

**30**

DEZEMBER 2012

Gelbe Serie

**LITRA**

Informationsdienst für den öffentlichen Verkehr  
Service d'information pour les transports publics  
Servizio d'informazione per i trasporti pubblici  
Survetsch d'informaziun per il traffic public

---

# Der öffentliche Verkehr im Spannungsfeld von gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Interessen

---

## Der Autor

### **Prof. Dr. Hans Peter Fagagnini**



Der emeritierte Titularprofessor für Politikwissenschaft der Universität St. Gallen wirkte langjährig in anspruchsvollen Führungsfunktionen, u.a. war er Vizedirektor des Bundesamtes für Verkehr, Generaldirektor der Schweizerischen Bundesbahnen SBB und CEO der Hangartner AG Internationale Spedition. Prof. Dr. Fagagnini hat vielfältige Fachartikel, Monografien, Konferenzbeiträge usw. publiziert.

---

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>Vorweg: Ein kurzer Blick zurück</b>	<b>5</b>
<b>1. Zielhorizonte und Bestimmungsfaktoren</b>	<b>7</b>
<b>2. Aufgaben des öV im Wirkungsgefüge der Verkehrspolitik</b>	<b>9</b>
<b>3. Einsatzfelder für den öffentlichen Verkehr</b>	<b>11</b>
<b>4. Zielsetzungen und Zielabstimmung</b>	<b>13</b>
<b>5. Wie steht es um die Resonanz und Relevanz des öV?</b>	<b>19</b>
<b>6. Bilanzierung</b>	<b>23</b>
<b>7. Fazit</b>	<b>25</b>
<b>Anhang</b>	<b>26</b>

---

# Einleitung

Mit der Mobilität verhält es sich wie mit dem Wasser: es sucht sich seinen Weg und zuweilen schert es sich sogar um Verbauungen, die den Fluss seiner Bewegungen beeinflussen wollen. Das hängt damit zusammen, dass sich heute jedermann fast beliebig von einem Punkt der Erde zum nächsten verschieben kann. Vor allem aber schreitet die nationale und internationale Arbeitsteilung unablässig voran. Überhaupt ist letztere ein wichtiger wirtschaftlicher Treiber der Mobilität. Die Mobilität aber bedingt Eingriffe in Landschaften, Lebens- und Sachbereiche. Der Verkehr befindet sich daher inmitten eines vielschichtigen Umfeldes und kreuzt sich mit gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Interessen.

Im Folgenden soll ein Element daraus näher betrachtet werden: Das Aufgabenfeld des öffentlichen Verkehrs als kollektive Beförderung von Personen und Waren im Unterschied zur individuellen Fortbewegung. Sein Betätigungsfeld steht in einem Kräfte- und Beziehungsnetz, das ihn teils stützt, ihm aber zuweilen auch Barrieren entgegenstellt. Die Zielsetzungen der Raumordnung, finanzielle Restriktionen, spezielle Erfordernisse der Nachhaltigkeit, Prioritäten anderer Politikfelder und manches mehr erwecken den Anschein, als ob in der Politik nicht so klar scheint, was es mit dem öffentlichen Verkehr auf sich hat. Darum sind die drei folgenden Fragen zu klären:

- 1. Welche Zielsetzungen sind dem öffentlichen Verkehr gesetzt und welche bloss vorausgesetzt? Wie nehmen sich diese im Verein mit Zielen anderer Politikfelder und deren Ausrichtung aus?**
- 2. Wie ist das Feld strukturiert und welche Treiber sind dabei auszumachen?**
- 3. Welche Schlussfolgerungen ergeben sich aus diesen Erkenntnissen für den öffentlichen Verkehr?**

Die Antworten auf diese Fragen sollen klar machen, wo eine Kompatibilität der Funktionen herrscht, wo Aufgabenkonkurrenz besteht und wo andere Aufgaben den öffentlichen Verkehr dominieren. Zielkonflikte scheinen unausweichlich, da in den einzelnen Bereichen unterschiedliche Kräfte wirken. Als Ergebnis soll eine Bilanzierung Aufschluss über den Stand der Entwicklung geben.

---

## Vorweg: Ein kurzer Blick zurück

Die Verkehrs- und die Raumentwicklung sind wechselseitig aufeinander angewiesen, und doch eint sie keine gemeinsame Geschichte. Selbst dort, wo gemeinsame Ansätze vorhanden waren, folgten sie nicht ein und derselben Spur.

Für die Raumordnung ordneten der Raumplanungsbericht 1987 und zuvor schon die Arbeiten zum landesplanerischen Leitbild CK 73 einen erheblichen Handlungsbedarf. Auf Bundesebene blieben indessen grössere Massnahmen und damit Erfolge aus, abgesehen von Entscheidungen im Zusammenhang mit der Restriktion des Erwerbs von Immobilien durch Ausländer. Der rasanten wirtschaftlichen Entwicklung während der Sechzigerjahre lief die Politik weitgehend hinterher. Zu stark waren die wirtschaftlichen Interessen und zu sehr waren Kantone und Gemeinden um ihre eigenen Kompetenzen bedacht. Das Bundesgesetz über die Raumplanung wurde 1974 zuerst einmal von Volk und Ständen verworfen. Im Jahr 2000 entstand aus dem Bundesamt für Raumplanung und dem Dienst für Gesamtverkehrsfragen im UVEK das heutige ARE (Bundesamt für Raumentwicklung).

Der Verkehr dagegen stand lange Zeit im Zeichen des Autobahnbaus; die Bahn schien nicht mehr besonders hoch im Kurs. Doch in den Achtzigerjahren kam über die Arbeiten zur Gesamtverkehrskonzeption Bewegung in den öffentlichen Verkehr. Volk und Stände aber verwarfen die entsprechende Vorlage im Jahre 1988. Was folgte, mochte überzeugten Planern allzu pragmatisch erscheinen. Aber es begann die Zeit handfester Projekte, allen voran Bahn 2000 und die Konzeption der NEAT.

Dem öffentlichen Verkehr gelang auf diese Weise eine eigentliche Kurskorrektur. Getragen von Umweltschutzinteressen fanden die Ideen der Verlagerung und der dichteren räumlichen Erschliessung Aufnahme in die politischen Programme. Bahn 2000 erwies sich als ein richtiges «Big Picture». Darin nahmen sich wertvolle Initiativen als tiefgreifende Innovationen aus, so die Einführung des Taktfahrplans, die S-Bahn in Zürich und eine Reihe von Tarifverbänden.

Seither befinden sich Schiene und Strasse in einem intensiven Wettbewerb über die Verwendung der finanziellen Mittel. Positiv ist zu vermerken, dass in dessen Gefolge der öffentliche Verkehr mit dem Finöv-Fonds erstmals eine längerfristig ausgerichtete finanzielle Basis erhielt. Dennoch wird die Schiene anders finanziert als die Strasse. Letztere finanziert ihre Begehren auf Bundesebene direkt über das Bundesbudget, derweil der öffentliche Verkehr den Weg über einzeln zu bewilligende Objektkredite beschreiten muss.

Die starke Besiedlung und die verkehrsmässige Erschliessung gingen nicht ohne deutliche Spuren an der Landschaft und der Umwelt vorbei. Während sich der öffentliche Verkehr längst einer Kostendiskussion stellen muss, findet ein ähnlicher Diskurs bei der baulichen Entwicklung nicht statt. Im Prinzip wird lediglich aufgerechnet, wie viel Land die Überbauung beansprucht und wohin sich die Agglomerationen bewegen. Kritiker sprechen auch von einem «Siedlungsbrei», der sich über die Schweiz ergiesse.

Mit dem Infrastrukturbericht des Bundesrates 2011 und dem Führungswechsel im Departement für Umwelt, Energie und Kommunikation (UVEK) setzte eine erneute Diskussion um übergreifende Zielsetzungen ein. Sozusagen stellvertretend für die gesamte Politik formulierte das UVEK Ziele entlang der ökologischen, ökonomischen und sozialen Nachhaltigkeit. Das heisst, die Verkehrspolitik soll möglichst geringe Umweltfolgen nach sich ziehen, möglichst wirtschaftlich erfolgen und eine ganzheitliche Ausrichtung einschlagen.

---

# 1. Zielhorizonte und Bestimmungsfaktoren

Worauf soll sich der Verkehr ausrichten, wenn nicht auf die Nachhaltigkeit? Als klassische Querschnittsaufgabe reicht der Verkehr in viele Aufgabenfelder hinein und tangiert dort nicht wenige Interessen. Was aber bleibt ihm als Funktion in all diesen Gebieten?

## **Ausgangslage: unbeirrbare Mobilität?**

Geht es um Wachstum ohne Ende oder um Wachstum in bestimmter Weise? Bedeutet Nachhaltigkeit, dass wir Zäune um uns herum stecken sollen und wir uns auf unverrückbare Grenzen gefasst machen müssen? Das Wachstum menschlicher Gesellschaften bildet die Resultante aus der Art und Weise, wie die Menschen ihre eigenen Vorstellungen, Interessen und Fähigkeiten zur Entfaltung bringen und deshalb Ressourcen nutzen und verzehren. Ein gültiges Rezept für Wachstum existiert nicht, es fehlt an allgemein gültigen Vorstellungen. Leider zeigt die Geschichte, dass die Grenzen des Wachstums oft zu spät erkannt wurden.

Der Verkehr nimmt beim Thema Wachstum eine besondere Stellung ein. Er scheint nämlich selber unaufhaltsam zu wachsen, und dies gleich mehrdimensional durch:

- immer raschere Überwindung von Distanzen;
- die Erschließung von immer mehr Orten;
- Verbesserungen an den Verkehrswegen und Fahrzeugen;
- die Freiheit in der Nutzung der vorhandenen Verkehrsträger;
- die intensive Arbeitsteilung in Gesellschaft und Wirtschaft;
- die verbesserte Sicherheit der Anlagen und Fahrzeuge.

Soll der Verkehrsbereich dieses Wachstum vollumfänglich ausleben dürfen, oder muss man ihn auf einen bestimmten Pfad führen? Gibt es so etwas wie ein organisches Wachstum für den Verkehr? Und wie würde das Gegenstück, ein anorganisches Wachstum, aussehen? Antworten auf diese Fragen rufen nach politischen Entscheidungen, und diese ihrerseits erfordern einen Konsens oder zumindest eine Mehrheit in den Grundannahmen. Seit dem Nein zur Gesamtverkehrskonzeption 1988 folgt die schweizerische Verkehrspolitik einem Weg, der durch verschiedene Volksabstimmungen zu den von Bundesrat und Parlament ausgearbeiteten Vorlagen fortlaufend legitimiert worden ist.<sup>1</sup> Daraus leiten sich auch Zielsetzungen ab. Diese sind jedoch wenig konkret, sondern gleichen eher allgemeinen Prinzipien.

Im Zentrum steht die Grundfreiheit der Mobilität. Wie alle Freiheiten ist sie aber nicht uneingeschränkt einlösbar. Beschränkungen und Herausforderungen stellen sich ihr zumin-

---

<sup>1</sup> So die folgenden Projekte: *Bahn 2000* (1987), *die NEAT* (1992), *die Erhöhung des Treibstoffzolls* (1993), *die Weiterführung der Schwerverkehrssteuer und Vignette* (1994), *die Finöv* (1998), *die bilateralen Abkommen mit der EU* (2000) und *die Einführung der LSWA* (2001). Kein Regierungsprojekt war die *Alpeninitiative* (1993).

dest vierfach: Erstens zeigen sich Grenzen dort, wo die Mobilität direkt andere Grundrechte in ihrem Kern beeinträchtigen würde. Zweitens ist die Mobilität ungleich verteilt, das heisst, ganze Gegenden oder bestimmte Gruppen von Verkehrsteilnehmenden fühlen sich in der Ausübung der Mobilität benachteiligt. Drittens hat der Verkehr mit Infrastrukturen zu tun, was finanzielle Mittel erfordert. Grenzen ergeben sich auch deshalb, weil der Verkehr im Wettbewerb zu anderen Aufgaben steht, die ebenfalls finanzielle Mittel einfordern. Viertens muss sich der Verkehr als effizienter und wirtschaftlicher Bereich ausweisen. Die freie Mobilität kehrt sich bei alledem nicht in ihr Gegenteil. Sie ist nicht unbeeinträchtigt, doch legen ihr die vier beschriebenen Elemente gewisse Schranken auf.

### **Der Verkehr als Teil von Gesellschaft und Wirtschaft**

Auf der Basis einer grundsätzlich freien, aber auf Nachhaltigkeit hin orientierten Mobilität stossen die Zielsetzungen des Verkehrs auf die Erwartungen der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Anspruchsgruppen. Da es sich beim Verkehr um eine Querschnittsfunktion handelt, müssen sich sehr viele Akteure mit Verkehrsfragen befassen. Die meisten von ihnen pflegen dabei eine Präferenz für das eine oder andere Verkehrsmittel. Wirtschaftlich und sachlich geboten ist hingegen, wenn die einzelnen Verkehrsträger und Verkehrsmittel jene Leistungen erbringen, bei denen sie ihre komparativen Vorteile ausspielen können. Diese Vorteile sind unterschiedlich und verschaffen den einzelnen Verkehrsmitteln eine bestimmte Marktstärke. Deshalb gilt als Grundsatz: Wenn alle Verkehrsanbieter so eingesetzt sind, dass jeder seine eigenen Stärken voll ausspielen kann, ist die Verkehrsversorgung optimal organisiert.

Leider stellt sich dieses an sich logische Zusammenspiel nicht von selbst ein. Abweichungen sind gehörig, wobei dies nicht einmal als Marktversagen zu kritisieren ist. Es handelt sich vielmehr um Entwicklungen, die ursprünglich teils gewollt waren, teils aber ungesteuert erfolgten. Zu erwähnen sind beispielhaft:

- deutliche Übergewichte des privaten Personenverkehrs mit vielfältigen Stau Problemen;
- starke Inanspruchnahme der Strasse im Güterverkehr als fahrbare private Lager;
- kaum koordinierter internationaler Flugverkehr;
- höchst ungleich ausgerüstete Verkehrsinfrastrukturen;
- Defizite in einzelnen Bereichen des öffentlichen Verkehrs;
- Kaum sichtbare Grenzen der Mobilität; Prognosen erweisen sich rasch als zu tief veranschlagt.

Die Liste zeigt, wie intensiv viele Verkehrsteilnehmende die einzelnen Verkehrsträger nutzen und dabei sogar grosse Behinderungen, bspw. in Form von Staus, in Kauf nehmen. Der Verkehr zählt denn auch zu den unverzichtbaren Bestandteilen von Gesellschaft und Wirtschaft. Ohne intensive Nutzung der Verkehrsmittel und Infrastrukturen greift die für die Wirtschaft und das Wohlergehen so bedeutsame Arbeitsteilung ins Leere. Nicht von ungefähr gehört der Verkehr zu jenen wirtschaftlichen Sparten, die eine ordentliche Wertschöpfung ausweisen. Deshalb ist es Aufgabe der Politik, diese wirtschaftlich einträgliche Problemlösungsfähigkeit zu stärken.

---

## 2. Aufgaben des öV im Wirkungsgefüge der Verkehrspolitik

Vereinfacht ausgedrückt lässt sich der Verkehr in einen individuellen bzw. privaten und einen öffentlichen Bereich unterscheiden, der aber auch private Komponenten enthalten kann. Der Entscheid, zu irgendeinem Zeitpunkt mobil zu werden, ist allerdings so oder so ein privater. Ebenso frei ist auch die Wahl der Verkehrsmittel. In dieses grundsätzlich marktwirtschaftliche Geschehen hat die Politik nicht einzugreifen, es sei denn indirekt, um bestimmte Anreize zugunsten eines wünschenswerten Verkehrsverhaltens herbeizuführen, oder um die Infrastruktur zu entwickeln. Die Politik stand in punkto Infrastruktur denn auch nie abseits; zu sehr beeinflussten die Verkehrswege die Entwicklung des Staates. Somit enthält umgekehrt auch der private Verkehr eine öffentliche Komponente.

Im Unterschied zum privaten Verkehr leitet der öffentliche Verkehr seine Bestimmung und seine Aufgaben davon ab, ob es in einem Gebiet eine ausreichende kritische Masse an Mobilität gibt, die eine kollektive Beförderung wirtschaftlich als lohnend erscheinen lässt. Dies entscheidet sich nach der Intensität der Beziehungen, den topografischen Verhältnissen sowie den Vor- und Nachteilen des privaten Verkehrs auf den in Frage stehenden Relationen. Die Faktoren zeigen auf, welches Potenzial für den öffentlichen Verkehr vorhanden sein könnte und ob sich die individuellen Bewegungen der Verkehrsteilnehmenden richtig bündeln lassen. Probleme stellen sich denn auch dort ein, wo diese wirksame Bündelung schwierig zu bewerkstelligen ist, bspw. in ländlichen Gebieten mit dünner Besiedlung. Daraus ergeben sich in der Terminologie der EU unter Umständen Gemeinwohlverpflichtungen, da fehlende Ausgleichsmassnahmen Benachteiligungen nach sich ziehen können.

Das Potenzial für den öffentlichen Verkehr befindet sich primär in grösseren und grossen Orten oder in Gebieten mit kompakten Siedlungsstrukturen, wo sich ein Verkehr in gebündelter Form aufdrängt. Hier kann er sich wirtschaftlich lohnen. Die öffentliche Hand muss allerdings häufig in doppelter Mission in den Markt einsteigen: Erstens als Erstellerin und in der Regel auch als Eigentümerin der Infrastrukturanlagen und zweitens als Bestellerin von Leistungen bei den Anbietern. Sie kann auf diese Weise eine Grundversorgung sicherstellen, Verlagerungen vom privaten auf den öffentlichen Verkehr realisieren oder auch bestimmte soziale oder wirtschaftliche Aufgaben in dünner besiedelten Gebieten wahrnehmen. Der Umfang dieser Einsätze bemisst sich letztlich nach der Zahlungsbereitschaft der Politik, da in der Regel kein fester gesetzlicher Anspruch auf eine Förderung besteht.

Somit definiert sich der öffentliche Verkehr wie folgt:

Als öffentlicher Verkehr gilt die publizierte, regelmässige und gebündelte Beförderung von Personen und Gütern mit eigens dafür ausgerüsteten Verkehrsmitteln. Dieser erfolgt entweder auf gewerblicher Basis oder unterstützt durch die Förderung der öffentlichen Hand, um entweder eine bestimmte Grundversorgung sicherzustellen, eine Verlagerung von privaten Verkehren auf gemeinsam genutzte Transportmittel zu erwirken oder um schlicht einer Gemeinwohlverpflichtung nachzukommen.

Öffentlicher Verkehr wird oft mit dem Personenverkehr identifiziert; es gibt ihn aber auch im Güterverkehr. Güterverkehr soll zwar grundsätzlich marktwirtschaftlichen Kriterien folgen. Ausnahmsweise sind auch geförderte Güterverkehre möglich, sofern es sich um ausgewiesene Grundversorgungsaufgaben handelt oder wenn es der Unterstützung von Verlagerungen dient.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Die vom BFS angebotene Definition deckt sich weitgehend mit der vorstehenden Umschreibung, verzichtet aber auf das wichtige Merkmal der Bündelung möglichst vieler Einzelfahrten in Form kollektiver Beförderungen.

---

### 3. Einsatzfelder für den öffentlichen Verkehr

Der öffentliche Verkehr hat infolge seiner Querschnittsfunktion ganz unterschiedliche Einsatzfelder. Insofern muss er diversen Anforderungen genügen. Die Einsätze für den öffentlichen Verkehr ergeben sich entlang verschiedener Aufgaben- oder Lebensbereiche.

Die folgende Tabelle 1 nimmt Bezug auf die hauptsächlichsten Einsatzfelder. Weitere Einsatzgebiete, in denen der öV ebenfalls Aufgaben wahrnimmt, sind denkbar. Die vorliegende Liste ist jedoch repräsentativ, zumal sie die unterschiedlichen Anforderungen an den öV aufzeigt.

Die Funktionen des öV reichen von Erschliessungen und der damit verbundenen Steigerung der Standortgunst über die Verknüpfung von Mobilität und Klima- wie Energiepolitik bis hin zum sozialen Ausgleich. Dementsprechend kreisen die Erwartungen um dichte und lückenlose Angebote ebenso wie um die Vermeidung von Benachteiligungen. Nicht weniger weitgefächert ist die Umsetzung, die eine Abstimmung mit diversen anderen Akteuren nötig macht.

Wo liegen in diesen Feldern die Potenziale für den öV? Sicher zuerst und vor allem in der Erschliessung. Wie die Vergangenheit zeigt, verändern sich die Erwartungen der Gesellschaft und der Wirtschaft aber fortlaufend. Galt ursprünglich der Stundentakt als anzustrebende Ausrichtung, so wird heute das Angebot teilweise auf einen Viertelstundentakt verdichtet. Dessen ungeachtet ergeben sich aus finanzieller Sicht heraus Ambivalenzen. Auch wenn aus den Verkehrsinvestitionen heraus günstige wirtschaftliche Vorteile winken, unterliegt die Zahlungsbereitschaft der Politik zuweilen deutlichen Schwankungen. Darum ist darauf hinzuwirken, dass die geschaffenen Fonds (Finöv- und Infrastrukturfonds) tatsächlich zu einer Verstärkung des Mittelflusses beitragen.

Tabelle 1: Einsatzfelder für den öffentlichen Verkehr

Aufgaben- und Lebensbereiche	Aufgaben	Erwartungen	Rahmenbedingungen
<b>Raumentwicklung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erschließung von Räumen</li> <li>• Schaffung von Standortattraktivität</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gutes Verkehrsangebot sicherstellen, sowohl in Zentren als auch in ländlichen Gebieten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rücksichtnahme auf Landschaft und Umwelt</li> <li>• Abstimmung mit der Raumplanung</li> </ul>
<b>Wirtschaft</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transport der Arbeitnehmer und Distribution von Rohstoffen und Waren</li> <li>• Mobilität als Grundlage der Volkswirtschaft</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rasche Erreichbarkeit der Arbeitsstätten gewährleisten</li> <li>• Zeitgerechte und effiziente Zulieferung von Gütern ermöglichen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personentransport und Logistik müssen einen tragbaren Kostenfaktor darstellen</li> </ul>
<b>Bildung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zugang zu den Bildungsstätten ermöglichen und erleichtern</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Breites und günstiges Transportangebot für Bildungsteilnehmer auflegen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transportpflicht</li> <li>• Verbilligungen</li> </ul>
<b>Kultur, Sport und Freizeit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bedienung von Grossanlagen zur Vermeidung von Verkehrsüberlastungen</li> <li>• Ökologische Gestaltung des Freizeitverkehrs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kombination von öV-Leistung und Event</li> <li>• Auf Freizeit abgestimmte Spezialangebote anbieten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Funktionierende Zusammenarbeit mit den Verantwortlichen von Kultur- und Sportanlässen</li> </ul>
<b>Sozialbereich</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mobilität ermöglichen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Günstiges Transportangebot für betroffene Gesellschaftsgruppen sicherstellen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transportpflicht</li> <li>• Verbilligungen</li> </ul>
<b>Umwelt</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mithilfe bei der Reduktion des CO<sub>2</sub>-Ausstosses</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abgleich zwischen Mobilitätsbedarf und notwendigem Emissions-Abbau</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einbindung in die nationale Umweltpolitik (CO<sub>2</sub>-Gesetz und Kyoto-Protokoll)</li> </ul>
<b>Energie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbrauchsreduktion von nicht erneuerbaren Ressourcen</li> <li>• Energieeffizienz und -Sparprogramme einleiten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abgleich zwischen Mobilitätsbedarf und Verminderung Energieverbrauch</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einbindung in die nationale Energiestrategie 2050</li> </ul>
<b>Gesundheit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Individuelle Mobilität entlasten</li> <li>• Verkehrssicherheit garantieren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Weniger Unfälle, Lärm und Emissionen erreichen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abstimmung im Rettungsbereich</li> <li>• Einbindung in nationale Verkehrssicherheitsprogramme</li> </ul>
<b>Verteidigung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transport der Armeeangehörigen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Genügend Kapazitäten auch im Krisenfall bereitstellen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Der öffentliche Verkehr als Teil der Ordre de bataille</li> </ul>
<b>Finanzen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mobilität als Faktor zur Generierung von Steuereinnahmen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effizienter Einsatz der eingesetzten öffentlichen Mittel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Haushaltssituation und Zahlungsbereitschaft der öffentlichen Hand</li> </ul>

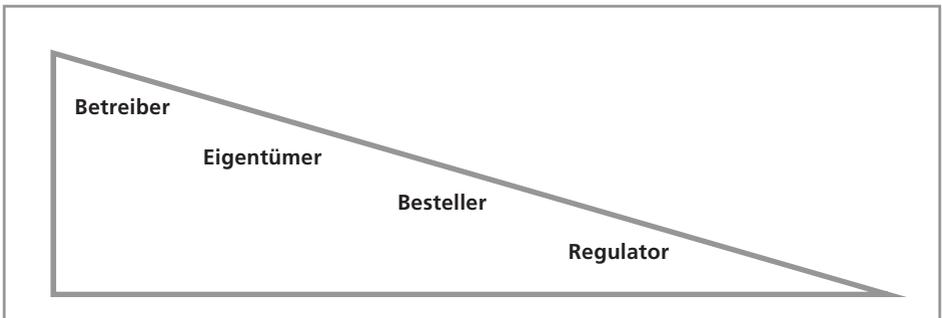
## 4. Zielsetzungen und Zielabstimmung

Den in Tabelle 1 aufgeführten Einsatzfeldern liegen Zielsetzungen zugrunde. In gewissen Bereichen lassen sich diese aus dem Markt ableiten. Anderswo ist es die Politik, welche Maßstäbe setzt, Rahmenbedingungen fixiert oder mit Anreizen versucht, ein gewünschtes Ergebnis zu erzielen.

### Rollen der öffentlichen Hand

Nicht weniger wichtig sind die finanziellen Ressourcen sowie die Eigentumsstruktur der Anbieter des öffentlichen Verkehrs. Der Staat kann selbst als Betreiber auftreten. Er ist in manchen Bereichen Eigentümer. Er betätigt sich auch als Besteller mittels Finanzhilfen und Abgeltungen. Vor allem aber reguliert er.

Abbildung 1: Interventionsskala öffentlicher Organe und Behörden



Auch bei geklärter Aufgabenteilung stellen sich Abstimmungsprobleme ein zwischen den ermittelten Entwicklungspotenzialen und den Eigentümerinteressen. Dies ist vor allem beim Bund spürbar, da aus Gründen der Regierungsführung (Governance) Förderungspolitik und Eigentümerinteressen nicht in derselben Verantwortung liegen sollen.

Tabelle 2: Ziele und Zielkonflikte mit den Einsatzfeldern

Aufgaben- und Lebensbereiche	Zielsetzungen an den öV	Finanzieller Einsatz	Interessen der Eigentümer von Verkehrsunternehmen	Zielharmonien und Zielkonflikte
<b>Raumentwicklung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Erschliessung von Räumen, Schaffung von Standortattraktivität</li> <li>Keine Zersiedelung und gleichzeitig Erhalt der dezentralen Besiedlung</li> <li>Abstimmung von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung (Agglomerationsprogramme)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kostenintensiver Ausbau der Infrastruktur bei offener Prioritätenordnung beim Ausbau von Schiene und Strasse</li> <li>Umfangreiche Finanzierung des regionalen Personenverkehrs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Möglichst hohe Kostendeckung des Infrastrukturunterhalts und des regionalen Personenverkehrs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Konfliktbewältigung im Rahmen der Baubewilligungsverfahren</li> <li>Eigentümerinteressen SBB (Bund) und KTU (Kantone) können variieren</li> <li>Möglicher Konflikt zwischen Eigener- und Bestellerrolle der öffentlichen Hand</li> <li>Unterschiedliche raumplanerische Interessen Gemeinden, Kantone, Bund</li> </ul>
<b>Wirtschaft</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Freiheitliche Verkehrsordnung</li> <li>Täglich funktionierender Pendler- und Güterstrom</li> <li>Standortwettbewerb unter den Kantonen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mitfinanzierung der Erschliessung über Anschlussgleise, Terminals, Zufahrtsstrassen usw.</li> <li>Förderung des kombinierten Verkehrs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zusammenarbeit anstelle von Wettbewerb</li> <li>Autonomie der Güterverkehrsunternehmen</li> <li>Unternehmerischer Ansatz in der Tarifgestaltung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zielkonflikt im Bund bzgl. Preisentwicklung: Eigener kontra Preisüberwacher</li> <li>Kritik der Wirtschaft bei Preiserhöhungen vor allem im Güterverkehr</li> <li>Strukturwandel belastet den Güterverkehr</li> </ul>
<b>Bildung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gute Erschliessung der Bildungsstätten wird vorausgesetzt und auf Gemeindeebene umgesetzt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ausrichtung der Fahrpläne und Angebote auf Bildungsstätten. Der Bereich zählt zur Gemeinwohlverpflichtung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Unterschiedliche Behandlung der betroffenen Auszubildenden</li> <li>Sozialer Ausgleich ist keine unternehmerische, sondern eine politische Aufgabe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Der öV erhält Vorgaben ohne Leistungsabgeltung</li> </ul>
<b>Kultur, Sport und Freizeit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entlastung der Verkehrsinfrastruktur</li> <li>Ersatz des privaten Verkehrs bei Grossanlässen und erkennbaren Freizeitstrukturen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Auf Preisgestaltung abgestimmter Einbezug der Transportangebote</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Keine Transportpflicht</li> <li>Angebote müssen sich für Transportunternehmen rechnen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kein grundsätzlicher Konflikt, mit Ausnahme von Krawallen und Ausschreitungen bei Anlässen</li> </ul>
<b>Sozialbereich</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zugang für Behinderte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Massnahmen des Bundes erschöpfen sich vorwiegend auf Vorgaben</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sozialer Ausgleich ist keine unternehmerische, sondern eine politische Aufgabe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Preispolitik und Zugang als Problem</li> </ul>
<b>Umwelt</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verkehr als Verursacher aber primär als Teil der Problemlösung</li> <li>Verlagerung des Güter- und Personenverkehrs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Finanzierung über Abgaben</li> <li>Lenkungsfunktionen via CO<sub>2</sub>-Abgabe, Benzinzölle, Vignette und LSVA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gleichbehandlung der Transportunternehmen wie die Privatwirtschaft</li> <li>Spezielle Aufgaben sind finanziell abzugelten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Der öV muss mehr leisten, da die gebündelte Beförderung weniger Ressourcen verzehrt und weniger Emissionen erzeugt</li> </ul>

Aufgaben- und Lebensbereiche	Zielsetzungen an den öV	Finanzieller Einsatz	Interessen der Eigentümer von Verkehrsunternehmen	Zielharmonien und Zielkonflikte
<b>Energie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verstärkte Bündelung der Verkehre, vermehrter Einsatz erneuerbarer Energie und verstärkte Effizienz</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pflicht der Eigentümer (Bund, Kantone), ihre getroffenen Regelungen im eigenen Unternehmen anzuwenden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Der öV ist Teil der langfristig ausgerichteten Energiestrategie</li> </ul>
<b>Gesundheit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abbau von Stress und mehr Sicherheit im Verkehr</li> <li>• Lärmschutz</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Unternehmen unterliegen den allgemeinen Vorschriften sowie den speziellen Bahnvorschriften</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• öV muss an gesundheitlich relevanten Fragen direkt interessiert sein, da er das beste Risikoprofil aufweist.</li> </ul>
<b>Finanzen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verkehrsinvestitionen mit Nutzen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grosser Mitteleinsatz unter Abstimmung mit anderen Finanzbedürfnissen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Möglichst effizientes öV-System-Schweiz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verteilungskampf um öffentliche Mittel</li> </ul>

## Zielkonflikte

Tabelle 2 zeigt den konkreten Inhalt sowie die angenommenen und gesetzten Ziele der Einsatzfelder des öV. Sie stellt sie ins Verhältnis zu anderen öffentlichen Aufgaben und den Eigentümerinteressen. Dabei zeigen sich in den zentralen Feldern deutliche Zielkonflikte:

- Die Sachpläne von Bund und Kantonen zeigen Konfliktfelder und Barrieren auf; Auseinandersetzungen sind oft unvermeidlich; Sachpläne schaffen sie nicht aus dem Weg, werden sie doch ohnehin erst bei konkreten Infrastrukturprojekten virulent. Zur Konfliktregelung steht das Bauplanungsverfahren zur Verfügung. Es kommt hinzu, dass die Politik mit ihrer Zahlungsbereitschaft gewöhnlich dem weiteren Ausbau Grenzen setzt. Dabei besteht keine im Vorneherein festgelegte Prioritätenordnung – weder für die Investitionstätigkeit zugunsten der Schiene noch der Strasse. Unverkennbar ist allerdings, dass sich Bund und Kantone finanziell stark im öffentlichen regionalen Personenverkehr engagieren.
- Weil selbst schon kleinere Ausbauten komplex sein können, muss Klarheit über die Planungsorganisation herrschen. Dieser kommt die Führung in der Planung der Infrastruktur und in der politischen Entscheidungsvorbereitung zu.
- Die bestimmende Spielregel unter den Verkehrsunternehmen sollte der Wettbewerb sein – so jedenfalls wollte es die Bahnreform. In Tat und Wahrheit kamen bisherige Errungenschaften meist durch die umfassende Kooperation der Verkehrsunternehmen zustande. Dies zeigt sich in der Tarifgemeinschaft «direkter Verkehr» mit dem Halbtax- oder dem Generalabonnement oder in den S-Bahnen und Tarifverbänden. Diese überaus fruchtbaren Kooperationen sind weiterzuführen.
- Der ganze Verkehrsbereich steht in einem latenten Wettbewerb zu den andern Aufgabenfeldern der öffentlichen Hand. Gemessen an den Ausgaben des Bundes liegt der Verkehr mit rund 8 Milliarden CHF an zweiter Stelle nach der sozialen Wohlfahrt. Diese Position des Verkehrs ist nicht unbestritten. Die Ausgabenhöhe ist jedoch nicht der allein bestimmende Massstab zur Einstufung einer öffentlichen Aufgabe.
- Speziell ist das Verhältnis zur Wirtschaft. Diese setzt voraus, dass ihre Mitarbeitenden täglich pünktlich zur Arbeit erscheinen, die Pendlerströme richtig getaktet sind und gleichzeitig der Güterstrom nicht versiegt. Da der Verkehr selbst ein Zweig der Wirtschaft ist, muss er als Dienstleister klaren Leistungsanforderungen und Preisvorstellungen im Personen- wie im Güterverkehr genügen. Solange Angebot und Nachfrage sich frei bilden, ist die Wirtschaft nicht gehalten, den öV zu benutzen. Im Gegenzug ist die Bahn nicht verpflichtet, preisliches Entgegenkommen zu zeigen. Und gleichwohl können beide nur zusammenfinden, wenn sie erfolgreich zusammenarbeiten.
- Angesichts der unbestrittenen Attraktivität des Personenverkehrs riskiert der Güterverkehr, bahnintern an den Rand gedrängt zu werden. Dabei ist er bereits durch den wirtschaftlichen Strukturwandel und die Entwicklung zur Dienstleistungsgesellschaft einer Herausforderung ausgesetzt. Daran ändert auch das starke Engagement der öffentlichen Hand nichts, die in Form von Förderungsmassnahmen zu Gunsten des kombinierten Verkehrs auf Verlagerungen setzt.

- Anders liegen die Einsätze im Sozial- und Bildungsbereich. Im Gegensatz zu früher besteht heute eine rechtlich allerdings nicht einklagbare Entschädigungspflicht der öffentlichen Hand, wenn sie die Verkehrsunternehmen zu Leistungen anhalten sollte, die ihre Kernaufgaben überschreiten. Dies gilt besonders für den Sozialbereich, wo die Unternehmen auf Entschädigung pochen könnten, wenn sie sozialen Ausgleich in Form von Verbilligungen betreiben müssen. Gleiches gilt für allfällige Massnahmen zugunsten der besseren Erreichbarkeit der Ausbildungsstätten. Beide Bereiche zählen zu Gemeinschaftsverpflichtungen. Wie weit der öV auf neue Blockzeiten, bzw. der Schulbeginn auf Nachfragespitzen reagieren soll, muss sich im Einzelnen weisen.
- Demgegenüber stellt der Kultur-, Sport- und Freizeitbereich ein vielfältiges Feld von Angeboten der unterschiedlichsten Art dar. Hier verfolgen die Verkehrsunternehmen eine unternehmerische Linie. Dass sie dabei insbesondere bei Grossanlässen in Szene treten und mit speziellen Angeboten die Teilnehmenden ermuntern, ihre privaten Fahrzeuge zuhause zu lassen, sollte zum Massstab werden. Umgekehrt ist der öffentliche Verkehr bei Sportveranstaltungen auch von Gewalt durch Fangruppen betroffen. Abhilfe schaffen kann nur eine enge Kooperation mit den lokalen Polizeikräften sowie eine Lockerung der Transportpflicht, die gewalttätige Fans von der Benutzung des öffentlichen Verkehrs ausschliesst.
- Der Umweltschutz ist für den öV im eigentlichen Sinne doppelbödig. Einerseits zählt der öffentliche zusammen mit dem privaten Verkehr zu den Problemverursachern, andererseits kann er aber auch zur Problemlösung beitragen. Die Problemlösung umfasst die Bündelung von Transporten anstelle individueller Einzelbeförderungen sowie die Beförderung mittels erneuerbarer Energien. Rechnet man aber die beiden Felder gegeneinander auf, dominiert unter dem Strich die Problemlösungsseite deutlich.
- Der öV kennt sodann auch eine gesundheitliche Seite, indem er sich als sicheres Transportmittel ausweisen kann. Darüber hinaus bietet er die Möglichkeit, sich vom Stress des Selberfahrens zu entlasten. Abgesehen davon zählt er zum Kreis der Helfer bei gesundheitlichen Schwierigkeiten, wenn die Fahrt am eigenen Steuer unmöglich geworden ist. Besonders hervorzuheben ist die Beförderung von behinderten Personen, die ansonsten kaum in genügendem Masse mobil wären.
- In finanzieller Hinsicht fordert der öV von Staat und Politik eine deutlich spürbare Zahlungsbereitschaft für Investitionen und den Betrieb gemeinwirtschaftlicher Leistungen. Damit ist ein latentes Spannungsverhältnis gegeben. Auf einem vernünftigen Niveau halten lässt sich das öffentliche Engagement nur so lange, als der öV volkswirtschaftliche Vorteile erbringt, die grösser sind als die betriebswirtschaftlichen Nachteile.

Diese erste Sichtung ergibt ein Vorauszitat: Wie die Einsatzfelder zeigen, ist die Realität des öV etwas komplexer als es die Frage vorspielt, ob der Profit oder der Service dominieren soll. Der öffentliche Verkehr scheint gut beraten, wenn er sich der Zielabstimmung stellt und sich dabei mit Blick auf seine eigene Effizienz auf die nachstehenden Elemente ausrichtet:

- Die Angebotsentwicklung muss prioritär nach Massgabe ermittelter Verkehrspotenziale, abgestimmt auf die Raum- und die Siedlungsstrukturen sowie die wirtschaftlichen Notwendigkeiten, erfolgen. Darüber hinausgehende Angebote sind im Voraus mit der öffentlichen Hand auszuhandeln. Unabhängig davon ist der Umfang des Markteintritts der öffentlichen Hand zu beziffern;
- Im Personenverkehr sind intelligente Lösungen zur Erreichbarkeit der Ausbildungs- und Arbeitsstätten nötig;
- Im Güterverkehr ist eine effiziente Distribution der erzeugten Waren und Dienstleistungen sicherzustellen. Zu deren Zweck sind geeignete Partner aus der Wirtschaft beizuziehen;
- Im Umweltschutz ist ein problemlösungsorientierter Umgang anzustreben;
- Die eigene Wettbewerbsfähigkeit ist mindestens im Gleichschritt mit dem dynamischen Umfeld zu stärken;
- Die Verkehrssicherheit bleibt eine unverzichtbare Grundbedingung des gesamten Systems;
- Die Rollenkonflikte der öffentlichen Hand als Eigentümer, Besteller und Regulator sind zu bereinigen. Daraus abgeleitete Zielvorgaben an die Transportunternehmen müssen kohärent sein.

# 5. Wie steht es um die Resonanz und Relevanz des öV?

Der Verkehr – und damit auch der öffentliche – ist mit der Gesellschaft und der Wirtschaft stark vernetzt. Die Abbildung 2 soll dies in einer vereinfachten Form zeigen.

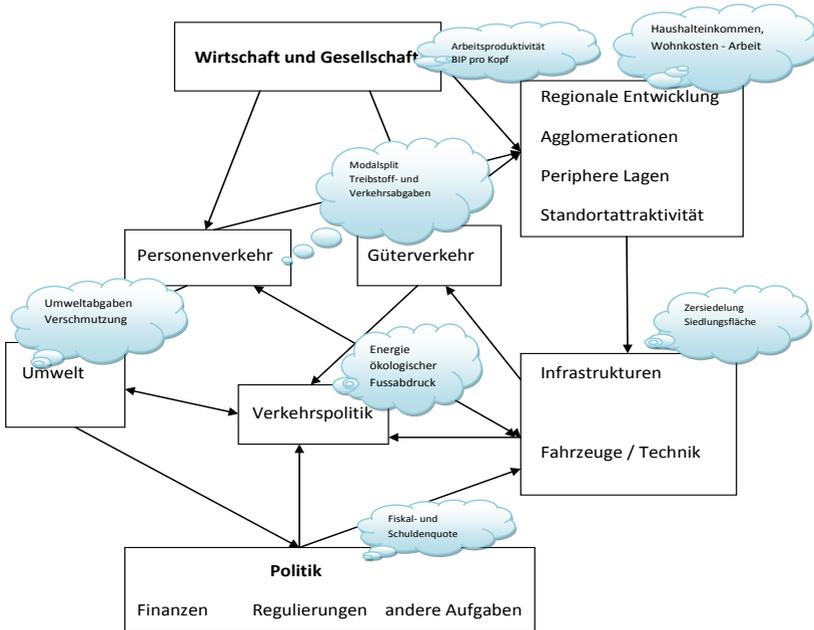


Abbildung 2: Der Verkehr als Teil von Gesellschaft und Wirtschaft – nachhaltig herausgefordert.

Die Vernetzung äussert sich über eine Anzahl von direkten Wechselbeziehungen und Abhängigkeiten. Aus diesem Zusammenwirken ist ableitbar, wie weit die Ziele überhaupt erreichbar und auf welchem Hintergrund diese zu beurteilen sind. Wenn man die offiziellen Nachhaltigkeitsindikatoren (Strategie Nachhaltige Entwicklung, Aktionsplan 2012–2015, hrsg. Bundesamt für Statistik) zum Massstab nimmt, müsste man sich auf rund 25 der 80 Indikatoren ausrichten (vergleiche Anhang). Vereinfacht sollen die nachstehenden Zusammenhänge die Grundlage für die Beurteilung des öV liefern; sie bilden eine Verdichtung der aufgeführten Indikatoren. Das Bild präsentiert sich wie folgt:

## Wachstum (siehe auch Anhang Datenlage für den öffentlichen Verkehr)

- Der Zusammenhang zwischen Wachstum und Mobilität ist offenkundig. Er äussert sich aber nicht gradlinig. Die wirtschaftliche Entwicklung erfolgte real und nominell. Darum erstaunt es kaum, wenn auch der Verkehr mehr Leistungen erbrachte. Das Wachstum fand beim Personen- und Strassengüterverkehr, hingegen nicht beim öffentlichen Güterverkehr statt. Letzterer stagnierte auf dem Niveau von 2000. Insgesamt folgte der

Verkehr einem Pfad zwischen dem realen und dem nominellen Wachstum der schweizerischen Volkswirtschaft.

- Ganz besonders zugelegt hat der öffentliche Personenverkehr, dessen Marktanteil auf über 25 Prozent anstieg. Auffällig ist dabei der enorme Zuwachs an Strassenfahrzeugen für den öffentlichen Verkehr. Insgesamt stieg die Zahl der Fahrzeuge stärker als die gefahrenen Leistungen. Man setzte offensichtlich auf mehr Angebot und Komfort. Umgekehrt darf auch gefolgert werden, dass der Verkehr in der Krise ein positiver wirtschaftlicher Faktor blieb. Mehr noch, er erwies sich in den turbulenten Jahren seit 2005 als resistent.

### **Standortattraktivität und Grundversorgung**

- Von guten Verbindungen und ebenso gut gewählten Haltepunkten erwartet man im Allgemeinen eine höhere Standortattraktivität. Diesbezüglich sind die Angebote im öffentlichen Verkehr spürbar verdichtet und ausgeweitet worden. Diese starke Zunahme fand vor allem im regionalen Personenverkehr statt. Die öffentliche Hand als Bestellerin von Leistungen hatte grösstenteils eine glückliche Hand. Durch die Verbesserungen im öffentlichen Verkehr erfuhren eine ganze Reihe von Orten eine Aufwertung und Attraktivitätszunahme.
- Da sich die Kantone in ihrer Gesamtheit deutlich mehr für den Regionalverkehr engagiert haben ist zu vermuten, dass die Attraktivität mehr oder weniger im Gleichschritt angestiegen sein könnte: Man trifft sich wieder auf einem etwas höheren Niveau. Zusammen mit dem Fernverkehr bildet das Gesamtangebot einen unbestrittenen Pluspunkt unseres Landes im Vergleich zu anderen Staaten.
- Gleichwohl erstreckt sich die Versorgung nicht gleichmässig über alle Gebiete und Orte hinweg. Die Angebote können im Gegenteil stark variieren. So gab Graubünden 1427 CHF pro Kopf aus, Obwalden dagegen lediglich 385 CHF<sup>3</sup>. Dahinter verbergen sich unterschiedliche Angebote, jedoch auch ganz unterschiedliche Ausgangslagen bei der Verkehrserschliessung. Nicht umsonst umrahmen die beiden Kantone die 24 anderen. Der Kanton Graubünden ist durch die Grösse und Struktur weit mehr gefordert als Obwalden mit dem viel kleineren Gebiet und der einfacheren Erschliessung.

### **Raumplanung und Mobilität**

- Inwieweit beeinflusst der Verkehr die Agglomerationen? Der Verkehr folgt in der Regel der Bevölkerungszunahme sowie den zahlreicher werdenden Bildungs- und Arbeitsstätten. Die Verkehrspolitik ist mit Blick auf die Entwicklung von Agglomerationen eine Antwort schuldig. Kritiker machen geltend, dass es an der Verkehrserschliessung liege, dass die Agglomerationen fast beliebig und erst noch planlos wuchern würden und sich ein «Siedlungsbrei» ausbreite. Die Erwerbstätigen könnten in immer entfernten Gegenden wohnen, ohne ihre Stelle aufgeben oder unverhältnismässig längere Reisezei-

---

<sup>3</sup> BADAC, interaktive Website, Verkehrsausgaben der Kantone pro Kopf der Einwohner, erfasst am 10. Februar 2012.

ten auf sich nehmen zu müssen<sup>4</sup>. Dies ist aber eine verkürzte Sicht. Der öV hat nur dann eine Chance, wenn er durch seine Angebote in einer zuverlässig organisierten Bündelung der Verkehre überzeugt, zumal die Wirtschaft auf flexible Mitarbeitende setzt und darauf zählt, dass die Arbeitsstätten richtig erschlossen sind. Gleiches gilt für die Ausbildungseinrichtungen.

- Heute unternimmt der Bund Anstrengungen zur Förderung des Agglomerationsverkehrs mit Mitteln aus dem Infrastrukturfonds. Dabei setzte er Projekte der Kantone oder Gemeinden voraus, an deren Finanzierung er sich beteiligt. Nicht der Bund selber wollte die Akzente setzen; diese sollen vielmehr kantonalen oder kommunalen Initiativen entspringen. Ein Agglomerationsprogramm liefert heute als langfristiges und periodisch erneuerbares Planungsinstrument die Grundlage dazu. Es umfasst inhaltlich und zeitlich koordinierte und priorisierte Projekte zur Lenkung der Siedlungsentwicklung nach innen, sowie infrastrukturelle und betriebliche Instrumente der verschiedenen Verkehrsträger (Strasse und Schiene) eines ganzen Agglomerationsraums.
- All dies lässt vermuten, dass das ursprünglich wenig geplante Wachstum der Agglomerationen kaum von einer aktiven Verkehrspolitik ausging, sondern dass wirtschaftliche und gesellschaftliche Faktoren die Treiber waren.

## Finanzierung

- Der Verkehr unterliegt einer ins Gewicht fallenden politischen Steuerung, mit welcher Lenkungs- und Verlagerungswirkungen erzielt werden sollen. In den letzten Jahren stand in der Verkehrspolitik stets die Verlagerung als ein wesentliches Ziel im Blickfeld der Politik. Den Auftakt hierzu gab das Parlament, als es direkt in die Preispolitik des öffentlichen Verkehrs eingriff und das Halbtax-Abonnement mittels Subventionen verbilligte. Einen zusätzlichen Schritt tat es mit der Förderung des kombinierten Verkehrs (KV), und zwar sowohl des begleiteten (Rollende Landstrasse) als auch des unbegleiteten Verkehrs. Ziel war eine Entlastung der Verkehrsachsen durch die Alpen. Die Alpeninitiative verschärfte das Regime. Es wurden nominale Verlagerungsziele definiert, die seither als Zielvorgabe für Verlagerungsergebnisse dienen.
- Die Ergebnisse sind bis dato unterschiedlich ausgefallen. Der Personenverkehr erlebte einen markanten Aufbruch, der nicht nur Mehrverkehr, sondern auch Umsteigeeffekte verzeichnen kann. Die Zahlen sind als Erfolg zu verbuchen. Ungünstig sieht es dagegen im Güterverkehr aus. Hier kam es anders als vorausgedacht. Mit den definierten Massnahmen wie der LSWA und der Subventionierung des Schienengüterverkehrs konnte die Schiene ihren Marktanteil zwar halten, die definierten Verlagerungsziele wurden jedoch nicht erreicht.
- Mit der Bahnreform ging kein grossflächiger Rückzug der öffentlichen Hand einher.

---

<sup>4</sup> So in: *Verkehr: Ein Plädoyer für eine nachhaltige Verkehrspolitik. Weissbuch zur schweizerischen Verkehrspolitik, erarbeitet von Rico Maggi und Angelo Geninazzi und herausgegeben von Avenir Suisse 2010, 48.*

Im Gegenteil. Im Regionalverkehr und beim weiteren Ausbau der Infrastruktur haben die Kantone Akzente gesetzt, wie sie im alten Regime nicht möglich schienen.

- Insgesamt ist zu überlegen, wie weit der finanzielle Einsatz der öffentlichen Hand gehen soll und wie weit auch die Fahrgäste stärker zu beteiligen sind (Nutzerfinanzierung). Immerhin ist während der vergangenen zehn Jahre nicht nur das Angebot, sondern auch der Mitteleinsatz der öffentlichen Hand deutlich gestiegen, so dass eine Abwägung der auf dem Spiel stehenden Chancen und Risiken vorzunehmen ist.
- Der Ausbau der Infrastruktur bemisst sich stark nach der Zahlungsbereitschaft der öffentlichen Hand. Aber nicht nur. Im Gefolge von Bahn 2000 wurde angezeigt, dass weitere Ausbautetappen folgen würden. Das Projekt FABI bildet denn auch die Fortsetzung der mit Bahn 2000 begonnenen grossen Ausbauten. Entscheidend wird dabei sein, inwieweit sich die unvermeidlichen und absehbaren betriebswirtschaftlichen Verluste durch volkswirtschaftliche Vorteile kompensieren lassen. Dabei ist ebenfalls bedeutsam, wie viel an Trassengebühren die Bahninfrastruktur von den Verkehrsanbietern einfordern kann.
- Der Einsatz der öffentlichen Hand für den Verkehr und speziell den öffentlichen Verkehr ist wachstumsfördernd. Dies ergibt sich einerseits aus der oben bereits beschriebenen grosszügigen Bereitstellung von Transportkapazitäten, die den Zugang zu den Arbeitsstätten gewährleisten, und dem Beitrag des öffentlichen Güterverkehrs bei der Distribution der Güter und Dienstleistungen. Dagegen lässt sich einwenden, all die genannten Leistungen seien zu einem guten Teil nur möglich, weil die öffentliche Hand mit Abgeltungen und Finanzmitteln die Angebote stark stützt und damit grössere Preissteigerungen abwendet.

## 6. Bilanzierung

Mit der im vorangehenden Kapitel erfolgten Einschätzung ist eine Bilanzierung möglich, und zwar aus dem Blickwinkel der öffentlichen Hand wie auch demjenigen des öffentlichen Verkehrs.

*Tabelle 3 Bilanz der Position des öV*

<b>Einsatzfelder</b>	<b>Aktivposten</b>	<b>Passivposten</b>
<b>Raumentwicklung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Steigerung des Marktanteils des Personenverkehrs</li> <li>• Attraktiver Taktfahrplan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bedienung in dünnbesiedelten Gebieten</li> <li>• Zerschneidung und Zersiedelung</li> </ul>
<b>Wirtschaft</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hohe Standortattraktivität vieler Regionen und Orte dank qualitativem öV-Angebot</li> <li>• Grosses Auftragsvolumen an den Werkplatz Schweiz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Raumbedarf</li> <li>• Lärm- und andere externe Kosten</li> </ul>
<b>Bildung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meist gute Erschliessung der Arbeits- und Ausbildungsstätten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respektabler Kostenfaktor für den öV</li> </ul>
<b>Kultur, Sport und Freizeit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gelungene Bewältigung von Grossanlässen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Krawalle und Gewalt</li> </ul>
<b>Sozialbereich</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bereitschaft des öV zum Ausgleich</li> <li>• Respektable Leistungen für Behinderte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kostenteiler ist ungeklärt</li> </ul>
<b>Umwelt</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Der öV als Instrument im Kampf gegen den Klimawandel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• öV-Potenzial noch nicht richtig abgeschätzt</li> </ul>
<b>Energie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Der öV als energiesparende Verkehrsart</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nachfragewachstum erfordert mehr Energie</li> </ul>
<b>Gesundheit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiefe Unfallstatistik</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Noch viele unbewachte Bahnübergänge</li> <li>• Enge Platzverhältnisse auf den Verkehrswegen in Städten und Agglomerationen</li> </ul>
<b>Verteidigung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unproblematische Zusammenarbeit mit den Sicherheitsstellen</li> </ul>	
<b>Finanzen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wertschöpfend und mit Aussicht auf wirtschaftliche Stärkung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufgabenkonkurrenz</li> <li>• Hohe Investitionskosten, ungenügende Betriebserträge</li> </ul>

Die Bilanz der Veränderungen fällt für den öV positiv aus. Dies wird gestützt durch den neusten Mikrozensus. Danach ist der Modalsplitanteil des öV auf 23.5 Prozent angestiegen. Hingegen lebt das Verkehrssystem von wachsenden öffentlichen Zuschüssen und Ausgaben. Dies macht es auch verletzlich. Ausgleichsmassnahmen im Sinne von Entschädigungen für Gemeinwohlverpflichtungen waren kaum gross im Spiel. Dafür konnte der öffentliche Verkehr verschiedentlich seine Effizienz bei Grossanlässen unter Beweis stellen.

Grundsätzlich darf festgestellt werden, dass sich die Anstrengungen der vergangenen zehn Jahre gelohnt haben. Der weitere Ausbau von Angeboten ist geboten und auch begründ-

bar. Die Dimensionierung von Bahn 2000 scheint im Nachhinein als zwar ausreichend bemessen; dem stehen jedoch Potenzialabschätzungen für die Zukunft gegenüber. Mit dem Projekt Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI) kommt die Dimensionierung wieder auf den Plan. Der öV tut gut daran, angemessene Schritte in die Zukunft zu planen.

Für den Schienengüterverkehr gilt dies ganz besonders. Die Uhren ticken hier anders als beim Personenverkehr. Die Erosion des Marktanteils ist stark mit dem wirtschaftlichen Strukturwandel sowie den Restrukturierungen bei der Landesverteidigung und der Landwirtschaft verbunden. Demzufolge sind neue Konzepte zu entwerfen, die mehr in Richtung auf eine Zusammenarbeit mit Partnern zielt.

---

## 7. Fazit

Abschliessend gilt es die eingangs gestellten Fragen zu beantworten:

### **Welche Zielsetzungen sind dem öffentlichen Verkehr gesetzt und welche bloss vorausgesetzt? Wie nehmen sich diese im Verein mit Zielen anderer Politikfelder und deren Ausrichtung aus?**

Der öffentliche Verkehr zielt auf optimale Bündelungen individueller Transportbedürfnisse. Seine Ziele scheinen mehr vorausgesetzt als gesetzt, jedenfalls nicht präzise festgelegt. Eine Art Ausnahme bildet der Güterverkehr, der marktwirtschaftlichen Mustern folgen sollte.

Als regelmässiger und mit einem immer dichteren Fahrplan ausgestatteter, qualitativ hochstehender Verkehr ist der öffentliche Personenverkehr eine unverzichtbare Einflussgrösse. Er trägt zur Standortattraktivität von ganzen Regionen und Orten bei. Er zählt auch zu den Faktoren, die das wirtschaftliche Wachstum begünstigen. Sein Einsatzbereich erstreckt sich über viele Felder mit der Erschliessung als der wichtigsten Funktion. Abgesehen von ein paar kritischen Bemerkungen bietet er kaum Angriffsflächen. Dies ist umso erstaunlicher, als der öV ganz unterschiedliche Funktionen erfüllen muss und diesen auch sachgerecht nachkommt.

### **Wie ist das Feld strukturiert und welche Treiber sind darin auszumachen?**

Die Einsatzfelder für den öV sind infolge seiner Querschnittsfunktion vielfältig; Zur Darstellung kommen die wichtigsten: die Raumentwicklung, die Wirtschaft, die Bildung, der Sozialsektor, Kultur und Freizeit, die Umwelt und Energie, die Sicherheit und die Gesundheit sowie die Finanzen. In allen Feldern sind je spezifische Aufgaben zu erfüllen. Zu beachten ist jedoch, dass die Verkehrsunternehmen prinzipiell nach ihren Kernaufgaben beurteilt werden sollen. Deshalb sind sie für Leistungen ausserhalb ihrer Kernaufgaben entsprechend zu entschädigen. Treiber im unmittelbaren Verkehrsfeld sind sicherlich die wirtschaftliche Entwicklung, die Arbeitsproduktivität und neuerdings mehr und mehr der Umweltschutz sowie die Energie. Der öV steht diesbezüglich im Rampenlicht, weil man von ihm erwartet, dass er gewichtige Beiträge zur Verbesserung der Umweltbilanz liefert.

### **Welche Schlussfolgerungen sind zu ziehen?**

In Stichworten: weitere Dynamik im Personenverkehr erreichen, Partnerschaft im Güterverkehr anstreben und national ausgerichtete Investitionen mit Mass und im Rahmen der volkswirtschaftlichen Vorteile. Hierzu ist aber eine dauerhafte Abstimmung mit anderen Politikfeldern nötig, damit keine dauerhaften Zielkonflikte entstehen.

# Anhang

## Übersicht Nachhaltigkeitskriterien von grosser Relevanz für den Verkehr

		<b>Politikfeld(-Teil)</b>	<b>Stossrichtung</b>
Lebensbedingungen	Haushaltseinkommen	Eignerstrategie SBB	Pendler, Verkehrspolitik
Lebensbedingungen	Wohnkosten	Raumplanung	Standortattraktivität
Wirtschaftssystem	Arbeitsproduktivität	Grundversorgung	RPV, Strassenbau
Wirtschaftssystem	Umweltbezogene Steuern	Umwelt/Finanzpolitik	CO <sub>2</sub> -Abgabe
Mobilität und Transport	Endenergieverbrauch Verkehr	Forschungspolitik	Effizienzsteigerungen
Mobilität und Transport	Modalsplit Personenverkehr	Verlagerungspolitik	Pendlerbeteiligung
Mobilität und Transport	CO <sub>2</sub> des mot. IV	Förderung öV	RPV, Strassenbau
Mobilität und Transport	Modalsplit im Güterverkehr	Verlagerungspolitik	Paket Güterverkehr
Mobilität und Transport	Gütertransportintensität	Verkehrssteuerung	Betrieb Infrastruktur
Mobilität und Transport	An- und Abflüge	Luftfahrtspolitik	Streit mit DE, Abgaben
Energie und Klima	Endenergieverbrauch	Treibstoffzollpolitik	CO <sub>2</sub> -Abgabe
Energie und Klima	Energieintensität	Energiepolitik	Effizienzsteigerungen
Energie und Klima	Energieabhängigkeit	Aussenwirtschaft	Bilateraler Verkehr
Energie und Klima	Erneuerbare Energie	neue Energiepolitik	Atomausstieg
Energie und Klima	Treibhausgasemissionen	Klimapolitik	CO <sub>2</sub> -Abgabe, Zertifikate
Energie und Klima	CO <sub>2</sub> -Emissionen	Klimapolitik	CO <sub>2</sub> -Abgabe
Natürliche Ressourcen	Ökologischer Fussabdruck	Verkehrspolitik	Nachhaltigkeitskriterien
Natürliche Ressourcen	Siedlungsfläche	Raumplanung	Infrastrukturausbau
Natürliche Ressourcen	Siedlungsfläche pro Kopf	Raumplanung	
Natürliche Ressourcen	Landschaftszerschneidung	Raumplanung	Nachhaltigkeitskriterien
Natürliche Ressourcen	Ozon-Konzentration	Klimapolitik	Notdispositiv

## Mittlere Relevanz und Resonanz

Wirtschaftssystem	Schuldenquote	Finanzpolitik	Budget
Wirtschaftssystem	Fiskalquote	Finanzpolitik	Finöv
Wirtschaftssystem	Umweltbezogene Steuern	Umweltpolitik	Abgabepolitik
Mobilität und Transport	Lärmbetroffene Personen	Umweltpolitik	Lärmschutzwände

## Datenlage für den öffentlichen Verkehr

Kriterium/Bereich	Ausgangslage 2000	Stand 2010	Veränderung
<b>Bruttoinlandprodukt</b> (Mio. CHF)	422'063	550'571	30.4%
<b>Öffentliche Verkehrs-</b> <b>ausgaben</b> (Mio. CHF)	13'067	16'614 Mio. CHF (2009)	12.7%
– davon Bund	7'401	8'648 Mio. CHF Bund	16.8%
<b>Marktanteil</b>			
Leistungen Personenverkehr [Mio. Pkm]	16'419/16.5%	23'612/20.7%	
Leistungen Güterverkehr [Mio. Tkm]	11'080/44.3%	11'074/38.9%	
<b>Fahrzeuge</b>			
Total Fahrzeuge Strasse	4'870'940	5'729'451	17.6%
-davon Sachentransportfahrzeuge	278'518	335'200	20.3%
Fahrzeuge Schiene	8'101	9'230	13.9%
öV-Fahrzeuge Strasse	3'351	4'724	41%
<b>Kapitalstock Infrastruktur</b>			
– Buchwert öV [Mio. CHF]	20'748	32'778	+12'030/58%
– Restwert Strasse [Mio. CHF]	55'265	68'739	+ 3'474/24%

(Quellen: durchwegs BFS-Statistiken)

