die wöchentliche Arbeitszeit im gewerbmässigen Strassengüterverkehr auch heute in der Regel noch 50 Stunden beträgt, obwohl der Bundesrat nach Art. 56 des Strassenverkehrsgesetzes verpflichtet wäre, die Arbeits- und Ruhezeit der Chauffeure so zu ordnen, dass ihre Beanspruchung nicht grösser ist als nach den gesetzlichen Regelungen für vergleichbare Tätigkeiten. Das Arbeitszeitgesetz sieht eine Höchst Arbeitszeit von 45 Stunden vor. Die tatsächliche Arbeitszeit in der Industrie liegt tiefer, und im öffentlichen Verkehr ist die 44-Stunden-Woche gesetzlich vorgeschrieben.

Bezüglich der Einhaltung bestehender Vorschriften durch den Strassenschwerverkehr ist notorisch, dass es um die Gesetzestreue weitherum schlecht bestellt ist. Dazu kommt, dass Strassenkontrollen vielerorts nur selten und in gewissen Kantonen überhaupt nicht durchgeführt werden.

Zum Problem der *externen Kosten und Nutzen* hat die GVK eingehende Untersuchungen durchführen lassen. Wegen der Komplexität der Materie führten sie aber noch zu keinen brauchbaren Ergebnissen. Hier ist weitere Grundlagenarbeit zu leisten.

Vorsichtige Schätzungen führten die SBB zum Ergebnis, dass die volle Belastung des Strassengüterverkehrs mit den Infrastrukturkosten, die Angleichung der Arbeitszeit und die Durchsetzung der gesetzlichen Regelungen den SBB Mehreinnahmen von etwa 50 Mio Fr. erlauben würden. Das ist auf den ersten Blick bescheiden. Immerhin ist es rund ein Drittel des im Wagenladungsverkehr bestehenden Fehlbetrages.

Aufgaben der SBB

Die Thesen 25ff der Schlussempfehlungen besagen, dass die Aufgaben der SBB in dem Sinne neu zu umschreiben seien, dass ihnen für den Betrieb sämtlicher Netzteile die grösstmögliche unternehmerische Freiheit zu gewähren ist. Insbesondere sollen sie für das Leistungsangebot und die Preise im Perso-

nenfernverkehr sowie im Wagenladungs- und Stückgutverkehr selbst verantwortlich sein. Die SBB sind zu ermächtigen, unwirtschaftliche Verkehrsleistungen einzuschränken, sie mit anderen Verkehrsmitteln zu erbringen oder sie ganz einzustellen, wenn ihnen die ungedeckten Kosten nicht durch die öffentliche Hand abgegolten werden.

Die Betonung der unternehmerischen Selbstverantwortung entspricht der liberalen Grundhaltung der GVK und wird auch von den SBB begrüsst. *Das öffentliche Verkehrssystem hat indessen auch in Zukunft übergeordnete Aufgaben im Dienste der Allgemeinheit zu erfüllen.* Die Freiheit kann daher nicht unbegrenzt sein. Schranken ergeben sich insbesondere aus der Koordination der Infrastrukturgestaltung und der Infrastrukturförderung, dann aber auch durch die Pflicht zur Erbringung gemeinwirtschaftlicher Leistungen. Zwar bringt hier die volle Abgeltung den betriebswirtschaftlich notwendigen Ausgleich, doch können aus dem Nebeneinander von gemeinwirtschaftlich gebundenem und freiem Marktbereich *Konfliktsituationen* entstehen, die das unternehmerische Handeln einengen. Gemäss These 25 haben die Eidg. Räte die Grundsätze des Leistungsauftrages an die SBB mittelfristig festzulegen. Auch hieraus können sich Schranken für die unternehmerische Freiheit ergeben. Und schliesslich ist darauf zu verweisen, dass die SBB auch nach den Empfehlungen der GVK eine Unternehmung des Bundes bleiben. Das Beamtenverhältnis des Personals wird nicht in Frage gestellt, und damit werden auch in Zukunft 60% der Gesamtausgaben dem Einfluss der Unternehmensleitung praktisch entzogen bleiben. Daneben werden die SBB als Unternehmung des Bundes auch weiterhin das Ziel politischer Forderungen sein, die struktur-, regional-, konjunktur- und sozialpolitische Anliegen verfolgen. Die GVK umschreibt solche Tatbestände zwar klar als gemeinwirtschaftliche Leistungen und verlangt die volle Schadloshaltung. Ob dies in allen Fällen politisch auch durchsetzbar sein wird, ist eine andere Frage.

Die unternehmerische Freiheit wird somit auch in Zukunft relativ sein. Ihr Bereich wird gegenüber heute aber stark erweitert und lässt der *Eigeninitiative* wesentlichen Spielraum. Die SBB sind gewillt, diese Freiheiten, die ihnen auch vermehrte Verantwortung auferlegen, zu nutzen, um den grösstmöglichen Beitrag zur Gesundung des Unternehmens zu leisten. Dazu dienen insbesondere die im «Bericht 1977» aufgezeigten *Strukturvereinbarungen*, ein *verbessertes Marketing* und die Fortführung der Anstrengungen zur *Rationalisierung* und *Kostensenkung*.

Nach den Empfehlungen der GVK soll die Defizitdeckung für die SBB entfal-

len, sobald die Unternehmung im Rahmen der Gesamtverkehrskonzeption nach der neuen Aufgabenumschreibung betrieben werden kann. Die *Wiedererlangung der Eigenwirtschaftlichkeit* ist auch eine *Zielsetzung der SBB*, die allerdings nicht leicht erreichbar sein wird. Mit unternehmerischen Massnahmen allein ist zwar einiges, aber bei weitem nicht genügend erreichbar.

Würdigung der GVK

Die bisherigen Ausführungen haben deutlich die positive Einstellung der SBB zur GVK erkennen lassen. Zwar bestehen gewisse Vorbehalte. Sie beziehen sich jedoch eher auf Details und nicht auf die Substanz, und zudem dürfte die Weiterbearbeitung noch notwendige Klärungen bringen. Das von den politischen Behörden gesetzte Ziel, gangbare Varianten aufzuzeigen, wie der private und öffentliche Verkehr der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung unter Beachtung übergeordneter Zielsetzungen angepasst werden kann, darf als erfüllt betrachtet werden. Aus unserer Sicht erfreulich ist, dass dabei dem öffentlichen Verkehr aus Erwägungen des Umweltschutzes, der Energiepolitik und der Raumplanung eine noch bedeutungsvollere Aufgabe zugeordnet wird. Dabei sollen nicht dirigistische, sondern unserem System der sozialen Marktwirtschaft entsprechende Mittel zum Einsatz gelangen.

Wie soll es weitergehen?

Die Schlussempfehlungen der GVK und der Vorschlag für neue verfassungsrechtliche Grundlagen für das ganze Verkehrssystem sind von der Kommission einstimmig, ohne Enthaltung, verabschiedet worden. Das ist bemerkenswert, waren in der 62 Mitglieder umfassenden Kommission doch die Vertreter aller Verkehrsträger präsent, die bisher sehr widersprüchliche Standpunkte vertraten. Einstimmigkeit bestand aber auch darüber, dass die Vorschläge der GVK als *Gesamtpaket* zu verstehen sind und – soweit sie einer neuen verfassungsrechtlichen Grundlage bedürfen – nicht einzelne Vorschläge losgelöst aus dem Gesamtzusammenhang verwirklicht werden sollen.

Der Bundesrat ist entschlossen, der Gesamtverkehrskonzeption den Weg zu ebnen. Ein bundesinternes Vernehmlassungsverfahren über die Empfehlungen der GVK wurde bereits durchgeführt. Es wird zurzeit ausgewertet. Das grosse Vernehmlassungsverfahren ist eröffnet, in das die Kantone und die weiteren interessierten Kreise einbezogen sind.

Nicht in dieses Konzept passen die Beschlüsse, die der *Nationalrat* für die *Einführung einer Schwerverkehrsabgabe*

und einer *Autobahnvignette* im Zusammenhang mit dem Finanzpaket gefasst hat. Der *Ständerat* ist der grossen Kammer hier allerdings nicht gefolgt. Er ist der Meinung, dass diese Massnahmen unabhängig vom Finanzpaket und nach Durchführung eines ordentlichen Vernehmlassungsverfahrens zu realisieren seien. Die Angelegenheit bleibt somit vorläufig in der Schwebe.

Welche Haltung nehmen in dieser Frage die SBB ein? Die den Personenwagenverkehr betreffende Autobahnvignette kann zurzeit insofern nicht auf die GVK abgestützt werden, als der Pw-Verkehr seine anteiligen Strassenkosten noch gut deckt. Ob die Vignette als rein finanzpolitische Massnahme zweckmässig ist, haben wir nicht zu beurteilen.

Die Notwendigkeit einer stärkeren Belastung des Strassenschwerverkehrs ist ausgewiesen; sie wird auch von der GVK klar bejaht. Ein Herausbrechen dieser Massnahme aus dem Gesamtpaket würde aber eindeutig gegen die in der Kommission erzielte Übereinstimmung verossen. Der Beschluss des Nationalrates hätte für die SBB allerdings den Vorteil, dass die besonders im Hinblick auf die Eröffnung des Gottardstrassentunnels Mitte 1980 so wichtige kostengerechte Belastung des Schwerverkehrs wohl rascher als im Rahmen des Gesamtpaketes verwirklicht werden könnte. Die SBB sind aber der Auffassung, dass es verfehlt wäre, wegen dieses kurzfristigen Vorteils die Verwirklichung des Gesamtpaketes GVK aufs Spiel zu setzen. Aus der Sicht des öffentlichen Verkehrs ist die Schwerverkehrsabgabe zwar ein wichtiger Vorschlag der GVK. Noch bedeutsamer sind langfristig aber die Vorteile, welche die umfassende verfassungsrechtliche Neuordnung als Voraussetzung für die Verwirklichung der vorgeschlagenen neuen Verkehrspolitik brächten. Es liegt daher auch im Interesse der SBB; die Bestrebung auf verfassungsrechtliche Verankerung einer ganzheitlichen Verkehrspolitik nachdrücklich zu unterstützen.

Ob dieser Weg tatsächlich gangbar ist, wird sich zeigen. Das grosse Vernehmlassungsverfahren wird hier näheren Aufschluss geben. Der Zeitgeist scheint pragmatischem, schrittweisem Vorgehen gewogener zu sein. Nur würde damit die einmalige Chance vertan, die Neuordnung des Gesamtverkehrssystems und seine ausgewogene Weiterentwicklung verfassungsrechtlich abzusichern. Die Gefahr eines Rückfalls in die bisherige sektorielle Denk- und Handlungsweise wäre gross. Das Wagnis einer ganzheitlichen Lösung muss daher unternommen werden und verdient unsere volle Unterstützung.

Adresse des Verfassers: Dr. W. Latscha, Generaldirektor, Generaldirektion SBB, Hochschulstr. 6, 3000 Bern