

Das schweizerische Verkehrsteilungsgesetz

Von Dr. jur. Fritz Wanner, Bern

Da die Verkehrsnot der Eisenbahnen heute eine weltweite Erscheinung ist, finden auch die in den verschiedenen Ländern zu ihrer Behebung ergriffenen Massnahmen ein gespanntes Interesse. Von besonderer Bedeutung sind dabei die Versuche, auf dem Weg der Gesetzgebung den Konkurrenzkampf zwischen Eisenbahn und Automobil zu mildern und für die geordnete Zusammenarbeit und zweckmässige Teilung des Schienen- und Strassenverkehrs die versöhnende Formel zu finden. Eine Reihe von eigentlichen Wettbewerbsgesetzen sind in den Staaten mit schnell arbeitender Gesetzgebungsmaschine bereits erlassen worden. Dem schweizerischen Entwurf eines

Bundesgesetzes über die Regelung der Beförderung von Gütern mit Motorfahrzeugen auf öffentlichen Strassen,

das noch im Lauf dieses Jahres die eidgenössischen Räte beschäftigen wird, konnten sie nur zum kleinsten Teil als Vorbild dienen. Dies deshalb, weil hier eine Lösung versucht wird, die weit mehr als ein blosses Konzessionsgesetz ist, soll doch durch die zweckmässige Organisation der Zusammenarbeit von Bahn und Auto dem Land ein Transportapparat gegeben werden, der nach dem Vorbild der Post auch für die Güterbeförderung die lückenlose Haus-Haus-Bedienung ermöglicht.

Dies bisherige Entwicklung des Frachtgeschäftes auf der Strasse erhärtete zur Gewissheit, dass eine so grossangelegte Zusammenarbeit von Bahn und Auto auf dem Weg vertraglicher Abmachungen mit den privaten Transportfirmen sich nicht verwirklichen lässt. Es fehlte dazu die unerlässliche Voraussetzung einer Einheitsorganisation des Frachtgewerbes; alle Versuche, auf dem Weg der Freiwilligkeit eine berufsständische Organisation zu schaffen und damit den Eisenbahnen einen brauchbaren Vertragspartner zu geben, schlugen fehl. Unterdessen machte die Automobilisierung immer weitere Fortschritte, und da gleichzeitig unter dem Einfluss der sich fortwährend verschärfenden Krise das Gesamt-Transportvolumen zurückging, wuchs in allen am Transport interessierten Kreisen die Bereitschaft zu einer Verständigung über die Grundsätze einer gesetzlichen Verkehrsabgrenzung und Zusammenarbeit von Bahn und Auto. Die ungleiche rechtliche Behandlung der alten und neuen Verkehrsmittel durch den Gesetzgeber führte letzten Endes zu einer solchen Unsicherheit auf dem Frachtenmarkt, dass aus den Kreisen der Wirtschaft selber der Ruf nach einer Intervention des Staates immer lauter wurde.

Die Zeit war reif geworden für Verhandlungen, die sich über ein halbes Jahr erstreckten und ihren vorläufigen Abschluss am 27. Mai 1933 in der Unterzeichnung einer Übereinkunft fanden. An der Übereinkunft waren beteiligt als Hauptinteressenten an einer Verständigung die Schweizerischen Bundesbahnen, der Verband Schweizerischer Transportanstalten, die Rhätische Bahn, die Zentralstelle für die Verteidigung der Automobilinteressen, der Verband Schweizerischer Motorlastwagenbesitzer sowie die *Chambre Syndicale Suisse de l'Industrie de l'Automobile*. Der Übereinkunft beigegeben war ein gemeinsamer Vorentwurf für ein Bundesgesetz über die Regelung der Beförderung von Gütern und Tieren mit Motorfahrzeugen auf öffentlichen Strassen. Die Entstehungsgeschichte des Entwurfes und seine ausführliche Begründung finden sich in einem gemeinsamen Bericht von Verwaltungsrat und Generaldirektion der S. B. B., der am 26. Juni 1933 im Nachgang zum Finanzbericht dem eidgenössischen Post- und Eisenbahndepartement erstattet wurde. Die ausländische Fachpresse hat seinerzeit diesen Bericht eingehend kommentiert. Das Departement sah sich auf Grund von so weit ausgearbeiteten Vorschlägen, denen man den Charakter eines Expertenentwurfes beilegen konnte, in die Lage versetzt, die Botschaft und den Gesetzesentwurf, an dem nur unwesentliche Änderungen vorgenommen wurden, schon gegen Jahresende fertigzustellen. Der Bundesrat genehmigte die Vorlage am 23. Januar 1934, so dass die eidgenössischen Räte noch im laufenden Jahr Gelegenheit erhalten, sich zu ihr auszusprechen. Im günstigsten Fall ist mit der Inkraftsetzung des Gesetzes auf den Beginn des Jahres 1935 zu rechnen.

Das Verfahren, das bei der Ausarbeitung dieses Gesetzesentwurfes beobachtet wurde, mag vielleicht in mancher Beziehung verwundern. Scheint es doch, als ob die gesetzgebenden Organe in der Delegation der gesetzgeberischen Vorarbeiten an die direkten Interessenten ungewöhnlich weit gegangen seien. Die gesetzgebenden Behörden haben indessen in der Schweiz von jeher auch ohne das konstitutionelle Zwischenglied eines Wirtschaftsrates die Interessenten und Sachverständigen zu den gesetzgeberischen Vorarbeiten weitgehend zugezogen. Da es sich beim Verkehrsteilungsgesetz um eine juristisch, technisch wie wirtschaftlich gleich komplexe Materie handelt, empfahl es sich, in der Zuziehung der Interessenten zur Mitarbeit noch einen Schritt weiter als sonst zu gehen. Bleibt doch so die Hoffnung bestehen, dass die Vorlage ohne Anrufung des Referendums, also auch ohne Abstimmungskampf, nach Verabschiedung durch die eidgenössischen Räte in Gesetzeskraft erwachsen kann. Das bedeutet einen Zeitgewinn, der heute ins Gewicht fällt.

Das neue Gesetz ist dazu berufen, den für die Transportkrise in erster Linie verantwortlichen ungleichen Rechtszustand zu beseitigen und das Transportgeschäft hinsichtlich der rechtlichen Behandlung von der Zufälligkeit der technischen Mittel, die dabei zur Anwendung kommen, zu befreien. Wer sich im Transportgeschäft betätigt, soll, ganz gleichgültig, ob es sich um die Beförderung von Personen oder Waren handelt, ob dabei als Transportmittel die Bahn oder das Automobil dient, dem gleichen, die Gewerbefreiheit bis zu einem gewissen Grad einschränkenden Recht unterstehen. Das Gesetz schliesst damit

eine Lücke, die zweifellos im heutigen Rechtszustand bestanden hat, und setzt die Voraussetzungen für eine einheitliche staatliche Verkehrspolitik, wie sie vor dem Aufkommen des Automobils in der Eisenbahngesetzgebung vorhanden waren, seither aber aus leicht ersichtlichen Gründen wieder verloren gegangen sind.

Diese Rechtsangleichung wird dadurch erreicht, dass auch für den gewerbmässigen Gütertransport mit Motorlastwagen das Konzessionssystem eingeführt wird. Auffallen muss, dass der sogenannte Werkverkehr, der heute von grösserer wirtschaftlicher Bedeutung ist als der gewerbmässige Automobilgütertransport, in die staatliche Regelung nicht einbezogen ist. Das hat seinen Grund darin, dass der Transport zu eigenen Zwecken bisher von der Verkehrsgesetzgebung, allerdings aus praktischen Gründen, nicht eingeschränkt wurde, weil ein so weitgehender Eingriff in den privaten Tätigkeitsbereich des einzelnen vor dem Volk wohl kaum Gnade gefunden hätte.

Sodann ist dem Werkverkehr in der neuen Ordnung die Funktion eines Frachtenregulators zgedacht, der immer dann spielen wird, wenn die Tarife für die gemischte Beförderung sich über die im Werkverkehr normalerweise aufzuwendenden Transportkosten erheben sollten. Das bedeutet eine Garantie dafür, dass die neue Transportorganisation, die auf grosse Rückgewinne im Werkverkehr rechnet, eine Verbilligung der Frachtgeschäfte herbeiführen wird.

Die Konzessionierung des privaten Transportgeschäftes stützt sich verfassungsrechtlich auf das Postregal, dem in unserem Recht schlechthin die Bedeutung eines Transportregals zukommt. Das neue Gesetz gibt also für das Postregal eine neue Grenzziehung, indem es das in Art. 36 BV verankerte Regal auf Transporte ausdehnt, die zur Zeit der frühern gesetzlichen Umschreibung der Verfassungskompetenzen noch nicht die heutige Bedeutung hatten. An der Zulässigkeit eines solchen Vorgehens ist nicht zu zweifeln, wurde doch dem Postregal im Lauf der Zeiten je und je eine verschiedene gesetzliche Umschreibung gegeben und hat die technische Entwicklung schon mehr als eine neue Grenzziehung veranlasst.

Das Gesetz sieht in grossen Zügen folgende Ordnung vor:

Für den gewerbmässigen Transport von Gütern und Tieren mit Motorfahrzeugen auf öffentlichen Strassen bedarf es in Zukunft einer Konzession. Ausgenommen von der Konzessionspflicht ist der Verkehr innerhalb der Gemeindegrenzen oder auf Entfernungen von höchstens 10 km Strassenlänge. Desgleichen bleibt der sogenannte Werkverkehr, das ist die Beförderung für eigene Bedürfnisse und mit eigenen Wagen und Personal, frei. Die Ausführung von Transporten für Dritte ist dagegen dem Werkverkehr nur auf Verkehrsstrecken gestattet, für die entweder keine Eisenbahnverbindung oder keine Konzession für die regelmässige Güterbeförderung besteht. Diese Bestimmung ist deshalb wichtig, weil der Werkverkehr durch die billige Mitnahme von Rückfracht den Bahnen bis jetzt schweren Schaden zufügen konnte. Die konzessionsfreie Nahzone von 10 km kann im Gebiet von Nebenbahnen durch den Bundesrat eingeschränkt werden, sofern deren Lebensfähigkeit es erfordert.

Der Entwurf sieht zwei Konzessionstypen vor, eine Konzession N (Normalkonzession) für die Beförderung von Gütern und Tieren aller Art und eine Konzession S (Spezialkonzession) für die Beförderung von Umzugsgut, Möbeln und andern Gütern, für welche die Strassenbeförderung besondere transporttechnische Vorteile bietet. Die Konzession N wird für bestimmte Gebiete erteilt, wobei der Verkehr auf einzelne Strecken oder Ortsverbindungen beschränkt werden kann. Sie wird vom Verkehrsbedürfnis abhängig gemacht, und in Gebieten mit Eisenbahnverbindungen ist für sie ausserdem die im Gesetzesentwurf besonders geregelte Verkehrsteilung massgebend. Damit soll ein System der Zusammenarbeit und Verkehrsteilung von Bahn und Auto geschaffen werden, für welches die Bundesbahnen im Astoversuchsdienst Winterthur-Frauenfeld-Romanshorn bereits die ersten Erfahrungen gesammelt haben. (Asto = Automobil-Stückgut-Transport-Organisation.) Die Verbindung des Astodienstes mit dem gesetzlichen Konzessionssystem stellt gegenüber allen ausländischen Konzessionsgesetzen eine grundlegende Neuerung dar. Die Schwierigkeiten, die die Beurteilung des Verkehrsbedürfnisses im Einzelfall bisher bei allen Konzessionssystemen bereiteten, die unabhängig von einer rationellen Eingliederung des Motorfahrzeuges in den Eisenbahnbetrieb aufgestellt wurden, werden auf diese Weise umgangen. Die vorgesehene Zusammenarbeit und Verkehrsteilung ermöglicht ferner, was sehr wichtig ist, nicht unbeträchtliche Ersparnisse im Eisenbahnbetrieb, die dafür verwendet werden können, die Dienste der gesamten Transportorganisation für den Verfrachter billiger zu gestalten. Das gesetzliche Konzessionssystem bedeutet eine wertvolle Ergänzung des Asto-Prinzips, weil neben den Asto-Unternehmern in der Zone von 10—30 km wenig andere Transportunternehmer mehr vorhanden sein werden und andererseits die Ferntransporte, soweit sie bisher gewerbmässig mit dem Motorfahrzeug durchgeführt wurden, in Zukunft wieder der Schiene zufallen.

Als Konzessions- und Aufsichtsbehörde ist das eidgenössische Post- und Eisenbahndepartement vorgesehen, das die Konzession nach Anhörung der beteiligten Kantonsregierungen, der Eisenbahnen und der Genossenschaft auf die Dauer von 10 Jahren erteilt. In die Konzessionen können Vorschriften über den Umfang der Beförderungspflicht und die Haftpflicht für das Transportgut aufgenommen werden.

Das Konzessionssystem erhält seinen vollen Sinn erst, wenn man den mit seiner Hilfe zu verwirklichenden Verkehrsteilungsplan kennt. Dieser ist auf der Losung aufgebaut: «Der Eisenbahn den Fernverkehr, dem Automobil der Nahverkehr.» Grundgedanke dieser Lösung ist es, jedem Verkehrsmittel jene Aufgaben zuzuweisen, die ihm dank seiner besonderen Eigenschaften und Veranlagung zukommen. Theoretisch liessen sich diese Grundsätze leicht aufstellen; die Umsetzung in die Praxis bereitete indessen, wie die mehrmonatigen Verhandlungen der Fachleute des Strassen- und des Schienentransportes gezeigt haben, die grössten Schwierigkeiten. Das vorgesehene System beruht auf einem reibungslosen Ineinandergreifen der beiden Transportarten, das nur auf dem Weg engster Zusammenarbeit von Bahn

und Auto zu erreichen ist. Daraus entsteht eine Vervollkommnung des öffentlichen Verkehrsapparates, die heute noch nirgends erreicht ist.

Bis zu einem gewissen Grad konnten die Auswirkungen des neuartigen Konzessionssystems experimentell festgestellt werden. Dies wurde ermöglicht durch die bereits erwähnten Astoversuche der Bundesbahnen; das grundsätzliche Neue an den Versuchen ist die Tatsache, dass das Auto nicht nur zu Bahnergänzungsdiensten, sondern auch zu eigentlichen Bahnersatzdiensten verwendet wird. Es soll durch eine gewisse Rückbildung des Eisenbahnbetriebes jene gemischte Betriebsart der beiden Transportmittel herausgefunden werden, die sich voraussichtlich ergeben hätte, wenn in der technischen Entwicklung das Automobil vor der Bahn gekommen wäre. Dies wird erreicht durch die sogenannte Automobil-Stückgut-Transport-Organisation, bei welcher die Stückgüter von den Verkehrszentren aus nicht mehr auf der Schiene, sondern auf der Strasse befördert werden. Die Verkehrszentren liegen 25—40 km auseinander. Beim Vollausbau der Asto auf das ganze Bundesbahnnetz werden an Stelle der 641 heutigen Stationen mit Güterabfertigung nur noch 84 solche Verkehrszentren von den Stückgüterzügen direkt bedient. Die Bedienung aller Zwischenstationen und der vielen nicht an der Bahn gelegenen Ortschaften und Weiler erhalten so den direkten Anschluss an das Bahnnetz und eine Güter-Haus-Haus-Bedienung, wie sie ihr Vorbild im Paketabhol- und Zustelldienst der Post hat. Für die Bahnverwaltungen ergibt sich die Möglichkeit, bei dieser Organisation ganze Güterzüge ausfallen zu lassen und die noch beibehaltenen Züge stark zu beschleunigen. Desgleichen wird eine bessere Auslastung der Züge ermöglicht. Es ergeben sich somit erhebliche Einsparungen an Zugförderungskosten wie auch an Wagenmaterial. Die bisherigen Versuche gehen auf einem Netz von 274 km oder rund einem Zehntel des für den Astodienst in Betracht kommenden Bundesbahnnetzes vor sich. Sie beschäftigen 50 Lastwagen, die pro Arbeitstag 4000 km zurücklegen und 390 nicht an der Bahn gelegene Ortschaften bedienen. Die bedienten Landesgegenden erklären sich von der neuen Organisation befriedigt, und es liegen bereits Erklärungen von namhaften Werkverkehrsfirmen vor, dass sie beim Vollausbau der Asto auf die Haltung eigener Transportdienste verzichten werden.

Das gesetzliche Konzessionssystem ist ganz auf das erstrebte Ziel der Haus-Haus-Beförderung zugeschnitten. Eine Konzession wird nur erteilt, wenn sie den Asto-Verkehrsplänen entspricht und in das neue System der Zusammenarbeit hineinpasst. Die Konzessionäre bleiben gleich wie bei der Post Privatunternehmer. Sie müssen sich aber nach dem Gesetz in eine Genossenschaft zusammenschliessen, die für die Aufstellung der Tarife, für die Abrechnung, die gemeinsame Werbung etc. nötig ist. Gerne hätte man den Konzessionären ein freieres Wirkungsfeld eingeräumt. Bei näherer Prüfung mussten sich aber die Fachleute sagen, dass dies aus praktischen Gründen nicht möglich sei. Der Verfrachter will den Frachtvertrag nur mit einem Unternehmer abschliessen und auch über die Kosten nur mit einer Stelle abrechnen. Die Tarife müssen

nach einheitlichen Grundsätzen aufgestellt, veröffentlicht und angewendet werden. Die Bahnen haben bereits den geeigneten Apparat, die auf das ganze Land verteilten Güterannahmestellen und das für die Abrechnung geschulte Personal. Es ist deshalb zweckmässig, ihre Dienste weitgehend in Anspruch zu nehmen.

Das schweizerische Verkehrsteilungsgesetz vermeidet die Nachteile einer Monopollösung, stellt aber mittels des Konzessionssystems die Verkehrseinheit wieder her. Der öffentliche Transportapparat wird vervollkommenet, ohne dass der Staatsbetrieb eine Erweiterung erfährt. Gleichzeitig wird auf einem Teilgebiet des Verkehrs eine berufsständische Lösung versucht, die als Experimentierfeld für neue Wirtschaftsformen gelten kann.
