

Fraenkel, Hans

Article — Digitized Version

Versuche der Verkehrskoordinierung in der Schweiz

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Fraenkel, Hans (1955) : Versuche der Verkehrskoordinierung in der Schweiz, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 35, Iss. 6, pp. 345-347

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/132102>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

einschließlich der gesamten Soziallast ein Drittel der Gestehungskosten nicht übersteigen. Bestehen in der Lohnlast von Land zu Land Unterschiede von 10 bis sogar 20%, bedeutet dies im Durchschnitt nur eine preisliche Mehrbelastung von 3,5 bis 7%, d. h. ein Satz, der durch andere Kostenfaktoren, Betriebsorganisation sowie die üblichen Standortvorteile ohne weiteres ausgeglichen zu werden vermag. Selbstverständlich schließt dies Sonderfälle innerhalb lohnintensiver Industrien keineswegs aus.

Aus all diesen Erwägungen heraus besteht keine Veranlassung, die europäische Wirtschaftszusammenarbeit einer vorherigen Harmonisierung der Lohn- und Sozialverhältnisse unterzuordnen. Soweit wirtschaftsschädliche Unterschiede bestehen, können sie leichter nach als vor Bildung des einheitlichen europäischen Marktes durch das normale Spiel der Konkurrenz und auch durch die sich allgemein abzeichnenden sozialpolitischen Entwicklungstendenzen ausgeglichen werden.

Versuche der Verkehrskoordinierung in der Schweiz

Dr. Hans Fraenkel, Zürich

Die Bemühungen um eine Koordinierung von Schiene und Straße lassen sich in der Schweiz an die dreißig Jahre zurückverfolgen. Wenn sie bisher fehlgeschlagen sind, so war es der Stimmbürger als „Souverän“, der im Laufe der Jahre dreimal die ihm von Regierung und Parlament zur Abstimmung unterbreiteten Vorschläge, zwei Gesetze und eine Verfassungsrevision, verworfen hat. Aus den Abstimmungen geht eindeutig hervor, daß die Mehrheit im Volk nichts von einer Ordnung wissen will, die den Staat ermächtigt, den freien Wettbewerb einzuschränken. Schaut man auf die stürmische Zunahme des Transportangebots auf der Straße, so kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, daß das Angebot den Bedarf (auf das gesamte Transportangebot von Schiene und Straße bezogen) übersteigt. Nach Schweden ist die eng-räumige Schweiz das am stärksten motorisierte europäische Land.

DAS KOORDINIERUNGSPROBLEM

Die glänzende Konjunktur hat bisher die beiden Verkehrsträger für den Güterverkehr — um seine Ordnung allein bemüht man sich zunächst — einigermaßen nebeneinander bestehen lassen. Die Schweizer Bundesbahnen arbeiten mit Gewinn, und das Lastwagengewerbe schützt sich mit Kartellbindungen. Aber es ist nicht die Konjunktur allein, die den Transportbedarf und das Angebot an Frachtraum heute noch in Einklang hält. Vom Kriegsbeginn an bis zum Jahr 1951 war die Autotransportordnung unter Vollmachtenrecht mit ihrem *numerus clausus* in Kraft gewesen, der dann erst bei der Rückführung in das ordentliche Recht vom Volk verworfen wurde.

Es ist anzunehmen, daß man jetzt größere Eile an den Tag legen wird, um zu einer Lösung zu gelangen. Denn es setzt sich die Meinung durch, daß der Ausbau des Straßennetzes und die Anlage eines Autostraßenkreuzes das Gebot der Stunde sei, wenn man nicht Gefahr laufen wolle, daß die Schweiz im transeuropäischen Verkehr umfahren wird. Das wirft aber die Frage auf, wie die Lasten für den Straßenbau zu verteilen sind. Das geht direkt und indirekt auch das Verhältnis von Schiene und Straße an und muß die Koordinierungsfrage beeinflussen. Will man darüber entscheiden, welchen Anteil das motorisierte Fahrzeug vom Straßenbau und -unterhalt übernehmen soll, so

muß man sich zugleich auch Klarheit darüber verschaffen, in welchem Umfang die Eisenbahn von bahnfremden Lasten zu befreien ist. „Erst das neue Eisenbahngesetz und dann das übrige“, lautet gegenwärtig die Parole. Denn mit dem Eisenbahngesetz hofft man eine feste Größe in die Hand zu bekommen, die den Straßenverkehr vergleichbar macht.

HISTORISCHE ENTWICKLUNG

Haben wir in großen Zügen das Koordinierungsproblem skizziert, wie es sich heute in Rückschau und Vorschau darstellt, so liegt uns jetzt ob, die historische Entwicklung im einzelnen nachzuzeichnen, den Schatz an positiven und mehr noch negativen Erfahrungen, der dem Verkehrspolitiker zur Verfügung steht.

Die Koordinierungsversuche gingen von dem Angegriffenen, der Bundesbahn, aus. Sie schuf im Jahr 1926 die „Schweizerische Express AG“ (SESA), die die von den Bahnen verbilligte Camionnage übernahm. Als die SESA 1935 einging, bediente sie von 673 Bahnstationen aus 1669 Ortschaften. 62 Privatbahnen waren an den Dienst angeschlossen.

Im Jahr 1929 schufen die Bundesbahnen zusammen mit der SESA die „Automobil-Stückgut-Transport-Organisation“ (ASTO) in der Absicht, kleine Eisenbahnstationen für den Güterverkehr zu sperren und die Stückgutverteilung von der nächsten größeren Bahnstation durch Motorfahrzeuge vorzunehmen. Mit der SESA verschwand 1935 auch die ASTO, deren Dienste sich auf 721 km, rund ein Viertel des Bundesbahnnetzes, ausgedehnt hatten.

In den Jahren des Wirtschaftsumschwungs verstärkte sich der Wunsch nach einer Koordinierung in Gesetzesform. Im Februar 1928 machten die Kantone den Anfang, es folgte ein Vorstoß im Parlament. Vier Jahre später meldete der Verband der Motorlastwagenbesitzer und ein Jahr darauf die Verwaltung der Bundesbahn die Bereitschaft zur Verständigung über eine zweckmäßige Verkehrsteilung an. Unter dem Vorsitz des „Vororts“, der Spitzenorganisation der Wirtschaft, wurde der Entwurf zu einem „Bundesgesetz über die Regelung des Verhältnisses von Eisenbahn und Motorfahrzeug“ entworfen. Mit Ausnahme des Werkverkehrs und privaten Personenverkehrs sollte allgemein die Konzessionspflicht eingeführt werden. Gütertransporte bis zu 30 km sollten

im wesentlichen den Inhabern von Straßentransportkonzessionen überlassen werden, ebenso der Zu- und Abfuhrdienst zu den Bahnstationen, während der Fernverkehr mit gewissen Ausnahmen den Bahnen verbleiben sollte. Der Bundesrat machte sich die Vorschläge zu eigen, nannte sie „gegenüber dem gegenwärtigen ungeordneten Zustand trotz ihrer Mängel und Unzulänglichkeiten einen fühlbaren Fortschritt“. Das Parlament nahm die Lösung an und arbeitete in das Gesetz noch das Verbot des gemischten Verkehrs für den grundsätzlich von der Regelung frei bleibenden Werkverkehr ein. Gegen dieses Gesetz wurde das Referendum ergriffen, das 100 000 Unterschriften auf sich versammelte. Bei der Abstimmung vom 5. Mai 1935 wurde das Gesetz mit 487 000 gegen 233 000 Stimmen, also „haushoch“, verworfen. SESA und ASTO mußten aufgelöst werden.

Gleichzeitig gingen die Bestrebungen um eine neue Ordnung weiter. Unter dem Vollmachtenrecht, das seit dem Beginn der Wirtschaftskrise in Kraft war, kam ein „Bundesbeschluß“ (ein mit Zustimmung des Parlaments erlassenes Dekret), die sog. Autotransportordnung (ATO) zustande, die am 15. August 1940 in Kraft gesetzt wurde. Sie enthielt eine allgemeine Konzessionspflicht für gewerbsmäßige Transporte von Gütern und Personen auf der Straße mit Motorfahrzeugen. Der Werkverkehr blieb frei, wurde aber einer Registrierpflicht unterworfen. Der Bundesrat erhielt die Kompetenz zur Aufstellung einheitlicher Beförderungsbedingungen. Die ATO fiel erst im Jahr 1951, als sie in die ordentliche Gesetzgebung hätte übergeführt werden sollen. Am 25. Februar wurde sie in der Volksabstimmung mit 400 000 gegen 318 000 Stimmen verworfen. Der Hauptrufer im Kampf gegen das „Zunftwesen“ war Gottlieb Duttweiler, der Schöpfer der Migros.

Während die ATO als zeitlich befristete Ordnung bestand, wurde eine „Studienkommission für Automobil- und Transportwesen“ mit der Aufgabe betraut, die Fragen der Verkehrskoordinierung nach folgenden Gesichtspunkten zu untersuchen: 1. Einflüsse militärischer Gesichtspunkte, 2. Fiskal- und Steuerfragen, 3. wirtschaftliche Probleme einschließlich Werkverkehr, 4. Verkehrsteilung und 5. Aufstellung eines neuen Verfassungsartikels für den Verkehr.

Dieser letzte Punkt wurde zum Hauptproblem. Eine „schweizerische Liga für rationelle Verkehrswirtschaft“ entwarf von sich aus einen ergänzenden Entwurf zur Bundesverfassung. Er lautete (Art. 37 quater): „Der Bund ordnet die Güterbeförderung durch motorisch betriebene Transportmittel nach volkswirtschaftlichen Grundsätzen. Dementsprechend sorgt er insbesondere dafür, daß sich der Ferngüterverkehr vorwiegend auf den Eisenbahnen abwickelt.“ Die Volksinitiative vereinigte nicht weniger als 385 000 Unterschriften. Dieser Entwurf erlitt dann mehrere Abwandlungen, bis er im Jahr 1943 seine endgültige Fassung erhielt, die vom Parlament verabschiedet wurde. Sie lautete: „Der Bund ordnet auf dem Wege der Gesetzgebung den Verkehr auf der Eisenbahn sowie auf der öffentlichen Straße, sowie zu Wasser und in der Luft, unter Wahrung der Interessen der Volkswirtschaft und der Lan-

desverteidigung. Zu diesem Zweck regelt die Gesetzgebung im besonderen die Zusammenarbeit und den Wettbewerb der Verkehrsmittel. Dabei kann sie nötigenfalls vom Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen.“ Es war der Zentralvorstand des Schweizerischen Straßenverkehrsverbands, der sich gegen die erste und die zweite oben erwähnte Fassung aussprach. Die Gütertransportinitiative wurde zurückgezogen, der Regierungsentwurf unterlag in der Volksabstimmung vom November 1945 mit 572 000 gegen 290 000 Stimmen.

KARTELLSYSTEM ALS ORDNUNGSPRINZIP

Die konsequente Ablehnung der staatlichen Lenkungsmaßnahmen auf dem Gebiet des Transportwesens durch den Stimmbürger wirkt überraschend. Hat er doch sozusagen im gleichen Atemzug, nämlich im Jahr 1947, dem Verfassungszusatz seine Zustimmung gegeben, der unter dem Namen „der Wirtschaftsartikel“ bekannt ist. Hierin wird die Eidgenossenschaft ermächtigt, notfalls unter Verzicht auf den Grundsatz der Gewerbefreiheit Bestimmungen zu erlassen, um wichtige Wirtschaftszweige oder Berufsgruppen zu schützen, die in ihrer Existenz bedroht sind.

Als Erklärung für die Abstimmungsergebnisse kann andererseits dienen, daß sich in der Schweiz in den vergangenen 25 Jahren ein Kartellwesen entwickelt hat, das an Engmaschigkeit nichts zu wünschen übrig läßt. Der Weg der freiwilligen Vereinbarung bleibt also gangbar. Nach der Verwerfung der ATO machten sich daher die Verkehrsverbände daran, erst für den Güterfernverkehr, dann für den Güternahverkehr eine neue Kartellordnung zu schaffen. Im Jahre 1951 einigten sich die Bundesbahnen mit dem Treuhandverband des Autotransportgewerbes über die Errichtung eines Güterverkehrsverbandes (GVV) für den Güterfernverkehr, dem später auch die sog. Privatbahnen beitraten. Die Bahnen verzichteten auf bahneigene Straßentransportbetriebe und auf tarifarische und andere Kampfmaßnahmen. Die Gemeinschaft für den Überlandverkehr (GU) als Vertragspartner verpflichtete sich ihrerseits, ihre Transportkapazität und ihren Fahrzeugbestand nur mit ausdrücklicher Genehmigung einer von den Interessenten gemeinsam ins Leben gerufenen Zentralstelle GVV (Güterverkehrsverband) zu vermehren. In den vergangenen vier Jahren hat die Zahl der Vertragsmitglieder von 300 auf 500, die der eingesetzten Lastzüge von 600 auf 1000 zugenommen. Das angestrebte Ziel der Kapazitätsbeschränkung ist also nur sehr bedingt erreicht. In der kleinräumigen Schweiz konzentriert sich die Fernverkehrsordnung im wesentlichen auf den Basler Rheinhafenverkehr, auf den 40 % des Importvolumens entfallen. Anscheinend zur Überraschung der Bundesbahn-Verwaltung hat der Anteil der Abfuhr aus Basel per Lastwagen am Gesamtumschlag von 1951 bis 1954 von 10 auf rund 20 % zugenommen.

Nun leuchtet ohne weiteres ein, daß der Güterfernverkehr sich auf die Dauer nur halten kann, wenn der für die Schweiz sehr viel umfangreichere Güternahverkehr ebenfalls kartelliert und gegen eine übergreifende Konkurrenz geschützt ist. Die Vereinbarung

kam vor einem Jahr zustande. Heftig war die Reaktion der öffentlichen Meinung, in der die Verfassungsrechtler die Führung in die Hand nahmen und die Eidgenössische Preisbildungskommission unter der Leitung des bekannten Professor Fritz Marbach ebenfalls ernste Bedenken anmeldete. Sollten doch die sog. öffentlichen Submissionsordnungen (Regelung von Bauaufträgen durch Bund, Kantone und Gemeinden) in den Dienst der Nahverkehrsordnung gestellt werden. So schwebt die neue Ordnung vorerst in der Luft und zeigt, daß man um eine gesetzliche Regelung nicht herumkommen wird.

DIE GEMEINWIRTSCHAFTLICHE LEISTUNG

Eine weitere, 1949 vom Eidgenössischen Post- und Eisenbahndepartement berufene Kommission für die Koordinierung des Verkehrs hat im April 1954 ihre Arbeit abgeschlossen. Auf Wunsch von Bundesrat Escher beschränkte sich der Bericht auf die großen Linien eines Verkehrskonzepts, was allgemein enttäuscht hat, weil, wie die Neue Zürcher Zeitung bemerkt, „nur längst bekannte allgemeine Voraussetzungen behandelt werden.“ Die Kommission mußte anerkennen, daß die gemeinwirtschaftlichen Leistungen des öffentlichen Verkehrs: Betriebspflicht, Beförderungspflicht, Fahrplanpflicht, Tarifpflicht sich jedenfalls nur in einzelnen Positionen abbauen lassen. Es wird empfohlen, die Wettbewerbsbedingungen des privaten Verkehrs einigermaßen an die des öffentlichen Straßenverkehrs anzugleichen, also etwa in arbeitsrechtlicher und haftpflichtrechtlicher Beziehung. Soweit dann das Gleichgewicht zwischen öffentlichem und privatem Verkehr noch nicht voll hergestellt wird, sollten die Bahnen teilweise für ihre bahnfremden Leistungen entschädigt werden.

Mit dieser Frage der „Abgeltung“ gemeinwirtschaftlicher Leistungen befaßt sich der Bundesrat schon seit drei Jahren, und es verläutet aus dem Bundeshaus, daß dem Parlament noch in diesem Jahr ein Bericht zugehen wird. Außerdem liegen zwei Gutachten über die finanzielle Gleichbehandlung der Verkehrsmittel

durch den Staat vor, eines, das ein Professorenkollegium vor fünf Jahren erstattet hat, das zweite, das von einem Ausschuß der Koordinierungskommission stammt. Beide werden erst veröffentlicht, wenn der Bericht des Delegierten für Wirtschaftsfragen des Post- und Eisenbahndepartements, Prof. Meyer, fertig vorliegt. Wie vermutet wird, soll Übereinstimmung darüber bestehen, daß bei den bisherigen Abgaben die schweren Wagen ihren Anteil an den Straßenkosten nicht decken.

Wird nun ein neues Eisenbahngesetz den Ansatzpunkt zur gesetzlichen Koordinierung von Schiene und Straße bieten können, so ist darüber nicht aus dem Auge zu verlieren, daß die Koordinierung der Straßenbaupolitik in eidgenössischer Hand im Vordergrund des öffentlichen Interesses steht. Die Kantone haben einen Teil ihrer Souveränität an den Bund zu übertragen, sich seiner Aufsicht und Weisung stärker als bisher zu unterwerfen. Eine Modernisierung des Straßennetzes bedeutet auf alle Fälle eine weitere Gewichtsverlagerung von der Schiene auf die Straße. Auch für das Militärdepartement wird die Motorisierung des Heeres immer wichtiger, und es baut sein Subventionssystem im Frieden für private Motorfahrzeuge aus, die ihm im Ernstfall zur Verfügung stehen. Fahrzeug-Miliz wird das System genannt, das in gewissem Umfang den freien Wettbewerb einschränkt. Denn das Militärdepartement ist daran interessiert, mit möglichst wenig Fabrikmarken zu tun zu haben, um Ersatz und Reparaturen nicht zu komplizieren.

Die Referendumsdemokratie, das zeigt das Beispiel Schiene—Straße, wirkt als Bremsklotz und zwingt zur Geduld, wie sie vielleicht nur der Schweizer aufbringt. Er will nicht an der Spitze des Fortschritts marschieren und rühmt sich dessen. Er läßt den anderen den Vortritt, macht sich ihre Belehrungen zu eigen und bemüht sich dann um eine Lösung, die als „Schweizer Lösung“ Bestand haben soll. Wie sie für das Problem Schiene—Straße einmal aussehen wird, weiß noch niemand. Irgendwo wird sie zwischen öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Ordnung liegen.

Die wirtschaftlichen Lasten des österreichischen Staatsvertrages

* * *

Die Paraphierung des österreichischen Staatsvertrages am 15. Mai 1955 hat in Wien eine Stimmung des Optimismus geschaffen. Die Österreicher sind sich natürlich im klaren, daß der Abschluß des Staatsvertrages nicht eine Konsequenz ihres eigenen Handelns, sondern die Folge einer Änderung der weltpolitischen Lage oder zumindest eines geänderten Standpunktes der Sowjetunion darstellt.

Der laute Jubel täuscht jedoch in Wien keinen über die Kehrseite hinweg, nämlich die sich aus dem Vertrag ergebenden wirtschaftlichen Lasten, die das Land in den kommenden Jahren vor nicht leichte Probleme stellen werden. Sicher ist der Staatsvertrag kein wirtschaftliches Rechenexempel, und die wiedergewonnene Freiheit bedeutet für Österreich viel zu viel, als daß

man nicht bereit wäre, auch eine gewichtigere wirtschaftliche Bürde dafür zu übernehmen. Dazu kommt, daß die Änderung der Haltung der Sowjetunion nicht nur den Abschluß des Vertrages als solchen ermöglichte, sondern darüber hinaus auch weitgehende Konzessionen mit sich brachte, die eine wesentliche Verbesserung gegenüber dem ursprünglichen Vertragswerk darstellen.

ERDOLFORDERUNG

Seinerzeit hat man des öfteren als Grund für die Ablehnung bzw. die Hinauszögerung des Abschlusses durch die Sowjetunion angeführt, daß die Zistersdorfer Ölquellen, über die die sowjetische Besatzungsmacht verfügt, ein nicht unbedeutendes Aktivum im kalten Krieg darstellen, dessen man sich nur ungern begeben würde. Der