

Im nächsten Heft
erscheinen u. a. folgende Aufsätze:

Dr. Erich Krien:
**Aufgaben der Novelle
zum Güterkraftverkehrsgesetz**

Prof. Dr. H. R. Meyer:
Probleme schweizerischer Verkehrspolitik

Dr. A. Günther:
**Die Verkehrs- und Tarifpolitik
der niederländischen Eisenbahnen**

Probleme schweizerischer Verkehrspolitik

Von Prof. Dr. H. R. Meyer, Bern

I. Einige Gedanken zum Koordinationsproblem

Wie allgemein bekannt, sind die Eisenbahnen fast in allen Ländern zu eigentlichen Sorgenkindern der Verkehrspolitik geworden. Man wird sagen dürfen, daß ihre Zukunft auf zwei Säulen ruht: erstens auf der Güte der eigenen Leistungen (in diesen Nexus gehört auch das ganze Problem der Durchrationalisierung der Eisenbahnen); zweitens auf einer den Eisenbahnen gerecht werdenden (selbstverständlich aber nicht sie begünstigenden) Verkehrspolitik.

Verkehrspolitisch muß vorausgesetzt werden, daß die Eisenbahnen alle Möglichkeiten der Selbsthilfe ausschöpfen; ohne das könnten staatliche Schutzmaßnahmen nicht als gerechtfertigt gelten. Hier stoßen wir aber schon auf eine erste Problematik. Die einen sagen mit Bezug auf die Eisenbahnen: erst rationalisieren und dann koordinieren, wogegen die Parole anderer lautet: koordinieren, weil bereits ausreichend rationalisiert ist. Wie kommt man aus diesem Dilemma heraus? Man müßte zweifellos den ersteren recht geben, wenn der Rationalisierungsstand der Eisenbahnen unbefriedigend wäre. Entspricht jedoch der Rationalisierungsstand der Eisenbahnen etwa dem industriellen Durchschnitt, dann wird man der erstgenannten These kaum beipflichten können.

Wie verhält es sich nun in Wirklichkeit? Fest steht, daß die Rationalisierung und die organisatorische und arbeitsökonomische Bestgestaltung dauernde Aufgaben der Eisenbahnen sind und bleiben. Unter den schweizerischen Verhältnissen wäre es aber ungerecht zu behaupten, der Status der Eisenbahnen in den genannten Beziehungen sei so, daß koordinatorische Maßnahmen vor der Besserung dieser Beziehungen nicht verantwortet werden könnten.

Von allgemeinem Interesse ist wohl immer die Frage, weshalb man in der Verkehrswirtschaft überhaupt von einem Koordinationsproblem sprechen darf. Bekanntlich sind viele der Meinung, von einem solchen Problem spreche man zu unrecht, und es sei auch in der Verkehrswirtschaft geboten, die Dinge einfach laufen zu lassen. Für gewöhnlich wird dabei auf das Argument verwiesen, so wie die Eisenbahn seinerzeit die Postkutsche verdrängt habe, werde sie nun ihrerseits von neuen und leistungsfähigeren Verkehrsmitteln allmählich verdrängt. Es ist selbstverständlich, daß von einem Problem der Verkehrsordination tatsächlich nicht gesprochen werden dürfte, wenn es sich in diesem Sinne lediglich um ein Problem der technischen Entwicklung handeln würde. Wer dem Problem auf den Grund geht, erkennt freilich, daß es sich in keiner Weise um ein solches Problem der technischen Entwicklung handelt. Vielmehr weiß jeder Fachkundige, daß man in Tat und Wahrheit vor einem inhärenten Ungleichgewicht der Verkehrswirtschaft steht, dem anders als durch koordinationspolitische Maßnahmen nicht beizukommen ist. Mit anderen Worten: in Wirklichkeit sind im Verkehrswesen die technische Entwicklung und weit mehr noch die Auswirkungen der Konkurrenz verzerrt und verfälscht, gerade weil ausreichende koordinationspolitische Maßnahmen fehlen. Verkehrsordination als

echtes volkswirtschaftliches Problem kann nie etwas anderes wollen als echte (unverzerrte und unverfälschte) Konkurrenz unter Wahrung des natürlichen (also des in keiner Weise einseitig begünstigten) technischen Fortschrittes. Nur wo streng gewogene objektive Gründe die Konkurrenz unzweckmäßig erscheinen lassen, sollte sie beschränkt werden. Solche direkte Interventionen müßten deshalb so weit als möglich vermieden werden, weil nach unserer Ueberzeugung indirekte Interventionen, d. h. die Beeinflussung von Daten in jenem Ausmaß, das es erlaubt, die Konkurrenz hernach frei walten zu lassen — unter verschiedensten Gesichtspunkten überlegen sind. Es geht uns somit, soweit immer möglich, auch im Verkehrswesen um die Durchsetzung einer marktwirtschaftlichen Lösung.

Die Hauptursachen des Ungleichgewichtes in der Verkehrswirtschaft sind:

1. das Vorhandensein öffentlicher Verkehrsdienste neben einem freien und privaten Verkehr;
2. die unterschiedliche Gestaltung der Finanzwirtschaft der verschiedenen Verkehrsmittel, insbesondere was deren finanzielle Verantwortung für die festen Anlagen und die Verkehrssicherung anbelangt;
3. die abweichenden Lohn-, Arbeits- und Sozialbedingungen bei den verschiedenen Verkehrsmitteln.

Die erste und dritte Ungleichartigkeit gehören insofern zusammen, als auch die letztere mit dem Vorhandensein öffentlicher Verkehrsdienste, die sozialpolitisch vorbildliche Arbeitgeber sein sollen, zusammenhängt. Die zweite Ungleichartigkeit stellt Probleme besonderer Art; auf eines davon, auf das sogenannte Straßenkostenproblem, kommen wir noch zurück.

Es kann hier nicht des näheren abgeleitet werden — und ist in dieser Fachzeitschrift wohl auch nicht nötig —, daß eine der wesentlichsten Zielsetzungen der Verkehrspolitik dahin gehen muß, die unentbehrlichen und unersetzbaren öffentlichen Verkehrsmittel in ihrer Existenz zu sichern.

Durch welche Maßnahmen kann dies geschehen? Prinzipiell gibt es nur deren drei — sofern man von der Möglichkeit eines Abbaues des unentbehrlichen und unersetzbaren öffentlichen Verkehrs absieht, und diese Möglichkeit sollte ex definitione außer Betracht fallen.

1. Direkte verkehrsteilende Maßnahmen sorgen dafür, daß der unentbehrliche und unersetzbare öffentliche Verkehr ein ausreichendes Verkehrsvolumen findet. Dieser Weg erfordert aber auch direkte staatliche Interventionen.
2. Jener öffentliche Verkehr kann dauernd auch so gesichert werden, daß man den privaten Verkehr (wobei konkret in erster Linie an den Motorfahrzeugverkehr zu denken ist) über die volle Deckung der anteiligen Straßenkosten hinaus einer echten Fiskalbelastung unterwirft — als Kompensation dafür, daß er die Auflagen einer öffentlichen Verkehrsbedienung nicht zu tragen hat. Der öffentliche Verkehr würde alsdann sozusagen eine Naturalleistung erbringen (eben seine öffentlichen Auflagen), der private Verkehr eine Geldleistung. Ob dabei der ganze Motorfahrzeugverkehr zu erfassen wäre, oder nur die Nutzfahrzeuge (Lastwagen und Cars), oder nur die gewerbsmäßig eingesetzten Nutzfahrzeuge — dies würde wichtige, hier aber nicht zu behandelnde Fragen aufwerfen.

3. Schließlich kann jener öffentliche Verkehr dauernd auch so erhalten werden, daß die öffentliche Hand ihn finanziell laufend stützt. Dies könnte geschehen durch die Verpflichtung zur Deckung entstehender Defizite oder durch den psychologisch und politisch eleganteren Weg der jährlichen Abgeltung der öffentlichen Auflagen.

Der soeben berührte Punkt klingt schweizerischen Ohren gegenwärtig vertraut: die These wird heute stark verfochten, es seien den Eisenbahnen ihre betriebsfremden Lasten und gemeinwirtschaftlichen Pflichten von der öffentlichen Hand abzugelten. Für den wesentlich kleineren Teil, die betriebsfremden Lasten, hat diese These viel für sich; denn betriebsfremde Lasten gehören keineswegs begriffsnotwendig zu einem öffentlichen Verkehrsdienst. Für den wesentlich größeren Teil, die gemeinwirtschaftlichen Pflichten, erweckt die These jedoch Bedenken. Einem öffentlichen Verkehrsdienst sind gemeinwirtschaftliche Pflichten wesenseigen; sie sind für ihn konstitutiv. Es gibt im Wirtschaftsleben mancherlei andere öffentliche Dienste als die Eisenbahnen. Eines der Hauptbeispiele ist der Post- und Nachrichtenverkehr. Die Wirtschaftspolitik verfährt den öffentlichen Diensten gegenüber in keinem Falle so, daß sie ihnen die öffentlichen Auflagen abgilt; vielmehr werden öffentliche Dienste immer in ausreichendem Maße vor der Bedrohung durch private Konkurrenz geschützt.

Die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Pflichten der Eisenbahnen könnte aus grundsätzlichen Erwägungen nicht befriedigen: sie führt zu keinem echten Ausgleich und damit zu keinem volkswirtschaftlich befriedigenden Gleichgewicht in der Verkehrswirtschaft. Es ist ein Weg des geringsten Widerstandes: das eigentliche Problem bleibt ungelöst, und man läßt einfach die öffentliche Hand für den Schaden zahlen. Die Grundmängel der Verkehrswirtschaft: die Verkehrshypertrophie und die zu große Zuschußbedürftigkeit der Verkehrswirtschaft, werden nicht beseitigt, sondern im Gegenteil stimuliert und verewigt.

Dennoch sei ausdrücklich betont: wenn alle ausgewogenen Lösungsversuche fehlgeschlagen, wenn in einem Lande wirklich zu wenig Einsicht und zu wenig politisches Realisierungsvermögen vorhanden sein sollten, um einen echten Ausgleich in der Verkehrswirtschaft herbeizuführen, dürfte auch der grundsätzliche Gegner als ultima ratio keinen anderen Weg als den der jährlichen Abgeltung der öffentlichen Auflagen sehen.

II. Eine praktische Koordinationsmaßnahme

In geschilderter Weise stellt sich in den großen Linien das Koordinationsproblem dar. Es zu lösen, muß der (hoffentlich nahen!) Zukunft überlassen bleiben, wobei anzunehmen ist, daß es sich um eine dauernde, nie ein für alle Mal gelöste Aufgabe handelt. Zu hoffen ist, daß die Einzelmaßnahmen, welche zur Lösung beitragen sollen, die skizzierte grundsätzliche Ausrichtung tragen werden. Was ist jetzt schon in koordinationspolitischer Beziehung in der Schweiz verwirklicht worden? Hier soll nur kurz die freiwillige Zusammenarbeit zwischen Schiene und Straße im Rahmen des Güterverkehrsverbandes (GVV) erwähnt werden. Die Autotransportordnung (ATO) zügelte bundesrechtlich während 10 Jahren die gewerbsmäßig eingesetzten Nutzfahrzeuge (Lastwagen und Cars) bestandesmäßig recht straff. Sie ist 1951 durch Volksentscheid gefallen. Im Gegensatz zu dieser verschwundenen öffentlich-rechtlichen Ordnung ist der GVV eine privatrechtliche Vereinbarung

zwischen den Bahnen und den organisierten Ferntransportunternehmern der Straße. Im Rahmen dieser Vereinbarung verpflichten sich die Bahnen, über den bisherigen Umfang hinaus keine eigenen Motorfahrzeuge einzusetzen¹⁾ und von tarifarischen und anderen Kampfmaßnahmen gegen den Ferntransporteurverband abzusehen. Dieser verpflichtet sich — außer mit Zustimmung eines Gemeinschaftsorgans — auf die Vermehrung der Zahl der Fahrzeuge und auf die Vergrößerung ihrer Transportkapazität zu verzichten, die bestehende Preisordnung des Ueberlandverkehrs einzuhalten und dem Personal einen bestimmten sozialpolitischen Standard zu gewähren. Beide Partner haben an der Verbesserung der Wettbewerbsverhältnisse mitzuwirken und in allen Fragen von gegenseitigem Interesse im Schoße des Gemeinschaftsorgans (Zentralstelle) eng zusammenzuarbeiten.

Gemessen an der früheren Angebotskontingentierung gemäß ATO ist der GVV nur ein spärlicher Ersatz. Er erreicht einzig den Ferngüterverkehr, nicht den Nahgüterverkehr und nicht den Carverkehr; ebensowenig den Werkverkehr, der jedoch auch von der ATO nicht erfaßt war. In anderer Richtung geht der GVV auch weiter als die ATO; insbesondere möchte er im Ferngüterverkehr eine gemeinsame Preis- und Wettbewerbspolitik aufrichten.

Auf kurze Sicht ist eine Einigung in den Bestandes- und Kapazitätsfragen noch verhältnismäßig leicht zu erzielen; denn beide Partner haben ein Interesse an einer stark gebremsten Entwicklung. Sehr viel schwieriger ist die Einigung auf tarifarischem Gebiet: hier stoßen zwei Welten aufeinander, die Welt des öffentlichen Verkehrstarifs und die Welt des privaten, rein nach erwerbstrebenden Gesichtspunkten gebildeten Transportpreises. Ohne Lösung der Fragen gemeinsamer Preispolitik kann jedoch die bestandesmäßige Entwicklung auf etwas längere Sicht nicht kontingentiert werden. Solange der Lastwagen einfach den Bahntarif unterbietet, und zwar kräftig unterbietet, wird die Nachfrage nach Lastwagentransportleistungen stetig steigen und damit auf die Dauer jede Bestandes- und Kapazitätsbeschränkung illusorisch machen. Von der Nachfrage her wird alsdann entweder der Ferntransporteurverband gesprengt werden; oder es kommt, wenn dieser hält, zu einer entsprechenden Vermehrung der Außenseiter und des Werkverkehrs. Was aber heißt Einigung im Bereiche der gemeinsamen Preispolitik? Es bedürfte eines ökonomisch eigenständigen Transportpreissystems des Lastwagens und dessen volkswirtschaftliche Synchronisierung mit dem Eisenbahntarif.

III. Das Privatbahnproblem

Die Lage der Schweizerischen Bundesbahnen ist konsolidierter, als dies bei den Privatbahnen²⁾ im Durchschnitt der Fall ist. Es gibt in der Schweiz 74 Privatbahnunternehmungen des allgemeinen Verkehrs.

¹⁾ Dabei ist zu bemerken, daß die Bundesbahnen heute noch so gut wie keine Motorfahrzeuge einsetzen und daß auch bei den Privatbahnen diese Aktivität — wenngleich etwas entwickelter als bei den SBB — noch durchaus im Anfangsstadium steht.

²⁾ Es handelt sich dabei in der Regel nicht um Bahnen, welche kapitalmäßig Privaten gehören; die sogenannten Privatbahnen stehen ganz überwiegend im Eigentum von Kantonen und Gemeinden. Die Besonderheit liegt darin, daß es Kantone gibt, welche ausschließlich oder überwiegend Bundesbahnlinien besitzen, wogegen andere Kantone ausschließlich oder überwiegend von Privatbahnen bedient werden.

Die Frage lautet: Soll oder kann sich der Bund mit allen in gleicher Weise befassen?

Es erscheint hier zweckmäßig, eine Unterteilung in zwei Gruppen vorzunehmen, nämlich:

1. Privatbahnen, die für die Eidgenossenschaft oder einen größeren Teil derselben von staatspolitischer und volkswirtschaftlicher Bedeutung sind;
2. Privatbahnen von engregionaler Bedeutung.

Hier seien nur die Bahnen der ersten Gruppe behandelt. Für die Bahnen der zweiten Gruppe sollten unseres Erachtens richtigerweise Kantone und Gemeinden die letzte finanzielle Verantwortung tragen. Damit soll nicht gesagt sein, daß der Bund nicht auch hier notfalls einige Subsidien ausrichten kann.

Der Kreis der Privatbahnen der ersten Gruppe ist von einer eidgenössischen Expertenkommission nach unserem Dafürhalten zweckmäßig abgesteckt worden. Es handelt sich nur um 15 Bahnen, die aber die wichtigsten sind und von den rund 2200 km Privatbahnen des allgemeinen Verkehrs rund 1200 km umfassen. Das gegenwärtige Netz der Bundesbahnen beträgt demgegenüber rund 3000 km.

Welches ist nun im Kern das Privatbahnproblem? Diese 15 Bahnen sind erstens in sehr gefährdeter Finanzlage; zweitens haben sie zum Teil, verglichen mit den Bundesbahnen, stark überhöhte Tarife; drittens ist die Finanzlage der Privatbahnkantone beeinträchtigt.

Wie kann aber das Privatbahnproblem, so wie es von diesen 15 landeswichtigen Privatbahnen gestellt wird, gelöst werden? Hier ist wiederum zu unterscheiden zwischen Maßnahmen, welche das ganze Problem lösen würden, und solchen, welche den ersten Schritt für eine spätere Lösung bilden, das Problem als Ganzes aber noch ungelöst lassen.

Maßnahmen, welche das Privatbahnproblem als Ganzes lösen würden, müßten nach dem Gesagten die folgenden Zielsetzungen erreichen: erstens eine ausreichende existenzielle Sicherung der betreffenden Privatbahnen; zweitens eine Tarifsenkung bei den betreffenden Privatbahnen; drittens eine ausreichende finanzielle Entlastung der Privatbahnkantone und insbesondere des Kantons Graubünden, der einerseits besonders finanzschwach ist, andererseits aber auf den Kopf der Bevölkerung bezogen die größten Verkehrslasten zu tragen hat (sowohl für das Straßennetz wie für das Bahnnetz). Diese drei Punkte sind die Konstanten jeder ganzen Lösung des Privatbahnproblems.

Wir müssen uns nun einer ebenso wahren wie nüchternen Erkenntnis zuwenden: jede ganze Lösung des Privatbahnproblems kostet Geld. Wenn der Bund die von der eidgenössischen Expertenkommission zur Verstaatlichung vorgeschlagenen Privatbahnen auf der Basis von Bundesbahntarifen erwerben müßte, so hätten diese Bahnen einen negativen Ertragswert von 400 Millionen Franken. Aus einer Reihe von Gründen käme ein Absenken auf das Tarifniveau der Bundesbahnen nicht in Frage, sondern nur eine Tarifannäherung. Die Kosten würden sich so etwa um die Hälfte reduzieren lassen.

Unter dieser Voraussetzung einer bloßen Tarifannäherung würden die genannten drei Konstanten jeder ganzen Lösung des Privatbahnproblems — dieses immer auf die 15 landeswichtigen Privatbahnen bezogen — jährlich 10 bis

15 Millionen Franken kosten. Wie immer lautet die entscheidende Frage: Wer trüge diese Kosten?

Wenn der Bund diese Kosten trägt, dann kann man sich das kaum anders vorstellen als im Rahmen einer neuen Verstaatlichungsaktion. Das ist der von der eidgenössischen Expertenkommission empfohlene Weg. Man könnte aber auch versuchen, den Verkehr selbst diese Kosten tragen zu lassen. In diesem Fall müßte ein Teil der erforderlichen Jahressumme von 10 bis 15 Millionen Franken von den Schweizerischen Bundesbahnen aufgebracht werden. Zu diesem Zweck würde eine geringfügige Tarifierhöhung bei den Bundesbahnen ausreichen, um den 15 landeswichtigen Privatbahnen eine wirksame Tarifannäherung zu ermöglichen. Unter den heutigen Konkurrenzverhältnissen können die Bundesbahnen freilich nicht mehr einfach für die Finanzierung von staatspolitischen Aufgaben herangezogen werden. Es müßte also auf alle Fälle dafür gesorgt werden, daß die Konkurrenzstellung der Bundesbahnen nicht verschlechtert wird. Das frühere Wettbewerbsgleichgewicht wäre wiederhergestellt und die Konkurrenz könnte nicht davon profitieren, daß die Bundesbahnen eine staatspolitische Last übernommen haben, wenn in einem gleichen prozentualen Ausmaß durch Erhöhung des Dieselölzoll der Dieselölpreis verteuert würde. Vom Dieselöl ist die Rede, weil es der Treibstoff der mittleren und schweren Lastwagen und Cars ist, also der Hauptkonkurrenten der Bahnen. Durch die Erhöhung des Dieselölzoll gewänne der Bund die Mittel, um den noch fehlenden Teil der erforderlichen Jahressumme von 10 bis 15 Millionen Franken zu finanzieren.

Eine gewisse Solidaritätsleistung der Schweizerischen Bundesbahnen an die Privatbahnen wäre unter den gemachten Voraussetzungen wohl zu vertreten. Grundsätzlich wird immer betont, in einem ausgewogenen Eisenbahnnetz sollten die guten Linien die schlechten tragen helfen. Gerade das wird zumeist als Hauptvorteil eines das ganze Landesnetz umfassenden Staatsbahnsystems bezeichnet. In der Schweiz besitzen aber die Bundesbahnen verhältnismäßig einen viel höheren Anteil guter Linien als die Privatbahnen. Die Bahnen beklagen sich häufig über die gutschweife und gebietsweise Entrahmung des Verkehrs durch das Motorfahrzeug. Darunter ist die sogenannte „Rosinenpickerei“ verstanden, also einerseits die Überwindung Beförderung hochwertigen Gutes und andererseits die Bevorzugung der starken Verkehrsrelationen. Man könnte in Analogie sagen, daß die Bundesbahnen die Strecken des schweizerischen Eisenbahnnetzes entnehmen, woran freilich nicht die Bundesbahnen schuld sind, sondern der ganze historische Gang der seinerzeitigen Verstaatlichung. Die Bundesbahnen sind um die Jahrhundertwende durch Erwerb der damaligen privaten Hauptbahnen durch die Eidgenossenschaft ins Leben getreten. Es bestand keineswegs die Meinung, daß weitere Verstaatlichungen unterbleiben sollten; tatsächlich sind sie aber aus verschiedenen Gründen unterblieben. Verglichen mit dem Einnahmenschneid der 15 landeswichtigen Privatbahnen sind bei den schweizerischen Bundesbahnen je km Betriebslänge die Personenverkehrseinnahmen dreimal und die Güterverkehrseinnahmen viermal höher.

Die von der Expertenkommission empfohlene Verstaatlichung wie auch die skizzierte Lösung ohne Verstaatlichung sind ganze und grundsätzliche Lösungen des Privatbahnproblems. Beide sind aber politisch sehr schwer zu realisieren. Die letztgenannte Lösung erfordert zudem ein Maß an verkehrspolitischer Konsequenz, das — so bedauerlich es sein mag — praktisch kaum gegeben ist.

Deshalb zeichnet sich als dritter Weg ein Vorgehen in Etappen ab. Das Problem wird sozusagen bei einem Zipfel angepackt werden — dort, wo es am meisten brennt: beim Kanton Graubünden. Dieser Kanton hat der Rhätischen Bahn u. a. 48 Millionen Franken in der Form hypothekarisch sichergestellter Darlehen zugewendet, die heute alle ertraglos sind. Geplant ist die Uebernahme dieser Darlehen durch den Bund oder eine praktisch gleichwertige Zinsausfallgarantie. Das Privatbahnproblem als solches wird so zwar nicht ganz und grundsätzlich gelöst — aber eine solche Lösung würde für später auch nicht verbaut —, und man kann dann mit bezug auf das Gesamtproblem nur hoffen: kommt Zeit, kommt Rat. Oder vielleicht müßte man eher hoffen, daß mit der Zeit auch vermehrtes politisches Realisierungsvermögen kommt; denn es fehlt ja weniger am „Rat“, indem diese Probleme fachlich durchaus überblickt werden können.

IV. Der Motorfahrzeugverkehr und die Straßenkosten

Aus einer Reihe von wichtigen volkswirtschaftlichen und finanzwirtschaftlichen Gründen sollte darnach gestrebt werden, den Selbsterhaltungsgrad des Verkehrswesens zu steigern. Wir können hier die Selbsterhaltungsfähigkeit der verschiedenen Verkehrsmittel — Eisenbahnen, motorisierter Straßenverkehr, Schifffahrt, Luftverkehr — nicht analysieren, sondern müssen das Resultat der Analyse vorwegnehmen: der Motorfahrzeugverkehr ist heute am ehesten befähigt, die volle Selbsterhaltung zu erbringen.

Der Motorfahrzeugverkehr ist heute längst über sein Kindheitsstadium hinausgewachsen. Er ist zum reifen Wirtschaftszweig geworden, ja er ist einer der kräftigsten und zukunftsreichsten Wirtschaftszweige schlechthin. Es ist klar, daß unter diesen Umständen vom Motorfahrzeugverkehr volle finanzielle Selbsterhaltung auch bezüglich der ihm anlastbaren Straßenkosten gefordert werden muß — Straßenkosten im weitesten Sinne verstanden, nämlich als Kosten für Straßen, Parkplätze, Sicherungsanlagen, Verkehrspolizei, Straßenverwaltung. Für die Notwendigkeit, vom Motorfahrzeugverkehr die volle Selbsterhaltung zu fordern, gibt es neben generellen Gründen eine Reihe von speziellen Gründen. Wenigstens zwei davon seien hier genannt:

1. Es wäre volkswirtschaftlich sinnlos, den privaten Motorfahrzeugverkehr — und vor allem jene Teile dieses Verkehrs, welche gegenüber dem öffentlichen Verkehr die größte Konkurrenzwirkung entfalten, also den motorisierten Schwerverkehr — über die Straßenkosten aus allgemeinen Steuermitteln zu subventionieren, den öffentlichen Verkehr dadurch noch hilfebedürftiger zu machen und die vergrößerten Defizite des öffentlichen Verkehrs ebenfalls wiederum aus allgemeinen Steuermitteln zu decken.

2. Bisher wurden alle Finanzleistungen des Motorfahrzeugverkehrs an die öffentliche Hand als „Fiskalbelastung“ bezeichnet. Dies ist aber offensichtlich falsch. Es ist vielmehr ein elementares ökonomisches Erfordernis, endlich Klarheit darüber zu schaffen, welcher Teil der Finanzleistungen des Motorfahrzeugverkehrs als allgemein wirtschaftsüblich mit der Straßenrechnung nichts zu tun hat (z. B. Umsatzsteuer), welcher Teil bloße Kostendeckung verkörpert und welcher Teil endlich eine spezifische Fiskalbelastung darstellt. Alle in einer Straßenrechnung zu berücksichtigenden Finanzleistungen des Motorfahrzeugverkehrs sind bis zur Eigenwirtschaftlichkeit als bloße Kostendeckung anzusprechen. Erst darüber hinaus fängt die spezifische Fiskalbelastung an —, und so wird denn die Straßenrechnung zu zeigen vermögen, ob und in welchem Umfange der Motorfahrzeugverkehr als Ganzes und die

einzelnen Motorfahrzeugkategorien und Motorfahrzeuge subventioniert oder fiskalisch belastet sind. Sofern eine echte Fiskalbelastung überhaupt besteht, wird sie nur einen kleinen Bruchteil dessen betragen, was bisher als „Fiskalbelastung“ des Motorfahrzeugverkehrs bezeichnet wurde. — Es ist wirklich hohe Zeit, die Verwechslung solch grundlegender Begriffe wie Kostendeckung und echte Fiskalbelastung zu überwinden. Es wäre ja ebenfalls abwegig, wenn etwa die Eisenbahnen Aufwendungen für die Abschreibung fester Anlagen, für den Unterhalt solcher Anlagen, für Sicherungseinrichtungen, als „Fiskalbelastung“ bezeichnen würden.

Als praktisch gegebener Sachverhalt kann also festgehalten werden, daß beim Motorfahrzeugverkehr offensichtlich der Schlüssel für die Annäherung an die selbsttragende Verkehrswirtschaft liegt; denn er ist der einzige Verkehrsträger, der leistungsfähig und zukunftsreich genug ist, um in dieser Richtung den Anfang zu machen. Ist dieser Schritt zurückgelegt, so ist ipso facto auch die Selbsterhaltungsmöglichkeit des Eisenbahnverkehrs größer geworden, und diese Möglichkeit muß hernach auch ausgeschöpft werden. Konkreter ausgedrückt: wenn der Kostenpegel des Motorfahrzeugverkehrs einen höheren Stand anzeigt, so gewinnen auch die Eisenbahnen einen größeren Spielraum in ihrer Tarifpolitik, und dies müssen sie zwecks Steigerung ihres eigenen Selbsterhaltungsgrades ausnützen. Freilich setzt dies dann auch seitens der Tarifaufsichtsbehörde der Eisenbahnen eine konsequente Haltung voraus.

Es ist nun die Straßenrechnung selbst ins Auge zu fassen. Als rechnungs-technisches Problem ist sie nicht einfach, jedoch durchaus lösbar. Ein einwandfreies Ergebnis kann nicht besser gewährleistet werden, als wenn auf Grund verschiedener Berechnungsmethoden sich ein Resultat von gleicher Größenordnung ergibt. Die Bundesbehörden sind daran, in diesem Sinne vorzugehen. Sie wählen dabei die folgenden Varianten:

1. eine Zusatzkostenrechnung³⁾ auf der Basis der Fragestellung, welches die vom Automobil verursachten Mehrkosten der öffentlichen Hand seien; daß einer Zusatzkostenrechnung keine Vollertragsrechnung gegenübergestellt werden kann, versteht sich von selbst;
2. eine Zusatzkostenrechnung mit einem Gemeinkostenzuschlag;
3. eine Berechnung nach dem Benützungsprinzip, das vom sogenannten „Professorengutachten“⁴⁾ grundsätzlich gut entwickelt worden ist, das jedoch einer Revision des Maßstabes bedurfte.

³⁾ Dies ist die fachlich richtige Bezeichnung, nicht die dafür auch verwendete Bezeichnung „Kausalitätsprinzip“. Bei echter Kausalität müßte es so sein, daß die nicht vom Motorfahrzeugverkehr verursachten Straßenkosten vom übrigen Straßenverkehr verursacht sind, was nicht der Fall ist; man rechnet vielmehr bei dieser Methode von vornherein mit rund 50% Kostentragung durch die öffentliche Hand und beschäftigt sich mit den vom übrigen Straßenverkehr verursachten Kosten überhaupt nicht. Auch dies zeigt, daß hier einzig eine vom Motorfahrzeugverkehr aus gesehene Zusatzkostenrechnung vorliegt. — Ferner müßte bei echter Kausalität die Umkehrung der Fragestellung zum gleichen Ergebnis führen. Ermittelt man aber die vom übrigen Straßenverkehr verursachten Kosten, die äußerst geringfügig sind, so kommt man für den Motorfahrzeugverkehr zu einem ganz anderen — und viel ungünstigeren — Ergebnis. Echte Kausalität würde auch bedingen, daß dem Motorfahrzeugverkehr ein Teil der Schäden aus Straßenverkehrsunfällen, die jährlich auf über eine Viertelmilliarde Franken beziffert werden, angelastet wird. Er käme alsdann wesentlich schlechter weg als unter den drei oben skizzierten Varianten.

⁴⁾ Es handelt sich um ein amtlich eingeholtes Gutachten, das von vier Hochschulprofessoren wirtschaftswissenschaftlicher Richtung und einem Kantoningenieur erstattet wurde.

Da es sich bei den Varianten 2 und 3 um Vollkostenrechnungen handelt, sind hier auf der Ertragsseite alle spezifischen (nicht allgemein wirtschaftsüblichen) Finanzleistungen des Motorfahrzeugverkehrs einzubeziehen.

Mit der Lösung der Frage, für welchen Teil der Straßenkosten der Motorfahrzeugverkehr aufzukommen hat, ist das Problem, welches es hier zu entscheiden gilt, nicht abschließend entschieden. In der Schweiz liegen die jährlichen Straßenkosten der Kantone und Gemeinden zurzeit zwischen 250 und 300 Millionen Franken. Wenn feststeht, welcher Teil dieser Jahreskosten vom Motorfahrzeugverkehr zu tragen ist, so bleibt damit doch noch offen, wie dieser Teil auf die einzelnen Motorfahrzeugkategorien und letzten Endes auf das einzelne Motorfahrzeug verteilt werden soll. Gerade der letzte Punkt ist für die Halter eines Motorfahrzeuges wie auch für die Finanzverwaltungen des Bundes und der Kantone von besonderer praktischer Bedeutung. Verkehrspolitisch ist es besonders wichtig, den motorisierten Schwerverkehr auf der Straße (mittelschwere und schwere Lastwagen und Lastenzüge sowie Cars) kostengerecht zu belasten. Es versteht sich ja von selbst, daß das Straßenkosten-Soll des Motorfahrzeugverkehrs nicht einfach durch die Anzahl der vorhandenen Motorfahrzeuge dividiert werden kann. Sonst würden eine Lambretta und ein schwerer Lastenzug gleich belastet. Vielmehr ist nach einer bestimmten Formel dem technischen und ökonomischen „Gewicht“ der Fahrzeuge Rechnung zu tragen.

Selbstverständlich wird die Straßenrechnung mit ihren beiden Hauptaufgaben: der Ermittlung des Straßenkosten-Soll des Motorfahrzeugverkehrs und der Verteilung dieses Soll auf die einzelnen Motorfahrzeuge, von Interessenten im einen oder im anderen Lager stets angefochten werden. Mit anderen Worten: eine Straßenrechnung, der die Interessenten aus den verschiedensten Lagern zustimmen würden, gibt es nicht. Die Aufgabe, welche sich den Behörden stellt, kann denn auch nur die sein, die Straßenrechnung so sorgfältig und sachkundig vorzubereiten, daß neutral denkende Fachleute beipflichten müssen. In diesem Sinne werden die zuständigen Bundesbehörden ihre Arbeit einem noch zu bestellenden besonderen Gremium vorlegen. Nach erfolgter Bereinigung wird es für die Behörden darum gehen, zu handeln — mit dem Mut, den ein sauberes fachliches Gewissen verleiht.

V. Die Hoahrheinschiffahrt

Staatsrechtlich steht eindeutig fest, daß sich die Schweiz verpflichtet hat, die Hoahrheinschiffahrt zu erstreben. Sie hat aber den Vorbehalt angebracht, „die wirtschaftlichen Verhältnisse müßten die Ausführung des Werkes möglich erscheinen lassen“.

Durch Vorstöße im Parlament ist der Bundesrat infolgedessen aufgefordert worden, die Wirtschaftlichkeit der Hoahrheinschiffahrt abzuklären und darüber Bericht zu erstatten. Die Untersuchungen werden vom Eidgenössischen Wasserwirtschaftsamt durchgeführt, das jedoch seinen Bericht an den Chef des Eidgenössischen Post- und Eisenbahndepartements⁵⁾ noch nicht erstattet hat. Hernach ist vorgesehen, jenen Bericht zuerst departementsintern und dann bundesintern, d. h. zwischen den einzelnen Departementen des Bundes zu bereinigen, und dann erst wird sich der Bundesrat selbst seine Meinung bilden können.

⁵⁾ Diesen historischen Namen trägt in der Schweiz jener Zweig der Bundesverwaltung, der im Ausland zumeist Verkehrsministerium heißt.

Es wird darauf zu achten sein, daß in den volkswirtschaftlichen Untersuchungen über die Hochrheinschiffahrt die maßgebenden Vorfragen richtig abgeklärt werden:

1. Der Nordostschweiz kann es nicht erlassen werden, substantiell nachzuweisen, daß ihre Transportkostenbelastung im Vergleich zu anderen Landesgegenden besonders drückend ist. Ob nun dieser Beweis geleistet werden kann oder nicht, so zwingt er dazu, sich mit den maßgebenden Vorfragen gründlich zu befassen — und das hat allein schon sein Gutes.

2. Angenommen, es würde der Nordostschweiz gelingen, fundiert nachzuweisen, daß ihre Transportkostenbelastung erheblich größer ist als jene anderer Landesgegenden. Grundsätzlich wäre damit noch nicht erwiesen, daß der Hochrhein-ausbau das geeignete Mittel zur Verbesserung dieses Zustandes ist. Zunächst wäre abzuklären, ob eine Hilfe durch Sondertarife der Bundesbahnen an bestimmte Unternehmungen oder Wirtschaftszweige nicht ausreicht. Genügt das nicht, so stellt sich vielleicht heraus, daß eine subventionsweise erzielte Verbilligung der Eisenbahnfrachten für alle schiffsfähigen Güter mit geringerem Aufwand eine größere Verbilligung herbeiführt als im Falle des Baues des Schiffahrtsweges. Ist auch dem nicht so, dann erst ist im Bau des Schiffahrtsweges das geeignetste Mittel zur Erreichung des erstrebten Zieles zu erblicken.

So dürfte das Problem von der beteiligten Landesgegend aus zu betrachten sein. Wie sieht es aus, wenn man es von der Volkswirtschaft her beurteilt? Volkswirtschaftlich kommt es im entscheidenden Punkt darauf an, ob die volkswirtschaftliche Bilanz des neuen Wasserstraßenprojekts positiv ausfällt oder nicht. Eine neue Wasserstraße ist demnach gerechtfertigt, wenn sie ihre vollen Kosten (insbesondere also einschließlich Verzinsung und Abschreibung der festen Anlagen) sowie den durch sie verursachten volkswirtschaftlichen Mehraufwand (verursacht z. B. durch die Entwertung bestehender Verkehrsmittel oder Verkehrsanlagen⁶⁾) deckt, dennoch aber niedrigere Transportpreise als die bestehenden Verkehrsmittel anzubieten vermag.

Es ist freilich zu Recht gesagt worden, nach diesem Grundsatz erhalte man wohl fast in aller Regel einen vergrößerten volkswirtschaftlichen Aufwand für Verkehrszwecke und schließe somit praktisch jedes neue Wasserstraßenprojekt aus. Letzteres trifft jedoch nicht zu; denn ein vergrößerter volkswirtschaftlicher Aufwand für Verkehrszwecke kann jederzeit dann hingenommen werden, wenn seinetwegen der volkswirtschaftliche Ertrag nachweisbar mehr als entsprechend steigt. Nachweisbar sei hier betont, denn in diesen entscheidenden Punkten darf man nicht behaupten, sondern muß beweisen.

In der Frage der Hochrheinschiffahrt bestreben sich die Bundesbehörden, das Menschenmögliche zu tun, um eine objektive Abklärung zu schaffen. Ist die volkswirtschaftliche Zweckmäßigkeit noch nicht gegeben, so sollte der Ausbau unterbleiben. Ist die volkswirtschaftliche Zweckmäßigkeit aber gegeben, so können unseres Erachtens auch die Schweizerischen Bundesbahnen ihre Opposition einstellen; denn bei einer auf unbeschränkte Dauer berechneten Unternehmung wie die Bundesbahnen fällt das volkswirtschaftlich Richtige letzten Endes mit dem unternehmungswirtschaftlich Gebotenen zusammen.

⁶⁾ Die Entwertung bestehender Verkehrsmittel oder Verkehrsanlagen kann freilich nicht einfach auf der Grundlage des Verkehrsentzuges beurteilt werden. Die bei ihnen nach Hinzutreten des neuen Verkehrsweges möglichen Einsparungen sind ebenfalls zu berücksichtigen. Praktisch fallen diese Einsparungen allerdings bei den hier gegebenen Kostenstrukturen nicht sehr ins Gewicht.

Gegenwartsprobleme der französischen Eisenbahngütertarifpolitik

Von Prof. Dr. Paul Schulz-Kiesow (Hamburg)

I

Die verkehrspolitische Lage in Frankreich

Der französische Straßenverkehr kann seine Beförderungspreise praktisch nach eigenem Ermessen festsetzen. Das Dekret vom 12. November 1938 brachte die Kontingentierung sowohl des Güternah- wie des Güterfernverkehrs. Während aber der Kurzstreckenbetrieb mit besonderer ministerieller Erlaubnis von neuen Transportunternehmungen aufgenommen werden kann, wurde der Güterfernverkehr auf der Grundlage des Standes vom 21. April 1934 stark kontingentiert. Bis auf den heutigen Tag dürfen diese öffentlichen Unternehmer nur mit derselben Anzahl Lastwagen auf denselben Wegen zwischen denselben Orten den Verkehr mit denselben Gütern bedienen, wie er 1934 tatsächlich von ihnen durchgeführt worden ist. Auch im Werkfernverkehr ist die Zahl der Lastkraftwagen über 12 t kontingentiert. Das Kontingentierungsdekret vom 14. November 1949 brachte insofern eine weitere Verschärfung, als die Aufsichtsbehörden es seitdem in der Hand haben, notfalls die Zahl der im Fernverkehr zugelassenen Straßenunternehmungen ohne Angabe von Gründen zu vermindern.

Auch die französische Gesetzgebung hat indessen die Abwanderung hochwertiger Güter von der Schiene auf die Landstraße nicht verhindern können. Französische Eisenbahnfachleute bezifferten 1949 den Frachtausfall der Société Nationale des Chemins de fer Français (SNCF) durch den Wettbewerb des Lastkraftwagens auf 25 % ihrer Gesamteinnahmen im Güterverkehr. Die ständig zunehmende Konkurrenz des Straßenverkehrs ist die Ursache der seit 1947 erfolgten grundlegenden Wandlungen der französischen Eisenbahngütertarifpolitik.

In Frankreich sind die Kriegsschäden der Eisenbahnen vom Staat übernommen und beseitigt worden. Der Staat befriedigte aus eigenen Mitteln auch den erheblichen Nachholbedarf der SNCF. Schließlich ermöglichte er der SNCF durch Zurverfügungstellung beträchtlicher Geldmittel eine großzügige Rationalisierung. Der Güterverkehr der SNCF überschritt 1952 den Stand von 1938 mengenmäßig um 31,1 %, nach den tkm-Leistungen sogar um 67,2 %. Es darf allerdings nicht übersehen werden, daß Frankreichs Wirtschaft 1938 die Folgen der Weltwirtschaftskrise von 1931 noch nicht überwunden hatte. Nur so erklärt es sich, daß der Güterverkehr der französischen Eisenbahnen 1952 der Menge nach erst 76,6 % des Umfanges von 1929 erreichte. Die tkm-Leistungen waren allerdings 1952 um 6 % höher als 1929. Auch in Frankreich sind im Güterverkehr der Eisenbahnen die durchschnittlichen Entfernungen seit dem Kriege beträchtlich gestiegen und zwar von 200 km 1938 auf 256 km 1952.

Auch die SNCF wurde seit dem Kriege in eine chronische Verlustwirtschaft verstrickt. 1952 stellte sich ihr Defizit auf 1,1 Milliarden DM. Hierfür ist aber