

projects and to the interdisciplinary co-operation of the researchers. The authors provide a survey of the transport policy problems whose solution at present and in the future requires close contact between the transport administration and the science. This in turn means a special role for the planning department at the Federal Ministry of Transport.

Résumé

Le ministère des transports fédéral charge depuis des années des scientifiques d'élaborer des recherches qui ont une signification particulière du point de vue politique des transports. A cause de l'augmentation des moyens financiers prévus pour des projets de recherche on peut compter pour l'avenir avec des adjudications multipliées sur le secteur des recherches. Les autorités des transports attribuent une grande importance à l'exploitation pratique des résultats de recherche ainsi qu'à la collaboration des scientifiques de facultés universitaires diverses. Les auteurs donnent une vue d'ensemble des tâches de la politique des transports dont la solution, à présent et pour l'avenir, demande des contacts intensifs entre les autorités des transports et la science. A ce propos, la division de la planification auprès du ministère fédéral des transports joue un rôle important.

Formen, Wirksamkeit und Probleme wissenschaftlicher Beratung der Verkehrspolitik in der Schweiz *)

VON PROF. DR. HANS-REINHARD MEYER, BERN

I. Grundsätzliche Betrachtungen zum Thema

1. Die Verkehrspolitik ist ein Tummelplatz vielfältiger Sonderinteressen. Damit wird kein Vorwurf ausgesprochen, gehört es doch zur Lebensatmosphäre freier Menschen in einem freien Staat, daß der einzelne wie auch Verkehrsverbände, Verkehrsunternehmen und Regionen des Landes sich für ihre wirtschaftlichen Interessen einsetzen können. Indessen müssen die wirtschaftlichen Interessen dieser einzelnen und dieser Kollektive notwendigerweise am volkswirtschaftlichen Interesse des ganzen Landes und letzten Endes am Gemeinwohl gemessen werden. Dies zu tun, ist die schwere und oft undankbare Aufgabe der Wissenschaft, in concreto der neutralen wissenschaftlichen Beurteilung der der Politik gestellten Verkehrsprobleme. Und weil die Verkehrswirtschaft durch eine besonders starke Dynamik gekennzeichnet ist, stellen sich in jedem Land immer neue und andere Verkehrsprobleme. Das Grundsätzliche und Grundlegende dieser Probleme ist freilich diesen raschen Wandlungen nicht unterworfen; deshalb wird es immer von *erster Wichtigkeit* bleiben, jedes aktuelle Verkehrsproblem in wissenschaftlichem Geist zu untersuchen, und das heißt einerseits *gründlich und umfassend* und andererseits in den *großen grundsätzlichen Zusammenhängen* zu arbeiten.

Freilich: die Entscheidungen der Verkehrspolitik fallen nicht wissenschaftlich, sondern politisch. Diese Tatsache wirft die »ewige« Frage nach dem Verhältnis zwischen Wissenschaft und Politik auf — eine sehr gewichtige Frage, die von verschiedenster Seite aus zu diskutieren ein Verdienst dieser Festschrift ist. Tiefschürfende Gedanken zu *dieser Frage* hat anlässlich des 10 jährigen Jubiläums des »Schweizerischen Archivs für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik« in Nr. 1/1955 der damalige eidgenössische Verkehrsminister, Bundesrat Dr. *Giuseppe Lepori*, geäußert: »La politique est l'art de s'accommoder du possible. Cela est naturellement vrai aussi pour la politique des transports. Cette maxime bien connue ne saurait toutefois justifier des compromis faciles. On doit au contraire rechercher des compromis constructifs qui, tout en conciliant des points de vue opposés, n'en offrent pas moins une réelle solution aux problèmes concrets. Mais pour cela, il faut, à mesure égale, habileté et compétence. Si la première relève de l'art de gouverner, la seconde exige l'autorité du savoir et, en dernière analyse, de la science ...

*) Anmerkung des Verfassers: Ich äußere mich hier *nicht* in meiner amtlichen Eigenschaft als Delegierter für Wirtschaftsfragen des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes, sondern als Hochschullehrer, dem es beschieden war, während langer Zeit die Anliegen der Verkehrswissenschaft in einem Verkehrsministerium zu vertreten. Die nachfolgenden Ausführungen wollen keine Gegebenheiten und keine Personen kritisieren; sie sind auf das einzige Ziel gerichtet, auf Grund gemachter Erfahrungen die Wirksamkeit verkehrs- und wirtschaftswissenschaftlicher Stabsfunktionen in Verkehrsministerien für die Zukunft zu verbessern.

Dès l'instant où le savoir fait défaut, les problèmes ne peuvent être résolus qu'au petit bonheur et toute action dûment mûrie est impossible. Si la politique est l'art de s'accommoder du possible, il est indispensable toutefois de savoir ce que l'on devrait atteindre, sinon il n'y a qu'un pas de la politique au dilettantisme.»

2. Es dürfte sich indessen lohnen, das Thema »Der Wissenschaftler und die Politik« noch einlässlicher unter die Lupe zu nehmen. Fachlich sind, wie jeder Wissenschaftler eines Wirtschaftsgebietes zu seiner inneren Genugtuung weiß, oft auch sehr komplizierte und vielschichtige Probleme überschaubar und lösbar. Aus langer Erfahrung kann der Schreiber dies für mannigfache verkehrswirtschaftliche Fragen ebenso feststellen. Hier wie in anderen Disziplinen gilt, daß, sofern die Tatbestände geklärt sind und wirkliche Fachleute erschöpfend diskutieren, in allen wesentlichen Fragen für gewöhnlich Übereinstimmung hergestellt werden kann. Jedenfalls sind die politischen Schwierigkeiten auf allen Wirtschaftsgebieten immer viel größer als die fachlichen.

Wenn die Wirtschaftswissenschaft eine eminent praktische Wissenschaft ist, und das ist sie auch im Bereiche der Verkehrspolitik, so müßte es der Politik eigentlich dienlich sein, wenn sie sich nach deren Empfehlungen ausrichtete. Daß sie das oft nicht tut, und soweit sie es tut, meist nur teilweise, zögernd und fast widerwillig, ist bekannt. Soll der Fachmann deswegen die Politik schmähen und nach ihrer »Verbesserung« rufen? Ich glaube im Gegenteil, daß der Fachmann lernen muß, den gegebenen Zustand im ganzen gesehen als gut und gesund zu beurteilen. Warum?

- a) Es handelt sich zunächst um eine *Frage des gerechten Urteils*. Der Fachmann, der Wissenschaftler, beherrscht ein bestimmtes Gebiet. Es versteht sich von selbst, daß er in diesem Bereich jedem Nichtfachmann weit überlegen ist. Der Politiker kann sich im Gegensatz dazu gerade nicht spezialisieren, er muß sich mit allem beschäftigen, was auf die Traktandenliste, z. B. der beiden Kammern eines Parlamentes, kommt. Der Fachmann soll sich also nicht darüber beklagen, daß der Politiker »das Problem nicht begreift«, denn dieser kann es seiner ganz anderen Funktion zufolge aus sich selbst heraus oft nicht begreifen. In erster Linie wird der Fachmann vielmehr mit sich selbst ins Gericht gehen müssen: Seine Aufgabe ist es, »sein Problem« so klar, anschaulich und allgemein verständlich darzustellen, daß die Politiker und die Öffentlichkeit es erfassen können. Man wende nicht ein, viele Probleme ließen sich eben nicht in dieser Weise darstellen. Bekanntermaßen ist es zwar nicht leicht, schwierige Probleme einfach darzustellen. Es ist in einem demokratischen Staatswesen aber notwendig und überdies für den Fachmann eine ausgezeichnete Übung.
- b) Ferner ist hier eine wichtige *psychologische Komponente* zu berücksichtigen. Wenn gemäß a) verfahren wird, ist die Wahrscheinlichkeit zwar größer, daß die Politik den vom Fachmann als richtig erachteten Weg einschlägt — aber ebenso gut kann der schließlich eingeschlagene Weg doch ein anderer sein. Auch solche Fälle muß der Fachmann mit der erforderlichen staatsbürgerlichen Philosophie hinnehmen. Er wird zu überlegen haben, ob nicht auch er selbst sich geirrt haben könnte. Ist dies ausgeschlossen, so wird er »sein Problem« mit Vorteil in die wirklichen Proportionen hinstellen; man erkennt dann, daß alles weniger wichtig ist, als man annahm, und daß es selten oder nie um »die Existenz der Wirtschaft oder des Landes« geht. Vor allem aber wird sich der Fachmann sagen müssen: Werden objektiv richtige Wege nicht beschritten, so setzt sich das zwar letzten Endes in eine Schmälerung des Volks-

einkommens und damit in eine Wohlstandseinbuße um, aber diese Konsequenz trägt nicht der Fachmann, sondern die letzte politische Instanz, nämlich in der direkten schweizerischen Demokratie das Volk selbst¹⁾. Und hier gilt nun unzweifelhaft: Ein in seinem Selbstbestimmungsrecht glückliches Volk ist weit wichtiger als die materielle Erwägung über das Mehr oder Weniger an Volkswohlstand.

- c) In einem Punkt jedoch muß der Fachmann, soll er nicht flügelahm werden, seinen Glauben bewahren: Er muß davon überzeugt sein, daß *das Gute und Richtige sich schließlich doch durchsetzt*, mögen dafür jeweils noch so viel Zeit, Anläufe und Umwege erforderlich sein. Wer die wirtschaftspolitische Entwicklung betrachtet — denn nur diese habe ich hier im Auge und fühle mich nicht zuständig, die gleiche Aussage etwa in einem philosophischen oder soziologischen Sinne zu machen —, wird dieser Überzeugung auch begründeterweise sein dürfen. Der Fachmann muß also Geduld üben können; indessen ist Geduld eine der notwendigsten menschlichen Tugenden. Tatsächlich verhält es sich auch so, daß es meist weniger eilt, als der Fachmann annimmt. Er vergißt oft, daß das wirtschaftliche und soziale Leben eines Volkes andere Zeitmaßstäbe kennt als der Einzelmensch.
- d) Würde der Fachmann nicht in der geschilderten Weise denken, so müßte er sich darüber klar werden, wohin denn »die Verachtung des Fachmannes für die Politik« letzten Endes führt. Folgerichtig ginge der Weg über die *Diktatur der Fachleute zur reinen Diktatur*. Die Ausschaltung aller, die »fachlich nicht zuständig« sind, also der Politiker und des Volkes, würde zunächst nach einer Diktatur der Fachleute rufen, d. h. es müßte die gesamte Wirtschaftspolitik von einem »wirtschaftlichen Generalstab«, einem ökonomischen »brain trust«, in einziger Instanz geführt werden. Bekanntlich gibt es nun aber keinen auf allen den zahlreichen Fachgebieten der Wirtschaft zuständigen Wirtschaftler. Also müßten im »brain trust« die Spezialisten stark vertreten sein. Sie kämen mit den Lösungen für ihre Spezialfragen; wer aber würde dafür sorgen, diese Lösungen im Sinne einer Gesamtwirtschaftspolitik zu koordinieren? Noch größere und zu sicherem Mißerfolg führende Schwierigkeiten ergäben sich aus dem Absterben der Kritik. Heute muß jeder richtige Fachmann eines sozialwissenschaftlichen Gebietes bereit sein, seine Ideen der Kritik der Fachgenossen, der Politik und der Öffentlichkeit schlechthin zu unterstellen. Wenn ein oder zwei Fachmänner eines Spezialgebietes im »brain trust« säßen, so wären ihre Ideen nicht einmal der Kritik der übrigen Fachgenossen, geschweige denn weiterer Kreise, zugänglich. Im Bewußtsein, einzige und oberste Instanz zu sein, würden die Angehörigen des »brain trust« rasch genug selbstherrlich. Das von *Jacob Burckhardt* zitierte Wort, daß »Macht an sich böse« sei, würde sich hier voll bewahrheiten. Im gleichen Maße würde die intellektuelle und wissenschaftliche Kompetenz dieses Gremiums leiden, die ja nur unter der zu steter Anstrengung zwingenden Kritik sowie der Konkurrenz der Fachgenossen aufrechterhalten werden kann. Bald wäre der »brain trust« gar kein Gremium echter Fachmänner mehr, der politisch Skrupellose würde darin triumphieren, und der Übergang zur reinen Diktatur wäre vollzogen.

¹⁾ Es ist zu beachten, daß die weiteren Ausführungen unter I 2 von der schweizerischen Referendums-Demokratie ausgehen, in welcher das Volk durch das Medium der Volksabstimmung in vielen wichtigen Sachfragen das letzte Wort hat. Mutatis mutandis dürften dieselben Gedanken aber auch für die indirekten (parlamentarischen) Demokratien zutreffen.

Der Fachmann, der sich die vier unter a) bis d) dargelegten Gründe vor Augen hält, wird nicht in ein gespanntes Verhältnis zur Politik geraten, sondern erkennen, daß die politische und die fachliche Welt zwar verschiedene, aber gleich notwendige Funktionen haben. Ohne den Fachmann triebe die Wirtschaftspolitik kurs- und steuerlos dahin und ein grundsätzlich ausgerichtetes Handeln wäre unmöglich. Andererseits gilt aber auch für die Wirtschaftspolitik, daß sie die Kunst des Möglichen sei. Diese Kunst zu beherrschen und gleichzeitig das Mögliche zu realisieren, ist die große Aufgabe der Politik.

Füglich darf also der Fachmann die gegebene Aufgabenverteilung zwischen Politik und ihm selbst in der Einsicht gutheißen, daß die Dinge zum Rechten bestellt sind — im ganzen gesehen, mag er beifügen, da Einzelheiten immer verbesserungsbedürftig sein oder werden können. Daraus ergibt sich m. E., daß der Fachmann kein Kämpfer à outrance sein soll. Gewiß soll er für das von ihm als gut und richtig Erkannte eintreten, solange es noch Aussicht auf Verwirklichung hat. Aber er wird dies fern von allem Fanatismus tun müssen; je ruhiger und distanzierter er seine Sache vertritt, desto mehr dient er ihr. Das gilt, ob die Haltung des Fachmannes sich auf staatsbürgerliche Einsicht gründe — was am besten ist —, ob er zum resignierten Philosophen werde oder sich mit Humor gürte. In diesem Geist soll der Fachmann für die sich stellenden Probleme Lösungen erarbeiten und in ihrem Wesen charakterisieren; er soll dabei nach Möglichkeit immer auch sagen, was die verschiedenen Lösungen kosten, und er muß selbstverständlich für das von ihm als zweckmäßig Erachtete eintreten. Dann aber soll er die Politik und gegebenenfalls das Volk wählen lassen; wenn diese Wahl bei bestmöglicher Aufklärung erfolgt — und hier liegt die vornehmste Aufgabe des Fachmannes im Verhältnis zur Politik —, so besteht auch gute Aussicht, daß die Wahl richtig ausfällt. Wenn aber die Wahl auf eine weniger rationelle oder kostspieligere Lösung fällt, so soll eben das Volk — das am Ende immer alle Konsequenzen zu tragen hat und auch trägt — seinen Willen haben. Der Fachmann soll nie der Vormund des Volkes sein wollen.

Nur aus einem Grunde hat der Schreibende etwas gezögert, das Thema »Der Wissenschaftler und die Politik« zu Papier zu bringen. Er fragte sich, ob er die in der Wirtschaftspolitik im allgemeinen und in der Verkehrspolitik im besonderen vorhandene Gefahr, daß irrationale Triebkräfte und reines Interessendenken den Kurs bestimmen, nicht fördern helfe, wenn er das Übergewicht von Politik und Volkswillen über die Fachwelt derart deutlich hervorhebe. Er mußte sich aber schließlich sagen, daß eine bloße Schilderung des tatsächlichen Zustandes diese Wirkung nicht haben könne. Das Übergewicht von Politik und Volkswillen über die Fachwelt soll ja nicht heißen, daß der »politische Faktor« jeweils als Fatum, als unabänderliches Schicksal, hingenommen werden müsse; vielmehr kann und muß der »politische Faktor« vom Fachmann im Rahmen der ihm gesetzten Grenzen beeinflusst und gestaltet werden; aus dem vorstehend Gesagten dürfte dies klar genug geworden sein. Im übrigen kann es auch gegen die genannte Gefahr keine ehrlichere, aber auch keine bessere Waffe geben als klare und saubere fachliche Argumente. Sind sie erarbeitet und werden sie Politik und Volk in verständlicher Weise vor Augen geführt, so ist für die Bannung auch der genannten Gefahr das Menschenmögliche getan. Wenn sie sich trotzdem ganz oder teilweise auswirkt, so trägt der Fachmann dafür keine Verantwortung mehr. Die Konsequenzen trägt auch hier das Volk, und man kann alsdann nur hoffen, daß ihm diese Konsequenzen zur Lehre dienen.

3. Den Begriff *Verkehrswissenschaft* kann man in einem weiteren und einem engeren Sinn verstehen. Im weiteren Sinn verstanden, bedeutet der Begriff ein *Konglomerat* ver-

schiedener Disziplinen: Volkswirtschaftslehre, Betriebswirtschaftslehre, Finanzwissenschaft, Soziologie, Recht, Geschichte, Verkehrswegebau, Verkehrsmittelbau, traffic engineering. Dieser Konglomerat-Charakter ist wohl bei allen wissenschaftlichen Disziplinen gegeben, wenn man sie im weiten Sinn versteht. So würde etwa die Agrarwissenschaft volkswirtschaftliche, betriebswirtschaftliche, finanzielle, rechtliche, soziologische, geschichtliche, maschinentechnische, bautechnische, chemische (Bodenchemie) Disziplinen umfassen. Bei aller Notwendigkeit des Zusammenschauens und des Zusammenwirkens muß man sich daher bei jeder wissenschaftlichen Disziplin fragen, *wo die Hauptakzente liegen*. Dies führt dazu, auch den Begriff Verkehrswissenschaft *vorwiegend im engeren Sinne* zu fassen. Erkenntnisobjekt der Verkehrswissenschaft ist die *Verkehrswirtschaft*, und daher sind die *entscheidenden Anliegen* der Verkehrswissenschaft *letztlich wirtschaftswissenschaftlicher Natur*. Es geht um die optimale Gestaltung der Verkehrswirtschaft im Rahmen der Volkswirtschaft.

Dies ist schon in der Zwischenkriegszeit klar erkannt worden. Ich zitiere aus dem Werk »Verkehrswissenschaftliche Arbeit in der Bundesrepublik Deutschland«²⁾: »Es ist das Verdienst von *Wiedenfeld*, als erster Wirtschaftswissenschaftler den Verkehr als integrierten Bestandteil der Gesamtwirtschaft gesehen zu haben. Folglich rechnet *Wiedenfeld* auch die verkehrswirtschaftlichen Fragen dem Problemkreis Wirtschaftswissenschaften eindeutig zu.«

Das Lehrgebiet *Verkehrswissenschaft* und *Verkehrspolitik* wird denn auch an den Universitäten aller Länder den wirtschaftswissenschaftlichen Fakultäten zugewiesen. In den Verkehrsministerien kann es nichtsdestoweniger vorkommen, daß die Verkehrswissenschaft im maßgeblichen engeren Sinn von Juristen beansprucht wird. Ich halte das für bedauerlich und nicht für erfolgreich. So wenig Wirtschaftswissenschaftler sich auf juristische Dinge konzentrieren sollten, so wenig sollten sich Juristen auf verkehrs- und wirtschaftswissenschaftliche Dinge konzentrieren. Eine klare, saubere Scheidung dieser beiden Disziplinen kann hier nur Vorteile bringen — womit natürlich kein Wort gegen die sehr notwendige Zusammenarbeit zwischen Wirtschaftswissenschaftlern und Juristen bei der Lösung von Problemen des Verkehrs gesagt sei.

II. Formen wissenschaftlicher Beratung der Verkehrspolitik

Es sollen hier dokumentarisch die Formen wissenschaftlicher Beratung der Verkehrspolitik in der Schweiz nachgezeichnet werden.

1. Im Jahre 1951 war der Schreibende stellvertretender Generalsekretär der Schweizerischen Bundesbahnen. Seit 1942 als Privatdozent an der Universität Bern habilitiert, wurde ich 1949 nebenamtlicher Professor mit einem drei Wochen-Stunden umfassenden Lehrauftrag für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik. 1950 hatte ich nebenamtlich auch die Schriftleitung des »Schweizerischen Archivs für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik« übernommen. Im Begriff, die Nachfolge des Generalsekretärs der Schweizerischen Bundesbahnen anzutreten, der sich 1951 einer anderen Tätigkeit zugewandt hatte,

²⁾ Voigt, F. (Hrsg.), *Verkehrswissenschaftliche Arbeit in der Bundesrepublik Deutschland — eine prognostische Bilanz* (= Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e. V., Reihe S), Köln 1969, S. 214.

berief mich der damalige schweizerische Verkehrsminister, Bundesrat *Escher*, zu sich. Er fragte mich, ob ich einem Ruf ins Verkehrsministerium³⁾ Folge leisten würde, den er wie folgt begründete:

- a) Er benötige eine Persönlichkeit, die fähig sei, die einzelnen Verkehrsprobleme im Gesamtzusammenhang der Verkehrswirtschaft und der Volkswirtschaft zu beurteilen. Er möchte in seinen Entscheidungen nicht einzig auf die einzelnen Ämter abstellen, die jeweils dem einen oder anderen Verkehrsmittel besonders nahe stünden.
- b) Es gehe auch darum, wichtige Wirtschaftsfragen aus dem Bereich des Ministeriums in vertiefter wirtschaftswissenschaftlicher Weise zu bearbeiten.
- c) Sein Ministerium sei etwas »überjuristet« — Bundesrat *Escher* war selbst Jurist. Er möchte das wirtschaftswissenschaftliche Element in seinem Ministerium stärken.

2. Der Schreibende erklärte sich bereit, einem solchen Ruf Folge zu leisten. Mich lockte die neue Aufgabe. Auch war mir bewußt, daß das neue Amt meiner Lehrtätigkeit an der Universität Bern entgegenkomme; unbeschadet aller Anstrengungen zu strikter Objektivität kann einem Hochschuldozenten, wenn er hauptamtlich einen Chefposten bei den Schweizerischen Bundesbahnen bekleidet, bei Übelwollen stets »seine Herkunft« vorgehalten werden.

So wurde denn 1951, mit Zustimmung des Bundesrates (der schweizerischen Regierung), im Verkehrsministerium das Amt eines *Delegierten für Wirtschaftsfragen* geschaffen. Von Anfang an gehörte ein kleiner Mitarbeiterstab dazu. Dieser Mitarbeiterstab ist bis heute sehr klein geblieben. Unter dem Delegierten wirken drei sehr qualifizierte Wirtschaftswissenschaftler sowie eine Sekretärin mit.

Der Rang des Delegierten entsprach von Anfang an dem eines Amtsdirektors oder Abteilungschefs, gleichbedeutend in der deutschen Amtsterminologie mit einem Ministerialdirektor. Eine Überordnung über die übrigen Amtsdirektoren wurde weder vom Verkehrsministerium noch vom Delegierten je ins Auge gefaßt, zumal die schweizerische Verwaltungshierarchie Staatssekretäre nicht kennt, so daß die Amtsdirektoren die obersten Mitarbeiter des Ministers sind. Ebenso wenig wäre eine Unterordnung unter die übrigen Amtsdirektoren in Frage gekommen, da die gestellten Aufgaben es erforderten, daß von Gleich zu Gleich mit den übrigen Ämtern verkehrt werden konnte.

Das Pflichtenheft des Delegierten für Wirtschaftsfragen des Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements lautete 1951 und bis Anfang 1970 den Hauptbestimmungen nach wie folgt:

- a) Die Tätigkeit des Delegierten ist vorwiegend auf die volkswirtschaftlichen, betriebswirtschaftlichen und finanziellen Probleme des Verkehrswesens gerichtet, gegebenenfalls auch auf andere Wirtschaftsfragen des Departementes (Ministeriums).
- b) Der Delegierte wohnt ex officio den Sitzungen aller wichtigen eidgenössischen Verkehrskommissionen bei. Er wird auch zu den Beratungen der parlamentarischen Kommissionen beigezogen, wenn immer er sich mit einer diese Kommissionen beschäftigenden Angelegenheit befaßt hat.

³⁾ Der international üblichen Terminologie folgend sei hier und im folgenden von Verkehrsministerium die Rede. Die offizielle schweizerische Bezeichnung lautet: Eidgenössisches Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement. Es ist also zu beachten, daß sich dieses Ministerium auch mit Energiewirtschaftsfragen zu befassen hat. Auch dem Schreibenden und seinem kleinen Stab wurden in der Folge neben den ganz überwiegenden verkehrswirtschaftlichen Problemen gelegentlich auch Wirtschaftsfragen aus dem Bereich der Energieversorgung und des PTT-Wesens übertragen.

- c) Für die Behandlung der Departementgeschäfte *im einzelnen* bleiben die heutigen Abteilungen des Departementes im bisherigen Rahmen zuständig, während die Tätigkeit des Delegierten vorwiegend den Fragen gilt, die das Departement auf dem Gebiete des Verkehrs auf Schienen, Straßen, in der Luft und auf dem Wasser *in ihrem Gesamtspekt* und namentlich im Verhältnis der einzelnen Verkehrsarten unter sich zu behandeln hat. Die heutigen Abteilungen verkehren direkt mit dem Departementchef (dem Minister) und umgekehrt.
- d) Fragen der genannten Art überträgt der Departementchef dem Delegierten direkt, sei es zur Erstbearbeitung, sei es zur Stellungnahme zu anderen Arbeiten. Der Delegierte kann auch selbst Fragen aus seinem Tätigkeitsbereich aufgreifen und dem Departementchef unterbreiten. Die anderen Abteilungen des Departementes können jederzeit in diesen Fragen an den Delegierten gelangen, so wie er an sie gelangen kann.
- e) Der Delegierte ist ermächtigt, mit allen Dienstzweigen des Departementes, den Generaldirektionen SBB und PTT direkt zu verkehren. In wichtigeren Angelegenheiten, namentlich wenn dem Delegierten schriftliche Berichte und statistisches Material zur Verfügung zu stellen sind, nimmt der Delegierte vorher mit dem zuständigen Abteilungschef Fühlung. (In dieser letzteren Bestimmung liegt einer der Gründe, weshalb der Stab des Delegierten so klein gehalten werden konnte.)
- f) Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Delegierten und einem Abteilungschef werden vom Departementchef in einziger Instanz erledigt.

3. Das soeben erwähnte Pflichtenheft von 1951 wurde Mitte Januar 1970 aufgehoben und durch Beschlüsse des Bundesrates (der schweizerischen Regierung) ersetzt, wobei nur die Hauptpunkte dieser Beschlüsse erwähnt seien:

- a) Beim Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement wird als Stabsorgan eine Studien- und Planungsstelle geschaffen. Diese steht unter der Leitung von ... (folgt Name und Amtsbezeichnung des Schreibenden), der seinerseits direkt dem Departementchef unterstellt ist.
- b) Die Studien- und Planungsstelle bildet das wissenschaftliche Beratungsorgan des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes, insbesondere im Geschäftsbereich von Artikel 35 I 2 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1962 über die Organisation dieses Departementes⁴⁾.
- c) Die Aufträge werden der Studien- und Planungsstelle vom Departementchef erteilt. Diese Dienststelle selbst sowie die Abteilungen des Departementes können dem Departementchef Vorschläge für Studienaufträge unterbreiten. Für die Erfüllung ihrer Aufträge kann die Studien- und Planungsstelle mit den interessierten Amtsstellen des Bundes (einschließlich SBB und PTT) direkt verkehren.
- d) Über den Beizug des Delegierten für Wirtschaftsfragen zu parlamentarischen und außerparlamentarischen Kommissionssitzungen entscheidet der Departementchef.
- e) Die Aufträge der Studien- und Planungsstelle enden mit der Berichterstattung an den Departementchef. Im Interesse der wissenschaftlichen Objektivität ihrer Tätigkeit hat die Studien- und Planungsstelle beim Vollzug der von ihr vorgeschlagenen Maßnahmen nicht mitzuwirken.

4. Es ist nicht zu verkennen, daß je nach der Einstellung des Ministers (Departementchefs) zur wissenschaftlichen Fundierung der Verkehrspolitik die seit Mitte Januar 1970 geltende Regelung hinter der Regelung von 1951 zurückbleibt. So wäre es denkbar, daß der Minister den Delegierten von bestehenden und neuen wichtigen (außerparlamentari-

⁴⁾ Der betreffende Artikel lautet: »Bearbeitung von volkswirtschaftlichen, betriebswirtschaftlichen und finanziellen Problemen, die das Departement auf den Gebieten des Verkehrs in ihrem Gesamtspekt zu behandeln hat und anderer in den Bereich des Departementes fallender Wirtschaftsfragen im Auftrag des Departementchefs.« — Man erkennt ohne weiteres, daß diese gesetzliche Formulierung lediglich eine Kurzfassung des Inhalts des Pflichtenheftes von 1951 darstellt.

schen) Verkehrskommissionen ausschliesse, wogegen letzterer solchen Kommissionen vorher ex officio anzugehören hatte. Während der Delegierte früher zu den Beratungen der parlamentarischen Kommissionen beigezogen wurde, wenn immer er sich mit einer diese Kommissionen beschäftigenden Frage befaßt hatte, steht auch dieser Beizug jetzt einzig im Belieben des Ministers. Sodann spricht der in der letzten Fußnote zitierte Gesetzesartikel von der Bearbeitung von (abkürzend ausgedrückt) Fragen der Gesamtverkehrspolitik. Bearbeitung heißt in der Sprache des schweizerischen Verwaltungsrechtes Zuständigkeit zur Geschäftserledigung, benötigt also keinen besonderen Auftrag des Ministers, da ex lege fließend; im Gegensatz dazu bedarf es zur Behandlung anderer Wirtschaftsfragen des Ministeriums eines besonderen Auftrages. Im neuen Pflichtenheft findet sich dagegen das Wort »Bearbeitung« nicht, sondern das Wort »wissenschaftliches Beratungsorgan«. Zwar ist nicht anzunehmen, daß dies einen Unterschied begründet, zumal die Bearbeitung von Fragen der Gesamtverkehrspolitik de lege lata keiner anderen Instanz übertragen ist. Indessen sollte um der Klarheit willen der Wortlaut in einem niedrigeren Erlaß (Pflichtenheft) nicht von demjenigen in einem höheren Erlaß (Gesetz) abweichen.

III. Die Wirksamkeit wissenschaftlicher Beratung der Verkehrspolitik

1. Es gehört zur Eigenart von Stabsorganen, daß sie auf eine enge Zusammenarbeit mit dem Minister angewiesen sind. Ein Organ für Linienfunktionen (z. B. ein Eisenbahnamt oder ein Luftverkehrsamt) hat die einschlägigen Gesetze zu vollziehen und leidet in seiner Tätigkeit nicht so entscheidend wie ein Stabsorgan, wenn die Zusammenarbeit mit dem Minister nicht glücklich verläuft.

Gute fachliche Kompetenz eines verkehrswissenschaftlichen und wirtschaftswissenschaftlichen Stabsorgans vorausgesetzt, liegt also der Schlüssel für die größere oder geringere Wirksamkeit dieses Stabsorgans beim Minister. Hat er Sinn und Interesse für eine einwandfreie verkehrswissenschaftliche und wirtschaftswissenschaftliche Fundierung der von ihm vorgeschlagenen Maßnahmen, so wird die Zusammenarbeit mit einem solchen Stabsorgan gut und eng sein, und dementsprechend wird die Wirksamkeit dieses Stabsorgans groß sein. Genau das Gegenteil gilt, wenn der Minister wenig Sinn und Interesse an einer einwandfreien verkehrswissenschaftlichen und wirtschaftswissenschaftlichen Fundierung der von ihm vorgeschlagenen Maßnahmen hat.

Hier erhebt sich die Frage, ob sich der letztere Fall praktisch überhaupt stellen kann. Sollte es nicht im Interesse jedes Verkehrsministers liegen, die von ihm vorgeschlagenen Maßnahmen fachlich möglichst einwandfrei zu fundieren? Die Dinge liegen nicht so einfach. Man kann die Verkehrspolitik — wie jede Wirtschaftspolitik — grundsätzlich nach zwei Extremen führen, wobei in praxi wohl ein Mischungsverhältnis die Regel sein dürfte, das vom einen oder vom anderen Extrem stärker oder schwächer beeinflusst ist. Die eine Möglichkeit der Verkehrspolitik ist strengste Sachlichkeit in all ihren Maßnahmen, strengste Ausrichtung auf verkehrswissenschaftliche und wirtschaftswissenschaftliche Grundsätze. Die andere Möglichkeit der Verkehrspolitik ist das »Wunschkonzert«, bei welchem jedem Interessenten soweit immer möglich seine Wünsche und Forderungen befriedigt werden. Es ist nicht zu verkennen, daß diese zweite Möglichkeit der Verkehrspolitik »populär« sein kann. Ebenso sicher kostet diese Möglichkeit den Staat aber Rie-

sensummen, und ebenso sicher ist sie unter dem Blickwinkel einer gewissenhaften, fachlich sauberen Verkehrspolitik zu verwerfen.

Ich habe mich unter I vorstehend bewußt einläßlich zum komplexen Thema »Der Fachmann und die Politik« geäußert. Wohl niemand wird unter den Voraussetzungen einer westlichen Demokratie das eindeutige Primat der Politik über die fachwissenschaftlichen Empfehlungen bestreiten können.

Eine *sehr wesentliche Frage* ist indessen die, *in welchem Zeitpunkt* in einem Ministerium — in unserem Falle in einem Verkehrsministerium — »politisiert« werden soll. Gewiß wird kein Verkehrsministerium der Regierung und dem Parlament »politisch Unmögliches« vorschlagen wollen. Bei aller Anerkennung dieser Aussage bin ich auf Grund von Beobachtungen während zweier Jahrzehnte doch der Überzeugung, daß ein Verkehrsministerium seine Vorschläge möglichst unverfälscht auf der fachlichen Linie halten sollte. Schon im Regierungsgremium und noch viel mehr im Parlament werden politische Gesichtspunkte noch ausgiebig genug zum Wort kommen. Wird schon im Ministerium als der obersten Fachbehörde zu viel »politisiert«, wird die Wahrscheinlichkeit nur noch größer, daß die schließlichen politischen Entscheidungen von dem zu stark abweichen, was bei sauberem Sachdenken erreicht werden sollte.

2. Das schweizerische Verkehrsministerium ist nach meiner Überzeugung nicht so organisiert, wie es für die Erfüllung seiner gegenwärtigen und künftigen Aufgaben wünschbar wäre. Reorganisationsvorschläge sollen im nächsten und letzten Kapitel behandelt werden. Dennoch ist auch in dieser Beziehung der Minister die Schlüsselfigur. Es bestätigt sich die allgemeine Erfahrung, daß eine führungsstarke Persönlichkeit mit organisatorischen Mängeln fertig wird, indem er sie überbrückt. Findet diese Überbrückung aber nicht statt, so pflegen sich organisatorische Mängel sogar zu potenzieren.

In den zwei Jahrzehnten, da der Schreiber nacheinander unter 5 Verkehrsministern tätig war, fiel der Wirkungsgrad des von mir geleiteten verkehrs- und wirtschaftswissenschaftlichen Stabsorgans jeweils dann am besten aus, wenn der Minister selbst die Zusammenarbeit dieses Stabsorgans mit den verschiedenen Fachabteilungen förderte. Der Schlüssel liegt also auch hier in der Hand des Ministers. Glücklicherweise förderten die Minister in der Regel diese Zusammenarbeit; in der Zeit, da dies nicht der Fall war, blieb der Wirkungsgrad des verkehrs- und wirtschaftswissenschaftlichen Stabsorgans notwendigerweise gering — nicht zum Vorteil der Verkehrspolitik, wie sich an Beispielen belegen ließe.

Was heißt gute Zusammenarbeit zwischen dem verkehrs- und wirtschaftswissenschaftlichen Stabsorgan und den Fachabteilungen in praxi? Diese Frage läßt sich am besten aus der Erfahrung dieser zwei Jahrzehnte beantworten, seit es ein verkehrs- und wirtschaftswissenschaftliches Stabsorgan im schweizerischen Verkehrsministerium gibt. Vier der fünf in dieser Zeit amtierenden Verkehrsminister hatten die Gepflogenheit, bei Geschäften, welche dem verkehrskoordinatorischen oder dem wirtschaftlich-finanziellen Gewicht nach bedeutsam waren, die Zusammenarbeit zwischen dem verkehrs- und wirtschaftswissenschaftlichen Stabsorgan und den Fachabteilungen bei der Auftragserteilung *anzuordnen*. Dies ergab dann jeweils *Zusammenarbeits-Kombinationen*: Stabsorgan mit Fachabteilung X, oder Stabsorgan mit Abteilungen X und Y, oder bei sehr umfassenden Geschäften Stabsorgan mit Abteilungen X, Y, Z usw., wobei die Zusammenarbeits-Kombination auch Abteilungen anderer Ministerien sowie (für die schweizerischen Verhältnisse) z. B. SBB und PTT oder private Verkehrsverbände umfassen kann. Selbstverständ-

lich bleiben typische Fachabteilungsgeschäfte und Routinegeschäfte nach wie vor die Domäne der betreffenden Abteilung. Auch bedeuten solche Zusammenarbeits-Kombinationen nicht, daß die *Geschäftsführung* beim Stabsorgan liegen muß. Die Geschäftsführung durch das Stabsorgan wird gegeben und zweckmäßig sein, wo die gesamtwirtschaftlichen oder die gesamtwirtschaftlichen Aspekte überwiegen. Überwiegt dagegen ein Fachabteilungs-Aspekt, so wird die betreffende Abteilung das Geschäft führen, und das Stabsorgan und je nachdem weitere Abteilungen wirken lediglich mit.

Der *Sinn* solcher Zusammenarbeits-Kombinationen liegt letztlich in der *Vermeidung einseitiger Geschäftsgänge*. Erhält der Verkehrsminister ein Geschäft zurück, bei welchem er eine dieser Zusammenarbeits-Kombinationen angeordnet hat, so kann er sich darauf verlassen, daß der Inhalt einer *bereinigten Auffassung* entspricht und daß insbesondere auch bei den verkehrskoordinatorischen und den wirtschaftlich-finanziellen Gesichtspunkten Übereinstimmung erzielt ist. Zeigt es sich im einen oder anderen Fall, daß eine wichtige Meinungsdivergenz auf der durch die Zusammenarbeits-Kombination geschaffenen Ämterebene nicht zu überbrücken ist, so lernt der Verkehrsminister die betreffende Differenz kennen und ist somit in die Lage versetzt, nach Anhörung beider Meinungen zu entscheiden.

Diese Vorteile werden nicht erreicht, wenn ein entsprechendes Geschäft erst nachträglich dem verkehrs- und wirtschaftswissenschaftlichen Stabsorgan zur Beurteilung gegeben wird. Statt interessanter und fruchtbarer Zusammenarbeit für die beteiligten Abteilungen — denn man kann immer voneinander lernen — entsteht dann leicht ein sowohl den Fachabteilungen als auch dem Stabsorgan unangenehmes Gegeneinander: die geschäftsführende Abteilung läßt sich nicht gern nachträglich und zuhänden des Verkehrsministers »am Zeug flicken«, und das zur nachträglichen Äußerung aufgerufene Stabsorgan kritisiert ungern eine andere Abteilung zuhänden des Verkehrsministers — es wird sich vielleicht gar nicht äußern, wenn die Sache nicht sehr wichtig ist; gerade aber wenn sie sehr wichtig ist, wird die kritisierte Fachabteilung begreiflicherweise unwillig reagieren.

Diese auf Grund vieljähriger Erfahrung hier so nachdrücklich vertretenen Zusammenarbeits-Kombinationen führen noch aus einem anderen Grund stets zu den bestmöglichen Sachergebnissen: ein verkehrs- und wirtschaftswissenschaftliches Stabsorgan bedarf der Detailkenntnisse der Fachabteilungen; diese bedürfen aber auch der spezialisierten, auf die umfassende Betrachtung der Verkehrswirtschaft und der Volkswirtschaft zugeschnittenen Denkweise des Stabsorgans.

IV. Zur Regelung pro futuro

Es wurde bereits angedeutet, daß die derzeitige Organisation des schweizerischen Verkehrsministeriums Mängel aufweist. Diese Mängel wurden viele Jahre lang geschickt überbrückt, sie machen sich aber in jüngster Zeit sehr störend geltend. Eine unter dem Vorsitz des eidgenössischen Bundeskanzlers⁶⁾ stehende Kommission ist am Werk, den Organisationszustand der verschiedenen schweizerischen Ministerien zu überprüfen. Es ist

⁶⁾ Der eidgenössische Bundeskanzler ist eine vom Parlament gewählte Magistratsperson, welche den Funktionen nach als Generalsekretär des Bundesrates (der Landesregierung) bezeichnet werden könnte. Der Umstand, daß eine so hohe Persönlichkeit die erwähnte Kommission leitet, weist darauf hin, für wie bedeutsam die der Kommission gestellte Aufgabe gehalten wird.

anzunehmen, daß diese Kommission der Organisation des schweizerischen Verkehrsministeriums besondere Aufmerksamkeit schenken wird.

Da der Schreiber seit 1951 ein damals neu geschaffenes verkehrs- und wirtschaftswissenschaftliches Stabsorgan leitet, glaubt er auf Grund so langer Erfahrung Vorschläge für eine sachgemäßere Organisation machen zu können. Es kommt hinzu, daß mich nur noch wenige Jahre vom Pensionsalter trennen, so daß ich mich dem Verdacht entziehen fühle, Meinungen »pro domo« zu äußern. Meinen qualifizierten Mitarbeitern wäre es aber zu gönnen, wenn sie nach meinem Weggang weniger Zeit, Energie und Nerven für »Zuständigkeitsdiskussionen« aufwenden müßten, die noch immer die unglückliche Folge unzweckmäßiger Organisation gewesen sind.

1. Der nach meiner Überzeugung bei weitem schlimmste organisatorische Mangel im schweizerischen Verkehrsministerium liegt in der Vermischung von Stabs- und Linienfunktionen (Fachabteilungsfunktionen). Diese Vermischung bezieht sich praktisch ausschließlich auf eine Abteilung, auf das »Amt für Verkehr«. Es wird des näheren darzulegen sein, daß dieser Name unzutreffend ist. Wäre er zutreffend, so könnte es in einem Ministerium, das, wie erwähnt, die offizielle Bezeichnung Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement trägt, nur zwei Abteilungen geben: ein Amt für Verkehr und ein Energiewirtschaftsamt. Letzteres besteht tatsächlich und ist organisatorisch richtig aufgebaut. Das Amt für Verkehr wäre dann die »Superabteilung des Verkehrs«, die in Unterabteilungen die verschiedenen Verkehrsträger betreuen würde.

So ist es aber in der *organisatorischen Wirklichkeit* des schweizerischen Verkehrsministeriums nicht. Es gibt neben diesem »Amt für Verkehr« ein »Luftamt«, ein sich auch mit Binnenschiffsfragen befassendes »Wasserwirtschaftsamt«, ein sich mit allen Verkehrsmitteln im Gesamtspekt und gegebenenfalls mit anderen Wirtschaftsfragen des Ministeriums befassendes verkehrs- und wirtschaftswissenschaftliches Stabsorgan — eben jenes des Schreibenden — sowie ein Generalsekretariat, das wohl als rechtliche und administrative Stabsabteilung am besten definiert ist. Ein »Straßenverkehrsamt« besteht leider nicht, worauf zurückzukommen sein wird.

In Wirklichkeit ist das »Amt für Verkehr« eine Eisenbahnabteilung. Es ließe sich dies sehr leicht belegen, wenn auf die Tätigkeit seiner Unterabteilungen (Technischer Dienst, Betriebsdienst, Tarifdienst, Finanzdienst u. a.) eingegangen würde. Sie alle haben nichts mit Verkehrstechnik, Verkehrsbetriebsdienst allgemein, Verkehrstarifen allgemein, Verkehrsfinanzen usw. zu tun, sondern ausschließlich mit Eisenbahntechnik, Eisenbahnbetrieb, Eisenbahntarifen, Eisenbahnfinanzen, wobei es bei den letzteren wiederum ganz überwiegend um finanzielle Hilfeleistungen an die Eisenbahnen in verschiedenen Formen geht.

Wie also kam das »Amt für Verkehr« zu seinem stolzen, aber unzutreffenden Namen? Um dies in aller Kürze zu schildern, muß ein Blick auf die Organisationsgeschichte des schweizerischen Verkehrsministeriums geworfen werden. Bevor es zu seinem jetzigen offiziellen Namen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement kam, hieß es jahrzehntelang Post- und Eisenbahndepartement, und das »Amt für Verkehr« hieß jahrzehntelang »Eisenbahnabteilung«. In den späten 30-er-Jahren stand auch in der Schweiz eine »Autotransportordnung« in Diskussion, d. h. eine gesetzliche Konzessionierung und Kontingentierung des gewerbsmäßigen Straßentransports. Ein solches Gesetz wurde geschaffen, doch hatte man begreiflicherweise Hemmungen, es in einem Post- und Eisenbahndepartement durch eine Eisenbahnabteilung vollziehen zu lassen. Gesucht war also ein neutral

klingender Name, und so wurde die damalige Eisenbahnabteilung in »Amt für Verkehr« umgetauft. Nach 10 Jahren wurde diese Autotransportordnung durch eine Volksabstimmung beseitigt, der Name des Amtes aber blieb.

2. Richtig wäre es wohl gewesen, schon damals eine Straßenverkehrsabteilung zu schaffen. Organisatorische Fehler rächen sich immer. Beim »Amt für Verkehr« wirkten sie sich in einem Expansionsdrang aus, gewissermaßen um den Namen zu rechtfertigen. Die folgenden Stabsfunktionen wurden von dieser Fachabteilung an sich gezogen: die Mitwirkung bei der Europäischen Transportministerkonferenz; die Führung der allgemeinen Verkehrsstatistik (mit Ausnahme der Luftverkehrsstatistik); die Führung von Fremdenverkehrsangelegenheiten, die allerdings zur Hauptsache und richtigerweise im Volkswirtschaftsministerium betreut werden.

In jüngster Zeit wurden die organisatorischen Reibungen besonders stark, indem diese Fachabteilung auch die allertypischsten Stabsfunktionen: die Gesamtverkehrspolitik und damit die Hauptaufgabe des verkehrs- und wirtschaftswissenschaftlichen Stabsorgans sowie die Studien- und Planungsaufgaben an sich zu ziehen sucht; es ist klar, daß diese letzteren Aufgaben für das verkehrs- und wirtschaftswissenschaftliche Stabsorgan ebenfalls sehr wichtig sind, sonst hätte der Bundesrat (die Landesregierung) nicht unter dem Delegierten für Wirtschaftsfragen des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes eine Studien- und Planungsstelle geschaffen.

3. Es wird in diesem Ministerium organisatorisch keine Ruhe eintreten, bevor nicht dieser heillosen Vermischung von Stabs- und Fachabteilungsfunktionen durch das »Amt für Verkehr« ein Ende bereitet ist. Die pro futuro zu erreichenden organisatorischen Zielsetzungen liegen m. E. klar zutage:

- a) Noch viel mehr als in den letzten Vorkriegsjahren ist heute die Notwendigkeit gegeben, im Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement eine *eigene Straßenverkehrsabteilung* zu schaffen. Der Straßenverkehr ist in der Nachkriegszeit in allen Ländern der westlichen Welt nach Investitionen in festen Anlagen und im Motorfahrzeugpark sowie nach Verkehrsleistungen der bei weitem wichtigste Verkehrsträger geworden. Ein modernes, gut organisiertes Verkehrsministerium benötigt heute fraglos ein eigenes, selbständiges Amt für Straßenverkehr. Daß das schweizerische Verkehrsministerium ein solches Amt noch nicht besitzt, kann nur bedauert werden. Ein solches Ministerium setzt sich zum mindesten dem Verdacht aus, zu sehr »in den Kategorien der Eisenbahnen« zu denken. Ein Amt wie das »Amt für Verkehr«, das in allererster Linie die Eisenbahnen betreut, wird zudem überfordert, wenn es in strenger Objektivität auch noch die Interessen des Straßenverkehrs wahrnehmen soll.
- b) Nachdem, wie erwähnt, die »historische Voraussetzung« für den Namen »Amt für Verkehr« seit 20 Jahren weggefallen ist, wäre es hohe Zeit, das Amt wieder als »eidgenössisches Eisenbahnamt« zu bezeichnen. Wer sich die enormen Anpassungs- und Umstellungsprobleme vergegenwärtigt, welche die Zukunft den Eisenbahnen bringen wird, erkennt, daß ein Eisenbahnamt ein sehr aufgabenreiches Amt ist und bleibt. Auch die meisten mir bekannten ausländischen Verkehrsministerien sind nach Verkehrsträgern organisiert. Spezialbahnen (Industriegeleise, Standseilbahnen, Luftseilbahnen) würden weiterhin zum Geschäftsbereich des Eisenbahnamtes gehören. Die Angelegenheiten der konzessionierten Automobilinien und der Trolleybusse wären dagegen in die Straßenverkehrsabteilung zu verlegen.

- c) Neben einer Ämterorganisation nach Verkehrsträgern benötigt das schweizerische Verkehrsministerium ein *starkes, leistungsfähiges Stabsorgan*. Sowohl in den Unternehmungen der privaten Wirtschaft als auch in der öffentlichen Verwaltung gewinnen die Stabsorgane an Bedeutung. Es ist selbstverständlich, daß die Probleme der Gesamtverkehrspolitik sowie Studien- und Planungsaufgaben als allertypischste Stabsfunktionen dem wirtschafts- und verkehrswissenschaftlichen Stabsorgan eindeutig zuzuweisen sind. Die verhängnisvolle Vermischung von Stabs- und Fachabteilungsfunktionen muß ausgemerzt werden. An ihre Stelle muß die *enge Zusammenarbeit* zwischen dem Stabsorgan und den Fachabteilungen treten. Nur so gelangt man bei der heutigen Komplexität aller Sachprobleme zu ausgewogenen, umfassend abgeklärten Lösungen. Ein solcher Organisationszustand liegt übrigens nicht nur im Interesse der Sache, sondern auch im wohlverstandenen Interesse sowohl der Fachabteilungen als auch des Stabsorgans.
 - d) Die erwähnte Kommission des eidgenössischen Bundeskanzlers wird zu erwägen haben, ob für das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement *eine oder zwei Stabsabteilungen* zweckmäßiger sind. Das einschlägige Organisationsgesetz von 1962 steht auf dem Boden einer Stabsabteilung; es soll nämlich das Generalsekretariat dieses Ministeriums nach der Pensionierung des Schreibenden auch die Aufgaben des verkehrs- und wirtschaftswissenschaftlichen Stabsorgans übernehmen. Ich halte das nicht für sachgemäß. Das Generalsekretariat des schweizerischen Verkehrsministeriums ist eine rechtliche und administrative Stabsabteilung. Als solche hat sie ganz andere Aufgaben und gehört im buchstäblichsten Sinne des Wortes einer anderen Fakultät an. Das verkehrs- und wirtschaftswissenschaftliche Stabsorgan dagegen befaßt sich vornehmlich mit der Gesamtverkehrspolitik, mit anderen Wirtschaftsfragen des Ministeriums – immer im Sinne vertiefter wirtschaftswissenschaftlicher Abklärung –, mit Studien- und Planungsaufgaben ganz allgemein. Gewiß kann man sich vorstellen, daß das Generalsekretariat zwei Unterabteilungen besäße, die eine für rechtlich-administrative, die andere für verkehrs- und wirtschaftswissenschaftliche Fragen. Dann hätte aber der Generalsekretär diese beiden Unterabteilungen zu koordinieren, und richtig koordinieren könnte er nur, wenn er beide Sachgebiete beherrsche. Ich glaube nicht, daß man einen solchen Mann finden würde. Ist er selbst ein hochqualifizierter Jurist, so ist er zwar den rechtlich-administrativen Fragen gewachsen, nicht aber den verkehrs- und wirtschaftswissenschaftlichen. Ist er selbst ein hochqualifizierter Wirtschaftswissenschaftler, so ist er den verkehrs- und wirtschaftswissenschaftlichen Fragen gewachsen, nicht aber den rechtlichen und administrativen. Es kommt hinzu, daß beide Aufgabengebiete ein sachliches Gewicht besitzen, das je eine selbständige Abteilung durchaus rechtfertigt. Man findet weder hochqualifizierte Juristen noch hochqualifizierte Wirtschaftswissenschaftler, wenn man ihnen bestenfalls die Leitung einer Unterabteilung anbieten kann.
- Vorbildlich scheint mir hier die Lösung im deutschen Bundesverkehrsministerium zu sein: es verfügt im oben entwickelten Sinne über zwei Stabsabteilungen, eine *Zentralabteilung* für allgemeine Verwaltung und Personalangelegenheiten sowie über eine *Abteilung Allgemeine Verkehrspolitik, Verkehrswirtschaft und Planung*.
- e) Pro futuro sollte Ordnung auch insofern geschaffen werden, daß die *internationalen Angelegenheiten der Gesamtverkehrspolitik*, z. B. die Mitwirkung in der Europäischen Transportministerkonferenz, dem verkehrs- und wirtschaftswissenschaftlichen

Stabsorgan übertragen werden. Jene Instanz, welche die Probleme der Verkehrs-koordination national bearbeitet — also definitionsgemäß die Ordnung des Wettbewerbes und der Zusammenarbeit der verschiedenen Verkehrsmittel untereinander —, muß sie logischerweise auch international bearbeiten können.

- f) Das verschiedentlich erwähnte »Amt für Verkehr« beansprucht auch die Geschäftsführung in den *Problemen des Agglomerationsverkehrs*. Auch dies ist meines Erachtens sachlich und organisatorisch unrichtig. Die Probleme des Agglomerationsverkehrs sind bezüglich Verkehrsanlagen und Verkehrsmittel ausgesprochen »interdisziplinär«; denn öffentlicher und privater Verkehr sind daran beteiligt und innerhalb des öffentlichen Verkehrs (für die schweizerischen Verhältnisse) Bundesbahnen, Privatbahnen, PTT-Linien, konzessionierte Automobillinien sowie vor allem die städtischen Verkehrsbetriebe mit Straßenbahnen, Autobussen und Trolleybussen. An den Problemen des Agglomerationsverkehrs sind innerhalb der schweizerischen Bundesverwaltung nicht nur das Verkehrsministerium, sondern noch verschiedene andere Ministerien beteiligt. Beim »interdisziplinären« Charakter dieser Fragen erscheint es gegeben, sie innerhalb des Verkehrsministeriums von einem Stabsorgan und nicht von einer Fachabteilung behandeln zu lassen. Daß dabei verschiedene andere Abteilungen des Verkehrsministeriums (und anderer Ministerien) mitwirken würden, ist klar. Die Schweizerische Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft hat auf Anregung und unter aktiver Mitwirkung des Schreibenden über die Probleme des Agglomerationsverkehrs eine umfassende Studie »Zur Finanzierung der Verkehrsinvestitionen in Agglomerationen« samt zugehörigem Vorentwurf eines Bundesgesetzes ausgearbeitet⁶⁾; dieses Konzept wurde jetzt auch in einem Bundesgesetz-Entwurf zusammengefaßt.
- g) *Fremdenverkehr* ist unsichtbarer Export und Import. Unter handelspolitischem, gewerbepolitischem und arbeitsrechtlichem Blickwinkel ist innerhalb der schweizerischen Bundesverwaltung das Volkswirtschaftsministerium dafür geschäftsführend, das mit seiner Handelsabteilung, dem Generalsekretariat und dem Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit auch die erforderlichen zuständigen Abteilungen besitzt. Soweit unter verkehrlichen Aspekten das schweizerische Verkehrsministerium am Fremdenverkehr interessiert ist, handelt es sich wiederum um eine »interdisziplinäre« Materie; denn sowohl der private und der öffentliche Straßenverkehr als auch die Eisenbahnen und Spezialbahnen, der Luftverkehr, die Schifffahrt sind am Fremdenverkehr beteiligt. Daher schiebt es wohl richtig, die Fremdenverkehrsangelegenheiten innerhalb des Verkehrsministeriums von einem Stabsorgan und nicht von einer (im wesentlichen nur die Eisenbahnen betreuenden) Fachabteilung behandeln zu lassen.
- h) Der Natur nach »interdisziplinär« ist auch die *Verkehrsstatistik*, da sie die Wirtschaftsdaten aller Verkehrsmittel zu registrieren hat. Daher, und weil ein auf Probleme der Gesamtverkehrspolitik und auf Studien- und Planungsaufgaben ausgerichtetes Stabsorgan am häufigsten mit statistischen Daten arbeiten muß, ist die Führung der Verkehrsstatistik prinzipiell eine Stabs- und nicht eine Fachabteilungsfunktion. Würde jede Fachabteilung für »ihr« Verkehrsmittel die Verkehrsstatistik führen, so ist zu vermuten, daß die statistischen Grundlagen bei jedem Verkehrsmittel nicht dieselben wären. Deshalb muß eine einheitliche, auf die sachlichen Anforderungen

⁶⁾ Schweizerische Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft (Hrsg.), *Zur Finanzierung der Verkehrsinvestitionen in Agglomerationen*, Luzern 1970.

bezogene Verkehrsstatistik auf Grund der Angaben der Fachabteilungen vom verkehrs- und wirtschaftswissenschaftlichen Stabsorgan oder aber, in Verbindung mit letzterem, vom Eidgenössischen Statistischen Amt erstellt werden. Sicherlich unsachgemäß ist es dagegen, die Verkehrsstatistik, wie heute, von einer im wesentlichen nur die Eisenbahnen betreuenden Fachabteilung führen zu lassen.

* * *

Es sei zum Schluß erwähnt, daß die Verkehrspolitik auch durch die verkehrswissenschaftliche Lehre und Forschung, so wie sie an Hochschulen betrieben wird, oder durch verkehrswissenschaftliche Gesellschaften Impulse erhalten kann. Ein Verkehrsminister, der in seinem Ministerium dem verkehrs- und wirtschaftswissenschaftlichen Stabsorgan die vorstehend erwähnten wichtigen Aufgaben zubilligt, wird selbst oder durch Vermittlung dieses Stabsorgans die erwähnten Impulse ausschöpfen. Sie werden aber kaum ausgeschöpft werden, wenn ein Verkehrsminister »in seinem eigenen Haus« die verkehrs- und wirtschaftswissenschaftliche Mitwirkung nicht sucht.

Jedenfalls bin ich, fast am Ende einer langen praktischen und wissenschaftlichen Laufbahn als Verkehrs- und Wirtschaftsfachmann, immer noch der gleichen festen Überzeugung wie vor drei Jahrzehnten, daß eine volkswirtschaftlich vertretbare Verkehrspolitik nicht zu erreichen ist, wenn der wissenschaftlichen Beurteilung nicht die faire Chance eingeräumt wird, bei der Vorbereitung verkehrspolitischer Entscheidungen wenigstens zu Wort zu kommen. Erinnern wir uns hier noch einmal der eingangs zitierten weisen Aussage eines früheren eidgenössischen Verkehrsministers, daß ohne verkehrs- und wirtschaftswissenschaftliche Beratung die Verkehrspolitik leicht im Dilettantismus endet. In einer Epoche, die nach Versachlichung der Wirtschaftspolitik strebt und in der moderne Unternehmungsführung wissenschaftliche Unternehmungsführung heißt, ist die gelegentlich angestrebte Verbannung der wissenschaftlichen Beurteilung der Verkehrsprobleme in den »Elfenbeinturm« durchaus veraltet.

Der Begriff wissenschaftlich, sinnvoll verwendet, bedeutet in keiner Wissenschaft etwas anderes als den Versuch, im Rahmen besten menschlichen Wissens und Könnens das Wahre, Richtige und Tatbeständige zu erfassen. Die wissenschaftliche Objektivität wird nicht gewahrt, sondern es wird gegen sie verstoßen, wenn man die wissenschaftliche Beurteilung verkehrswirtschaftlicher Probleme isoliert und in den »Elfenbeinturm« verweist. Die Wahrung der wissenschaftlichen Objektivität erfordert *ganz im Gegenteil*, daß jene, welche die wissenschaftliche Verantwortung tragen, in Zusammenarbeit mit den Fachabteilungen und dem Minister sowie in außerparlamentarischen und in parlamentarischen Kommissionen auch dabei mitwirken können, möglichst viel dieses Wahren, Richtigen, Tatbeständigen in die praktische Verwirklichung überzuführen.

Ein Nachwort — oder eine Grabrede

Wenn die vorliegende Festschrift mit dem dafür verfaßten Beitrag aus der Schweiz erscheint, wird es das verkehrs- und wirtschaftswissenschaftliche Stabsorgan des Delegierten für Wirtschaftsfragen des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes nicht mehr geben; denn ich habe auf Ende 1972 demissioniert, mich aber schon ab Februar 1971 beurlauben lassen.

Gerade anhand meines vorstehenden Artikels lassen sich die Gründe dieser Demission klar aufzeigen. Unter II 4 läßt sich nachlesen, daß es nach der seit Mitte Januar 1970 geltenden Regelung denkbar wäre, daß der Minister den Delegierten von bestehenden und neuen wichtigen Verkehrsmissionen ausschliesse. Genau das hat sich ereignet. Ferner läßt sich a. a. O. nachlesen: »Während der Delegierte früher zu den Beratungen der parlamentarischen Kommissionen beigezogen wurde, wenn immer er sich mit einer diese Kommissionen beschäftigenden Frage befaßt hatte, steht auch dieser Beizug jetzt einzig im Belieben des Ministers.« Kein solcher Beizug fand mehr statt. Nachzulesen ist a.a.O. auch, daß die Bearbeitung von Fragen der Gesamtverkehrspolitik de lege lata keiner anderen Instanz (als dem Delegierten) zugewiesen ist; dennoch hat der Minister gerade diese für uns zentralsten Aufgaben contra legem einer Fachabteilung (dem im Artikel öfters erwähnten Amt für Verkehr) übertragen.

Im vorstehenden Artikel ist unter III 2 von den Zusammenarbeits-Kombinationen bei der Lösung von Sachproblemen die Rede. Im Gegensatz zu seinen vier Vorgängern machte der derzeitige Verkehrsminister von dieser für bestmögliche Sachergebnisse so wichtigen Arbeitsmethode nie Gebrauch.

Sodann sind vorstehend unter III 1 die beiden Extreme jeder Verkehrspolitik skizziert worden: einerseits die fast prinzipielle Willfähigkeit gegenüber Interessentenansprüchen, andererseits die strenge Ausrichtung jedes verkehrspolitischen Entscheides auf wirtschaftswissenschaftliche Grundsätze. Je stärker eine konkrete Verkehrspolitik gegen das erstgenannte Extrem hin verschoben ist, desto weniger ist wirtschaftswissenschaftliche Beratung erwünscht.

In summa ist in diesem Nachwort – oder in dieser Grabrede – festzuhalten, daß mir der Gang der gegenwärtigen schweizerischen Verkehrspolitik Sorgen bereitet. In einer Reihe von Sachgeschäften wurden die Verkehrsbenützer entlastet und die Steuerzahler belastet. Ich befürchte, daß die schweizerische Verkehrswirtschaft die Steuerzahler bald hunderte von Millionen Franken jährlich mehr kosten wird als zuvor. Statt gebremst, wird die Inflation – fraglos das Problem Nummer eins der schweizerischen Wirtschaftspolitik – von der Verkehrswirtschaft her noch angeheizt. Weder als Verkehrswirtschaftler noch als Wirtschaftswissenschaftler pflichte ich diesem Kurs bei und kann einem Departmentchef nicht länger dienen, der seine verkehrs- und wirtschaftswissenschaftliche Stabsstelle in keinem wichtigen Geschäft beizieht.

So endet nach 20 Jahren die im Verkehrsministerium institutionalisierte wissenschaftliche Beratung der Verkehrspolitik in der Schweiz. Vier eidgenössische Verkehrsminister haben diese Stabsfunktionen für unerlässlich gehalten, wie aktenmäßig leicht belegt werden könnte. Der derzeitige Verkehrsminister aber benötigt diese Stabsfunktionen nicht. Da ich jetzt nur noch Hochschullehrer und nicht mehr gleichzeitig Bundesfunktionär bin, kann ich meine Auffassung in völliger Freiheit aussprechen: sie geht dahin, daß durch diese Mißachtung wirtschaftlicher Stabsfunktionen einerseits der Organisationszustand des schweizerischen Verkehrsministeriums auf einen Tiefstand sank und andererseits – für das Land viel schwerwiegender – eine Reihe wichtiger Sachgeschäfte unter Verletzung klarer und bewährter verkehrspolitischer Grundsätze erledigt wurden.

Die Probleme werden auch in der Verkehrswirtschaft immer komplexer. Nur umso notwendiger wird in Zukunft die verkehrs- und wirtschaftswissenschaftliche Beratung des Verkehrsministers sein. Auch in der Schweiz wird mit dem Wechsel des derzeitigen Ver-

kehrsministers die Zeit dafür wieder anbrechen! Ich bin überzeugt, daß schon die einleitend unter IV erwähnte Kommission unter dem Vorsitz des eidgenössischen Bundeskanzlers nachdrücklich in dieser Richtung arbeiten wird.

Summary

Transport policy is a play-ground for manifold special interests that are measured against the economic interests of the entire country. Doing this is the responsibility of science. Although the decisions made in transport policy are political and not scientific, the »political factor« has to be influenced and shaped by the specialist within the context of the limits set up for him. The forms of scientific counselling in transport policy in Switzerland are documented, their effectiveness critically analyzed, and suggestions presented for the reorganization of the Swiss Ministry of Transport. A transport policy justifiable from the economic point of view can only be achieved if scientific counselling is at least given the opportunity to present its case during the preparatory stages of transport policy decisions — a demand whose prospects of fulfillment in Switzerland are considered very pessimistically by the author.

Résumé

La politique des transports est un terrain de jeu pour de multiples intérêts spéciaux qui s'orientent à l'intérêt économique du pays entier. Ce dernier est la tâche de la science. Bien que les décisions de la politique des transports soient prises sous l'aspect politique et non d'une façon scientifique, le »facteur politique« doit être influencé et formé par un spécialiste dans les limites données. En Suisse, les formes de la consultation scientifique dans le secteur de la politique des transports sont reprises d'une façon documentaire, leur efficacité est sondée critiquement et des propositions pour la réorganisation du ministère des transports suisse sont soumises. Une politique des transports justifiable du point de vue économie nationale ne peut être obtenue que sous la condition, que la consultation scientifique ait au moins le droit de faire part son opinion au moment de la préparation de décisions scientifiques. Ceci est une exigence dont l'auteur juge la réalisation en Suisse très pessimiste.