

Grundsätzliches zum Plan einer neuen Verkehrsteilung

Dr. jur. F. Wanner, Bern

Der Fernverkehr der Schiene, der Nahverkehr der Strasse; die Eisenbahnkonzessionsgebühr eine historische Analogie zur Fernverkehrssteuer des Autos; die Stellung des Werkverkehrs in der ausländischen Gesetzgebung; gebundene Verkehrswirtschaft.

I.

Wieder einmal ist der Kampf um die bundesgesetzliche Ordnung des Strassen-Schienenverkehrs in vollem Gang. Die in der Öffentlichkeit bis jetzt zum Ausdruck gekommenen Ansichten haben weitgehende Ähnlichkeit mit der Kampagne, die der Abstimmung über das Verkehrsteilungsgesetz vom 5. Mai 1935 vorausgegangen ist. Jenes Gesetz wurde bekanntlich von rechts und links mit geradezu entgegengesetzten Argumenten bekämpft und war daher trotz der Befürwortung durch die politischen Parteien und die grossen Wirtschaftsverbände zu einem Misserfolg verurteilt.

Da die Abwehr gegen die neuen Verkehrsteilungspläne des Projektes Pilet aus Automobil- und zum Teil auch aus Handels- und Industriekreisen sich noch schärfer und eindeutiger zu manifestieren beginnt als in der früheren Kampagne, erscheint es zweckmässig, in der Diskussion einmal das Grundsätzliche der neuen verkehrspolitischen Gesetzgebung hervorzuheben. Man wird dabei feststellen, dass die Ansichten weniger über das von der Neuordnung angestrebte Ziel als über die zu ihm hinführenden Wege auseinandergehen.

II.

Die Erkenntnis ist wohl allgemein, dass die bestehende Inflation der Verkehrsmittel nur durch eine Arbeitsteilung von Bahn und Auto beseitigt werden kann, bei der die Schiene vorwiegend den Fernverkehr, die Strasse vorwiegend den Nahverkehr zu bedienen hat. Wie soll aber eine solche auf das Prinzip der besten Eignung jedes Transportmittels abstellende Arbeitsteilung bewerkstelligt werden? Diese Frage kann verschieden beantwortet werden. Das Projekt Pilet will die Aufgabenteilung durch die Einführung einer Steuer auf den Automobilferntransporten, die gleichermassen vom gewerbsmässigen und vom Werkverkehr zu entrichten wäre, erreichen; es kombiniert damit ein Bewilligungssystem, bei dem auf den gewerbsmässigen Ferntransport die Bedürfnisklausel anzuwenden wäre, während für den Werkverkehr eine Bedürfnisprüfung nicht beabsichtigt ist. Die neue Ordnung gewährt damit dem Werkverkehr eine Sonderstellung, die nicht mehr ganz so weit geht wie das

Verkehrsteilungsgesetz, das bekanntlich die Freiheit des privaten Transportes postulierte und sich damit die Gegnerschaft der Gewerkschaften und Linkskreise zuzog. Da der Werkverkehr in der Tat gut drei Viertel des ganzen Strassentransportes umfasst und er die Aufrechterhaltung des gemeinwirtschaftlichen Tarifsystèmes ebenso sehr gefährdet wie der gewerbsmässige Verkehr, muss eine wirksame Teilung der Aufgaben zwischen der Strasse und Schiene auch den privaten Transport in sich schliessen. Die Kreise von Handel und Industrie, die sich gegen jede Beengung des Werkverkehrs energisch zur Wehr setzen, sollten bedenken, dass die Wiederherstellung gesunder Wettbewerbsgrundlagen, die Beseitigung eines Verkehrsluxus, wie ihn sich sonst kein anderes Volk leisten kann, auch der Wirtschaft erhebliche Vorteile zu bringen imstande ist. Gerade aus diesen Kreisen sollte man etwas mehr staatsbürgerliche Gesinnung erwarten dürfen, die nicht um augenblicklicher Vorteile willen eine auf weite Sicht der Gesamtheit zugute kommende Lösung verwirft. Das Wort «Gemeinnutz geht vor Eigennutz» mag oft missbraucht worden sein, hier, auf die Stellungnahme der Werkverkehrsinteressenten gegenüber den behördlichen Verkehrsteilungsplänen, ist es offenbar zutreffend. Die in Deutschland erscheinende «Zeitschrift für Verkehrswissenschaft» hat das hier zu lösende gesetzgebungspolitische Problem kürzlich zutreffend wie folgt umschrieben: «Der gewerbliche Kraftverkehr kann den Wettbewerb mit dem Werkverkehr nicht voll aufnehmen, da er ja an Tarife, und zwar an nicht ganz natürliche Tarife gebunden ist. Bei allem Wohlwollen gegenüber dem Werkverkehr wird man sich davor hüten müssen, ihm durch gesetzgeberische Massnahmen, z. B. auf steuerlichem Gebiet, einen Vorteil vor dem gebundenen gewerblichen Verkehr zukommen zu lassen. Ganz besonders gilt dies für den Güterfernverkehr. Eine Individualisierung des Fernverkehrs würde grosse Variationsmöglichkeiten bei der Kostenbildung in der Wirtschaft mit sich bringen und viel Verwirrung anstiften. Die Wirtschaft hat von jeher ein Bedürfnis nach festen, allgemein gültigen Transportkosten empfunden, und Länder, in denen es mehrere und private Eisenbahngesellschaften gibt, sind aus diesem Bedürfnis heraus zu allgemeinwirtschaftlichen Gütertarifen gelangt.»

III.

Der Entwurf Pilet auferlegt nun dem Werkverkehr den geringstmöglichen Zwang, der nötig ist, um den Gedanken der Arbeitsteilung von Schiene und Strasse auch auf diesem bis jetzt als tabu betrachteten Gebiet wirksam werden zu lassen. Er strebt nämlich die Verkehrsteilung für den Werkverkehr allein durch eine Verschiebung der Wettbewerbsgrundlagen des Autos in der Fernzone zugunsten der Bahn an, verschont also den privaten Transport von einem Bewilligungssystem mit Bedürfnisprüfung und verzichtet auch, im Gegensatz zu den Vorschlägen des Verwaltungsrates der SBB auf ein eigentliches Fernverkehrsverbot.

Die frachtenregulierende Funktion des Werkverkehrs, an der der Wirtschaft so viel zu liegen scheint, wird also nicht zerstört. Das ist leider in der öffentlichen Diskussion vielfach übersehen worden.

Der Kampf von Handel und Industrie gegen den Entwurf Pilet gleicht überhaupt etwas der Gespensterfurcht, denn die Juli- und Augustergebnisse der Statistik über die Güterbeförderung mit Lastwagen haben mit aller Deutlichkeit erwiesen, dass der Werkverkehr praktisch auf den grossen Entfernungen ohne Bedeutung ist. Nach dem Entwurf Pilet soll die Steuer auf Transporte über Entfernungen von 50 km und mehr wirksam werden; über diese Entfernungen hinaus gehen aber heute nur 24 % aller Werktransporte, während es im gewerbmässigen Verkehr immerhin rund 50 % sind. Aus diesem Tatbestand darf nicht etwa gefolgert werden, der Werkfernverkehr sei wegen seines geringen prozentualen Anteiles ohne Bedeutung für den der Bahn bereiteten Wettbewerb, denn es handelt sich hier gerade um den einträglichsten, hoch tarifierten Verkehr der Bahnen und bei einer Freilassung des Werkverkehrs wäre zu befürchten, dass sich der gewerbmässige Fernverkehr vielfach in Werkfernverkehr umwandeln würde. Daraus erhellt die Notwendigkeit, die Steuer in der Fernzone auf beide Verkehre gleichermassen anzuwenden.

Von der ausländischen Gesetzgebung ist das gleiche Problem auf ähnliche Weise gelöst worden; so haben Italien, Deutschland, Frankreich, Belgien und die Tschechoslowakei auf den Fernverkehr eine Sondersteuer gelegt, in die ausnahmslos auch der Werkverkehr einbezogen wurde, mit der ausdrücklichen Begründung, den Autotransport damit aus der Fernzone zu verdrängen, während Österreich mit einem bis am 1. Oktober 1936 geltenden Verbot des Werk-Autotransportes über Entfernungen von mehr als 100 km den gleichen Erfolg erreichte. Diese vielumstrittene Verordnung ist neuerdings in Kraft gesetzt worden, mit der Begründung, dass sich der Übergangszustand der freien Konkurrenz weder für die Österreichischen Bundesbahnen noch für die Kraftwagenunternehmungen als befriedigend erwiesen habe.

IV.

Bedarf es aber dieses Hinweises auf das Ausland, um die Einführung einer Sondersteuer auf den Güterferntransporten zu rechtfertigen? Wenn man in diesen Wochen die Automobilpresse liest, könnte man glauben, es handle sich hier um einen widersinnigen, unserer Gesetzgebung durchaus fremden Gedanken. Dem ist nun aber keineswegs so, denn beim Aufkommen der Eisenbahnen, die in der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts eine ähnliche Verkehrsrevolution bewirkten wie heute das Automobil, griff der schweizerische Gesetzgeber zu Steuermassnahmen, die nichts anderes als eine Analogie zu den Vorschlägen des Entwurfes Pilet darstellen. Wurde doch damals schon der Gedanke verwirklicht und geradezu als eine Selbstverständlichkeit betrachtet, dass das neu aufkommende Verkehrsmittel helfen müsse, die dem alten Transportmittel, der Postkutsche, geschlagenen Wunden soweit als möglich zu heilen. Darum wurden die schweizerische Zentralbahn, die Jura-Simplon-Bahn, die Nordostbahn und wie sie alle hiessen, während des Privatbahnzeitalters zu sehr kräftigen Abgaben an die Postkasse verhalten. Diese Abgaben wurden ausdrücklich begründet mit den durch die Erstellung der Eisenbahnen der Postkasse erwachsenden, sehr

erheblichen Nachteilen. Die Konzessionsgebühr wurde interessanterweise nach der Länge der Betriebsstrecke der Bahn berechnet, wobei auf die Wegstunde abgestellt und pro Wegstunde eine Gebühr von 400—500 Franken erhoben wurde. So entrichtete beispielsweise nach einem Bundesratsbeschluss vom 10. Hornung 1862 die schweizerische Zentralbahn für das Jahr 1861 an die Postkasse für eine Betriebsstrecke von 516/16 Wegstunden eine Konzessionsgebühr von 20 550 Franken. Die Gebühr wurde jeweilen nur erhoben, wenn eine Bahn ihren Aktionären eine vier vom Hundert übersteigende Dividende auszahlte, sie nahm also Rücksicht auf das wirtschaftliche Gedeihen einer Unternehmung.

Rechtlich verankert war diese Steuer im Postregalgesetz vom 4. Juni 1849, das in Artikel 4

«für die regelmässige periodische Beförderung von Personen und deren Gepäck auf Eisenbahnen, Schiffen oder Fuhrwerken, für Beförderung von Personen durch Extraposten, sowie für den Transport von Briefen, Paketen, Geldern und Personen durch Boten, gegen Entrichtung einer Gebühr, die Erteilung besonderer Konzessionen auf bestimmte Zeit durch den Bundesrat vorsah.»

Aus dieser sehr allgemeinen Umschreibung, die deutlich den Transport schlechthin, nicht ein einzelnes technisches Transportmittel für das Postregal beansprucht, geht mit aller Klarheit hervor, dass für den damaligen Gesetzgeber eine teilweise geregelte und teilweise freie Verkehrswirtschaft, wie sie sich angesichts der stürmischen Entwicklung des Automobils herausgebildet hat, unvorstellbar war. Hat doch bis weit ins Eisenbahnzeitalter hinein der Gesetzgeber als Ausfluss des Postregals, das in den mittelalterlichen Wegrechten und Strassenzöllen seinen Vorläufer hatte, auf dem Gebiet des Verkehrs eine Handels- und Gewerbefreiheit nie anerkannt.

Die Erhebung der Konzessionsgebühr war sodann weiter im Eisenbahngesetz der sogenannten Privatbahnepoche vom 28. Juli 1852 verankert, dessen Artikel 8 die Eisenbahnverwaltungen zur unentgeltlichen Beförderung von Brief- und Fahrpost, sowie der Kondukteure und zum Transport der fahrenden Postbureaux verpflichtete, aber auch die Festsetzung der Konzessionsgebühr durch die Postverwaltung erwähnte. Je nach dem Ertrag der Bahn und dem finanziellen Einfluss des Unternehmens auf den Postertrag wurde darnach jährlich die Konzessionsgebühr, die den Betrag von 500 Franken für jede im Betrieb befindliche Wegstrecke von einer Stunde nicht übersteigen sollte, festgesetzt.

Aber auch die ausländische Gesetzgebung hatte schon vorher den Gedanken, dass die Eisenbahnkonzessionsgebühr als Ersatz für den Einnahmenverlust auf dem Postmonopol zu betrachten sei, als richtig anerkannt. Erwähnt sei nur das preussische Eisenbahngesetz vom Jahr 1838, das in Artikel 38 grundsätzlich die Verpflichtung der Eisenbahnen zur Entrichtung einer Abgabe statuierte und das die Gebühr deutlich als Entschädigung der Post für ihren Einnahmenverlust bezeichnete.

In der Schweiz ist auch im neuen Eisenbahngesetz vom 23. Christmonat des Jahres 1872, das die kantonale Eisenbahnherrschaft ablöste, die Konzessionsgebühr beibehalten worden. Da heute nurmehr wenige Bahngesellschaften einen Ertrag von über 4 % abwerfen, hat sie allerdings an Bedeutung stark eingebüsst. Dafür ist aber die im gleichen Gesetz verankerte Pflicht der Bundesbahnen und der Privatbahnen zur Gratisbeförderung der Regalpost als eine heute noch finanziell ins Gewicht fallende Tributleistung des neuen an das alte Verkehrsmittel zu betrachten.

V.

Grundsätzlich kommt dem vom früheren Gesetzgeber verwirklichten Rechtsgedanken, ein neu aufstrebendes Verkehrsmittel an dem dem alten Verkehrsmittel zugefügten Schaden partizipieren zu lassen, heute grösste Aktualität zu. Es ist bedauerlich, wenn bei der bisherigen öffentlichen Diskussion die im eigenen und fremden Recht bestehenden Analogien nicht herbeigezogen wurden. Bedeuten sie doch eine wesentliche Stütze der behördlichen Verkehrssanierungsvorschläge und zeigen sie, dass der Gesetzgeber sich heute keine Kompetenzen anmasst, die er früher nicht als selbstverständlich ausgeübt hätte. Man muss sich nur wundern, wie in der interessierten Presse gegenwärtig in einer jeder Kenntnis der historischen Zusammenhänge hohnsprechenden Art das Problem der staatlichen Ordnung von Strasse und Schiene erörtert wird. Man beliebt dabei wiederum von einem Anschlag auf die Handels- und Gewerbe-freiheit, von einer Missachtung höchster Verfassungsrechte zu sprechen, und unterschlägt ganz einfach die Tatsache, dass der Staat von jeher auf dem Gebiet des Verkehrs ordnend eingegriffen hat und dass der ausländische Gesetzgeber längst die Rolle des Friedensrichters zwischen Schienen- und Strassenverkehr übernommen hat. Muss die Schweiz auf diesem für Wirtschaft und Steuerzahler gleich wichtigen Gebiet wirklich als letztes Land eine Ordnung errichten, die einer weiteren Inflation der Verkehrsmittel vorbeugt und damit eine Verschleuderung öffentlicher Werte abstellt, die sich auch ein reicheres Volk nicht leisten könnte?
