

Die vom Bundesgesetzgeber beabsichtigte Ordnung des Automobiltransportes

Von Dr. iur. Fritz Wanner, Bern

I.

Von der Verkehrsteilung zur staatlichen Regelung des Autotransportgewerbes. Militärische Gesichtspunkte für die Verschiebung der Ausgangslage verantwortlich. Einfluss auf die übrige verkehrswirtschaftliche Gesetzgebung des Bundes

Am 18. Juni 1937 verabschiedete der Bundesrat den Entwurf eines Bundesbeschlusses über den Transport von Personen und Sachen mit Motorfahrzeugen auf öffentlichen Strassen. Stimmt die Bundesversammlung der Vorlage zu, für die trotz völlig geänderter Ausgangslage die Form des dringlichen Bundesbeschlusses beibehalten wird, so gelangen damit endlich auch in der Schweiz die langjährigen Bestrebungen nach einer staatlichen Ordnung der Beziehungen zwischen Schienen- und Strassenverkehr zu einem vorläufigen Abschluss. Die verschiedenen Anläufe des Bundesgesetzgebers zur Herstellung einer vernünftigen Arbeitsteilung und Zusammenarbeit von Bahn und Auto kanen in der Tages- und Fachpresse jeweilen eingehend zur Darstellung und können daher als bekannt vorausgesetzt werden. Die bundesrätliche Vorlage geht auf zwei Vorentwürfe des eidgenössischen Post- und Eisenbahndepartementes vom 21. September 1936 und 12. Februar 1937 zurück, die in der Öffentlichkeit von der Eisenbahn- und Automobileseite gleichermassen angefochten wurden. In der endgültigen Vorlage haben die Bundesbehörden, offenbar im Bestreben, eine erneute Erstarrung der Fronten, wie sie das Verkehrsteilungsgesetz gebracht hatte, zu verhindern, einseitig dem Automobilstandpunkt Rechnung getragen.

Damit hat man sich in der Schweiz von der ursprünglichen Ausgangslage aller gesetzgeberischen Ausgleichsbestrebungen zwischen dem öffentlichen Schienen- und dem privaten Strassentransport noch einen Schritt weiter entfernt. Die tiefgreifenden Wandlungen der behördlichen Auffassung seit der Vorlage des am 5. Mai 1935 vom Volk verworfenen Verkehrsteilungsgesetzes kommen in der bundesrätlichen Botschaft vom 18. Juni 1937 zu einem Bundesbeschluss über eine Automobiltransportordnung deutlich zum Ausdruck. Auf eine umfassende Regelung des Wettbewerbes zwischen Bahn und Auto nach

Massgabe einer räumlichen Verkehrsteilung wird zum vornherein verzichtet. Somit unterbleibt auch der Versuch einer gegenseitigen Abgrenzung der Arbeitsgebiete von Schiene und Strasse nach Zonen, wie sie das Verkehrsteilungsgesetz mittels Konzessionierung des gewerbmässigen Automobilgüterverkehrs, der Entwurf des Eisenbahndepartementes vom 21. September 1936 mittels einer prohibitiven Besteuerung des Gütertransportes mit Automobilen (die auch auf den Werkverkehr ausgedehnt worden wäre), herbeiführen wollten. Die heftigen Kämpfe um die Tätigkeitsgebiete von Bahn und Auto — das Verkehrsteilungsgesetz zog die Grenze für die Automobiltransporte unter Freilassung des Werkverkehrs bei 30 Kilometern, während die Fernverkehrssteuer des Entwurfes vom 21. September 1936 für den gewerbmässigen und den Werkverkehr einheitlich bei Transporten über einen Umkreis von 25 Kilometern hinaus einsetzen sollte — sind so vorläufig zu einem Stillstand gekommen. Der weitergehende Vorschlag der Bundesbahnverwaltung und der Privatbahnen, auf die einen umfangreichen Kontrollapparat erfordernde Fernverkehrssteuer zugunsten eines eigentlichen Verbotes des Lastwagentransportes auf grosse Entfernungen zu verzichten, ist ohne nähere Begründung abgelehnt worden. Soviel sich gegen diesen Vorschlag einwenden lässt, so hätte er am sichersten die allgemein als richtig anerkannte These «der Nahverkehr der Strasse, der Fernverkehr der Schiene», zu verwirklichen vermocht.

Trotzdem inzwischen das Gedankengut früherer und auch neuester Entwürfe in ausländischen Wettbewerbsgesetzen, wie z. B. in den französischen Verkehrsteilungsdekreten, vor allem aber in der differenzierten Besteuerung der Automobilferntransporte in verschiedenen Staaten, einen teilweisen Niederschlag gefunden hat, verzichtet die bundesrätliche Vorlage auf jede mittels Konzessionierung, Besteuerung oder Zonenverbot zu erreichende räumliche Verkehrsteilung. Sie begnügt sich mit einer reinen Schutzordnung für das Autotransportgewerbe, die von jeder entfernungsmässigen Beschränkung der Strassentransporte absieht, den Werkverkehr ungeregelt lässt und nur ein teilweises Verbot des sogenannten unechten Werkverkehrs aufstellt. Es ist leicht ersichtlich, dass damit die meisten von den Eisenbahnen seit Jahren erhobenen Forderungen unberücksichtigt bleiben. Dafür erhalten die zeitlich viel jüngeren Postulate des Autotransportgewerbes nach einer Gewerbeschutzordnung die staatliche Anerkennung. Damit ist der Interessenkonflikt von Bahn und Auto nicht behoben, sondern seine Austragung einfach auf spätere Zeiten verschoben. Zweifel daran, ob dessen endgültige Lösung durch dieses Vorgehen erleichtert wird, sind allerdings nicht von der Hand zu weisen, da inzwischen durch neue Investitionen die Automobilwirtschaft auf dem Weg zur politischen Grossmacht weitere Fortschritte macht.

Die Erklärung für diese die Eisenbahnen und die Öffentlichkeit gleichermaßen überraschende Wendung der Dinge findet sich darin, dass das Autotransportgewerbe in den Militärbehörden einen starken Bundesgenossen gefunden hat. Die Neuordnung des schweizerischen Heerwesens, die gegenwärtig nach einem umfassenden, die öffentlichen Finanzen stark in Anspruch nehmenden Programm durchgeführt wird, hat einen gesteigerten Bedarf an Motor-

fahrzeugen, die dem Militär für den Requisitionsfall zu Verfügung stehen müssen, ergeben. Der Generalstab vertritt daher mit immer grösserem Nachdruck den Standpunkt, dass jede Beschränkung des Automobilverkehrs eine Beeinträchtigung des militärisch notwendigen Transportapparates bedeute, also letzten Endes auf eine Schwächung der Wehrkraft hinauslaufe. Dieses gewichtige Argument hat auf das Schweizer Volk, das eben erst durch eine wuchtige Überzeichnung der eidgenössischen Wehranleihe seinen traditionellen Wehrwillen erneut unter Beweis gestellt hatte, unzweifelhaft einen gewissen Eindruck gemacht. Der Umschwung der öffentlichen Meinung für eine liberale Lösung des Transportproblems, von der man eine Sicherstellung der militärischen Notwendigkeiten am ehesten erwartet, ist daher unverkennbar. Zur weiteren Rechtfertigung des von den Behörden vertretenen Standpunktes gesellte sich die Tatsache, dass mit der Abwertung des Schweizer Frankens bei den Eisenbahnen eine sich stetsfort verstärkende Aufwärtsbewegung eingesetzt hatte, die allein bei den Bundesbahnen vom Januar bis Juli 1937 bei gleichbleibenden Ausgaben Mehreinnahmen im Betrag von 31 Millionen Franken bewirkte.

Dieser Konjunkturaufstieg der Eisenbahnen erleichterte der Automobilpresse die Beweisführung, dass der Verkehrszug, den die Schiene durch den Strassentransport erleide, gar nicht die ihr bisher zugemessene Bedeutung habe und dass daher die Schutzbedürftigkeit der Eisenbahnen nicht so gross sei, wie bei den bisherigen Bestrebungen für eine Ausgleichsgesetzgebung immer angenommen wurde. Leider enthält die bundesrätliche Botschaft über die alte Streitfrage, in welchem Masse der Verkehrszug durch das Automobil die Einnahmen der Eisenbahn geschwächt habe, eine Reihe von Ausführungen, die geeignet sind, die automobilistische These von der Bedeutungslosigkeit dieser Verkehrsabzäpfung zu stützen. Diese Ausführungen fussen auf dem Versuch einer Auswertung der in der Schweiz seit dem Juni 1936 erstmals durchgeführten statistischen Erhebung über die Güterbeförderung mit Motorfahrzeugen. So nützlich jene Erhebung an und für sich ist — sie soll leider aus finanziellen Gründen vom Juni 1937 an eingestellt werden —, so muss doch darauf hingewiesen werden, dass mit ihr nur rund die Hälfte aller im Verkehr stehenden Lastwagen erfasst wurde. Meldepflichtig waren nämlich nur die 10 700 Motorlastwagen von mehr als einer Tonne Tragkraft, die Gütertransporte auf Entfernungen von 10 und mehr Kilometern Strassenlänge ausführten. Auch wurde die wichtige Kategorie der im sogenannten unechten Werkverkehr beförderten Güter leider statistisch nicht besonders ausgeschieden. Die Ausfallberechnung der Botschaft trägt diesen Lücken in der Statistik nicht genügend Rechnung. Sie vergisst vor allem, dass der ausgesprochene Nahverkehr, die eigentlichen Zubringer- und Verteilerdienste der Bahn, die also keine Konkurrenztransporte darstellen, statistisch nicht erfasst wurden. Die sehr beträchtlichen Abzüge für Transporte, die einen Verkehrszug für die Bahn nicht bedeuten können, wären daher allein berechtigt, wenn in die Erhebung auch der Güternahverkehr einbezogen worden wäre. Die vorgesehenen Abzüge — auf die Entfernung von 31—50 km wurden z. B. nur 50 % der fest-

gestellten Transporte als der Bahn entzogen betrachtet, auf die Distanz von 51—100 km sind es erst 65 %, obwohl es doch in der Schweiz eisenbahnlose Gebiete von dieser Ausdehnung überhaupt nicht gibt — lassen das Schlussergebnis der ganzen Ausfallberechnung äusserst problematisch erscheinen. Dieses ist ferner dadurch beeinträchtigt, dass die Einnahmenverluste der Eisenbahnen, die durch Wettbewerbstarife, durch die Sesafrachtgeldrück-erstattungen etc. entstanden, nur ganz ungenügend in Rechnung gestellt wurden. Man muss sich daher nicht wundern, dass der für die Bundesbahnen mit diesem unzulänglichen Verfahren errechnete Einnahmenezug durch das Automobil pro Jahr nur 22 Millionen betragen soll, während nach den bisherigen Feststellungen der Generaldirektion der S. B. B. die Verluste durch das Automobil im Güterverkehr mit 35—40 Millionen angegeben wurden.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die neue Haltung des schweizerischen Gesetzgebers von der Forderung des Militärs nach einer möglichst starken zivilen Motorisierung aus Gründen der Landesverteidigung und von der These, die Automobilkonkurrenz habe die Eisenbahnfinanzen lange nicht in dem Umfang geschwächt, wie bisher angenommen wurde, massgebend beeinflusst ist. Die Befürchtung ist daher nicht von der Hand zu weisen, dass die beabsichtigte Ordnung auf den Wettbewerb von Bahn und Auto nur von geringem Einfluss ist und durch die gewerbeschützerische Tendenz in erster Linie zu einer Erstarkung und Reinigung des Autotransportgewerbes führe. Dass diese unerwartete Entwicklung der Dinge nicht ohne Rückwirkungen auf die Gesetzesentwürfe für den organisatorischen und finanziellen Neuaufbau der Bundesbahnen und für die Privatbahnhilfe bleiben kann, ist offenkundig. Wurde doch bei der Ausarbeitung jener Entwürfe immer betont, dass die staatliche Einflussnahme auf den Wettbewerb von Strasse und Schiene eine Grundvoraussetzung dafür sei, dass die Staatsbahn sich nicht zu einem dauernden Zuschussbetrieb entwickle. Nach dem Dahinfallen einer solchen grundlegenden Voraussetzung muss allen Ernstes geprüft werden, ob die Aufrechterhaltung der finanziellen Selbständigkeit der Bundesbahnen im Rekonstruktionsgesetz noch am Platze ist. Ist aus militärischen Gründen eine weitere Förderung des zivilen Autotransportgewerbes nötig, so bedeutet das bei der heutigen rechtlichen Ungleichheit der Wettbewerbsbedingungen für die Bahnen eine Schmälerung ihres Einkommens und den Zwang zu vermehrten Abschreibungen. Da anderseits gleichfalls aus militärischen Gründen eine Aufhebung von Eisenbahnlinien in wesentlichem Umfang nicht in Frage kommt, ja schon der Übergang zum kostensparenden Leichtbetrieb militärisch nicht ganz unbedenklich ist (die Eisenbahnen sind vor allem als Massenförderungsmittel militärisch wertvoll), erscheint die Entwicklung der Eisenbahnen zu zuschussbedürftigen Betrieben fast unausweichlich. Politisch müsste allerdings eine ehrlicher Weise diese Konsequenzen ziehende Lösung mit den allergrössten Widerständen rechnen.

II.

Der bundesrätliche Entwurf für eine Autotransportordnung
vom 18. Juni 1937

Verfassungsmässigkeit und Verfassungsreform

So sehr der bundesrätliche Entwurf materiell gegenüber den verschiedenen Vorentwürfen des Eisenbahndepartementes sein Gesicht geändert hat, so wurde doch die Form des dringlichen Bundesbeschlusses beibehalten. Das mag angesichts der langen Vorbereitungszeit und der starken Strömung gegen das immerhin verfassungsrechtlich verankerte schweizerische Notrechtsinstitut vielleicht verwundern. Da es sich aber um eine ausgesprochene Versuchs- und Übergangslösung handelt, die auf fünf Jahre befristet sein soll und die für die Überführung in die ordentliche Gesetzgebung die noch fehlenden Erfahrungen herbeizuschaffen geeignet ist, wird man sich, wenn auch widerstrebend, mit der Form des dringlichen Bundesbeschlusses abfinden müssen. Dies auch deshalb, weil inzwischen die Bestrebungen für eine Verfassungsreform, die eine umfassende Regelung des Transportproblems, also auch eine eventuelle Einbeziehung des Werkverkehrs, ermöglichen sollen, wohl zum Abschluss gebracht werden können.

Bei dieser Verfassungsreform, die durch das eidgenössische Post- und Eisenbahndepartement, gleichzeitig aber unabhängig davon auch durch eine Volksinitiative der Litra (Liga für rationelle Verkehrswirtschaft), eingeleitet werden soll, werden voraussichtlich bereits Vorpostengefechte darüber stattfinden, ob mit der zukünftigen Bundesgesetzgebung eine Vereinheitlichung der Automobilsteuer im Sinne einer Ersetzung der bisherigen kantonalen Pauschalsteuern durch eine einheitliche Treibstoffsteuer (Benzinzoll) und eine Ausgleichsgesetzgebung Bahn-Auto unter Einbeziehung des Werkverkehrs zu verwirklichen sind. Die Schaffung eines Kompetenzartikels, der die Gesetzgebung über den Autotransport ganz allgemein dem Bund überträgt, wird dabei kaum grosse Anfechtung erfahren, da diese Verfassungslücke längst als ergänzungsbedürftig bezeichnet wurde. Der Kampf wird vielmehr darum entbrennen, in welchem Umfang von der neu dem Bund zuerkannten Kompetenz Gebrauch gemacht werden soll. Möglicherweise wird aus diesem Grunde eine etwas konkretere Formulierung des Verfassungsartikels dem Volk besser gefallen. Die Konkurrenz in der Einleitung der Revision durch die Behörden und durch eine Volksinitiative weist bereits auf eine solche Divergenz der Anschauungen hin. Es ist zu hoffen, dass die verfassungsrechtliche Auseinandersetzung für den obersten verkehrspolitischen Kurs endlich die nötige Abklärung bringe und den Eisenbahnen in der Folge jener Schutz gewährt wird, der ihnen heute unter Hinweis auf das fehlende Verfassungsfundament verweigert wird.

Die Botschaft des Bundesrates vom 18. Juni 1937 lässt in dieser Hinsicht die Hoffnung offen, «dass nach Beseitigung der Hindernisse rechtlicher Natur auch der Werkverkehr in das allgemeine Koordinationswerk einbezogen werde, da dadurch das Transportwesen an Stabilität und Sicherheit unstreitig ge-

winne». Man weiss aber nicht recht, wie weit man dieser Hoffnung Glauben schenken darf, weil die übrigen Ausführungen über die Verfassungsmässigkeit recht widerspruchsvoll sind. Zunächst wird nämlich in einigen allgemeinen Erwägungen das Vorliegen einer Dringlichkeit für die Einschränkung des Werkverkehrs verneint, während nachher die Anrufung des schweizerischen Notrechts für eine beispiellos straffe berufsständische Ordnung des Transportgewerbes bejaht wird. Nicht die Freilassung des Werkverkehrs ist bedenklich, weil sich dafür schliesslich eine Reihe von Gründen anführen liessen, sondern die Tatsache, dass man um eine eigene Stellungnahme durch das Vorschieben verfassungsrechtlicher Schwierigkeiten herumzukommen versucht. Es ist nicht daran zu zweifeln, dass diese Schwäche in der Beweisführung auch in der Bundesversammlung zur Sprache gebracht wird.

Noch weniger überzeugend wirkt aber das zweite Argument, das zugunsten des freien Werkverkehrs angeführt wird. Die Freilassung des Werkverkehrs garantiert noch lange nicht die vom Militär gewünschte qualitative Verbesserung des Automobilparkes, wie das die Botschaft erwartet. Die Umstellung auf den schweizerischen felddiensttauglichen Qualitätswagen ist vor allem eine Kostenfrage. Die Wirtschaft wird die zu erwartenden vermehrten Kosten nur übernehmen, wenn staatliche Vorschriften die an den requisitionsfähigen Wagen vom militärischen Standpunkt aus zu stellenden Minimalanforderungen eindeutig festlegen. Es ist einleuchtend, dass diese Vorschriften gleichermassen für den Werkverkehr und den gewerbsmässigen Verkehr Geltung haben müssen, da für die militärische Verwendung die Unterscheidung in Werkwagen und gewerbsmässige Lastwagen ohne Bedeutung ist. Das Fehlen einer gesetzlichen Ordnung des Transportgewerbes hat bisher auch nicht zu verhindern vermocht, dass vom schweizerischen Lastautomobilpark nur die kleinere Hälfte den militärischen Anforderungen entspricht. Entscheidend ist also der staatliche Zwang zur Haltung der vom Militär hauptsächlich benötigten Wagentypen, wie er durch Artikel 15 des Beschlussentwurfes geschaffen wird. (Die Inhaber von Transportbewilligungen sowie die im Werkverkehrsregister eingetragenen Halter von Motorfahrzeugen können verpflichtet werden, den Anforderungen der Militärverwaltung entsprechende Fahrzeuge zu verwenden.) Dieser staatliche Zwang zur Haltung eines bestimmten Wagenmaterials liesse sich selbstverständlich auch auf einen in das Koordinationswerk einbezogenen Werkverkehr ausüben. Das militärische Argument ist daher für die Freilassung des Werkverkehrs irrelevant.

Grundzüge des Entwurfes

Es handelt sich, ähnlich wie bei der Verkehrsteilungsvorlage, um ein eigentliches Rahmengesetz, das die fortwährende Anpassung an die noch nicht abgeschlossene und überblickbare Entwicklung offenlässt. Daraus erhellt die Wichtigkeit der Vollziehungsvorschriften, die unter weitgehender Mitwirkung des Autotransportgewerbes und der öffentlichen Transportanstalten aufgestellt werden sollen. Diese moderne Form der Wirtschaftsgesetzgebung ist allerdings in einer Hinsicht nicht ganz unbedenklich: Sie verschiebt die Gewichte der

gesetzgebenden und der verwaltenden Behörden stark zugunsten der letzteren, so dass man versucht ist, von einer Delegation von Gesetzgebungskompetenzen an die Verwaltungsbehörde zu sprechen. Das springt vor allem in die Augen angesichts der vielen «Kannvorschriften», die dem freien Ermessungsbereich des Bundesrates eine gewaltige Ausdehnung geben. So kann der Bundesrat die Verwendung von Transporturkunden vorschreiben und Bestimmungen erlassen über die Haftung für die mit Motorfahrzeugen beförderten Personen und Sachen sowie über die Versicherung des Transportgutes. Er kann Richtlinien für die im gewerbmässigen Verkehr anzuwendenden Tarife aufstellen; er kann die Inhaber von Transportbewilligungen verpflichten, sich zu einem Zentralverband zusammenzuschliessen, und er kann die Statuten dieses Verbandes für alle Beteiligten rechtsverbindlich erklären. Er kann den Verband mit der Überwachung und Anwendung der Tarife betrauen und ihn ermächtigen, an Stelle und für Rechnung des einzelnen Transportführers die tarifgemässen Beförderungspreise und Gebühren einzuziehen.

Angesichts eines so weitreichenden Ermessens kann man wohl kaum mehr von einer sauberen Unterscheidung von gesetzlichen Grundnormen und blossen Ausführungsvorschriften sprechen. Wenn die Vollzugsbehörde die Kompetenz zu einer grundlegenden Gestaltung des Transportrechtes und des Tarifrechtes erhält, wenn es ihr überlassen bleibt, im Transportgewerbe die berufsständische Ordnung einzuführen, so bedeutet das wohl eine stellvertretende Ausübung des Gesetzgebungsrechtes. Es besteht kein Zweifel, dass diese Art der Rechtssetzung im schweizerischen Bundesstaatsrecht ein Novum darstellt.

Diese Gesetzgebungsmethode macht es verständlich, dass der Bundesbeschlussesentwurf auf 35 Artikel beschränkt werden konnte. Nach dem Vorausgegangenem kann sich eine Umschreibung seines Inhaltes kurz halten. Der Entwurf gliedert sich in vier Abschnitte.

In den Allgemeinen Bestimmungen des ersten Abschnittes wird zunächst der Geltungsbereich umgrenzt. Bewilligungspflichtig wird die gewerbmässige Ausübung des Automobiltransportes. Die Kriterien der Gewerbmässigkeit sind die gleichen wie in der übrigen Gesetzgebung. Wichtig ist aber, dass es für die Gewerbmässigkeit unerheblich ist, ob die Transporte mit einer gewissen Regelmässigkeit oder nur ganz gelegentlich ausgeführt werden. Desgleichen spielt die Entfernung, über welche die Transporte gehen, keine Rolle. Es soll also auch der ganze gewerbliche Nahverkehr in die Bewilligungsordnung einbezogen werden, was mit den bescheidenen Verkehrsräumen der Schweiz, mit der dezentralisierten Siedelung von Wirtschaft und Industrie begründet wird. Eine bewilligungsfreie Zone gibt es nach dem neuen Entwurf nicht mehr. Bewilligungspflichtig wird der Personen- wie der Güterverkehr. Die Einbeziehung des Personenverkehrs wurde nötig, da nach dem Postverkehrsgesetz nur der regelmässige Personentransport geordnet war. In Zukunft wird also auch der in der Schweiz sehr ausgedehnte Gelegenheitsverkehr mit Gesellschaftswagen, der namentlich die Privatbahnen stark geschädigt hat, sowie der Taxameterbetrieb bundesrechtlich geordnet sein. Der gewerbmässige Gütertransport umschliesst auch die Beförderung lebender Tiere. Eine Bewilligung

benötigt ferner der sogenannte Frachtenmakler oder Lastwagenspediteur, der für eine Anzahl von Lastwagenhaltern vertraglich die Vermittlung von Laderaum übernimmt. Die Lastwagenspedition ist namentlich in Basel und Genf von Bedeutung. Ihre Unterstellung unter die neue Ordnung ist nötig, weil sonst die Bindung des Transportgewerbes an einheitliche Beförderungsbedingungen und Tarife verunmöglicht würde.

Der Werkverkehr, dessen nähere Umschreibung dem Vollzug überlassen bleibt, bedarf keiner Bewilligung. Dagegen besteht eine Meldepflicht, die aber nur Registriercharakter hat. Der unechte Werkverkehr (im Entwurf «gemischter Verkehr» genannt), also die gleichzeitige Ausführung von Transporten im Werkverkehr und im gewerbsmässigen Verkehr, wird verboten. Ausnahmen sind nur zulässig im landwirtschaftlichen Markt- und Botenverkehr sowie bei nachweisbarer schwerer wirtschaftlicher Schädigung.

Ausgenommen von der Bewilligungspflicht sind alle unter das Postregal fallenden Transporte, die von den öffentlichen Verwaltungen und Betrieben ausgeführten Transporte sowie der Camionnagedienst der Eisenbahnen, soweit er Beginn oder Fortsetzung des Eisenbahntransportes darstellt.

In den Allgemeinen Bestimmungen geregelt sind auch die Beförderungsbedingungen und Tarife. Der wichtige Artikel 6 überträgt dem Bundesrat die Ersetzung der obligationenrechtlichen Bestimmungen über den Frachtvertrag durch ein neues Automobilfrachtrecht. Dass nicht an eine vollständige Übernahme des Eisenbahntransportrechtes gedacht ist, geht aus der Wegleitung des Artikels 6 für diese rechtsetzende Aufgabe des Bundesrates hervor. Das neu zu erlassende Spezialrecht soll nämlich auf die Eigenart des Transportes mit Motorfahrzeugen Rücksicht nehmen. Diese Wegleitung verhindert die Herausbildung eines einheitlichen Transportrechtes für Bahn- und Autotransporte und führt zu Verhältnissen, wie sie im Haftpflichtrecht für Tötung und Verletzung von Personen bestehen. Durch das eidgenössische Automobilgesetz von 1932 ist wohl die Automobilhaftpflicht der Eisenbahnhaftpflicht angenähert worden. Die erwünschte Rechtseinheit wurde aber auch auf diesem Gebiet nicht erreicht. Das Interesse der Wirtschaft an der Schaffung einheitlicher Beförderungsbedingungen im ganzen Transportrecht ist hoffentlich so stark, dass die vom Gesetz als Wegleitung gewünschte Berücksichtigung der Eigenart des einzelnen Verkehrsmittels der zu schaffenden Rechtseinheit nicht mehr länger im Weg steht. Die Vereinheitlichung des Transportrechtes stellt aber auch die so wünschenswerte Wettbewerbsgleichheit der verschiedenen Transportmittel her. Es ist einleuchtend, dass der Bundesrat durch diesen Gesetzgebungsauftrag eine schwierige Aufgabe übernimmt, bei der ihm die vorgesehene sachverständige Mitarbeit zustatten kommen wird. Zu den Beförderungsbedingungen gehört auch die Aufstellung von Tarifen. Die freie Preisbildung im Transportgewerbe hat sich lange genug als volkswirtschaftlich schädlich erwiesen. Sie hat bereits begonnen, das Eisenbahnwerttarifsystem zu zerstören, und beschwört damit die Gefahr einer Versteuerung der Eisenbahnfrachten für die Rohstoffe herauf. Sie ist auch der Grund für die ruinösen Zustände im Autotransportgewerbe selber. Es ist daher verständ-

lich, dass das Gewerbe selber für die Einführung von Tarifen, die auf Grund der Selbstkosten in kaufmännisch einwandfreier Weise berechnet werden sollen, eintritt. Die Botschaft verweist in diesem Zusammenhang auf das deutsche Gesetz vom 26. Juni 1935 über den Güterverkehr mit Kraftfahrzeugen, das die Sicherstellung eines gerechten Leistungswettbewerbes von Bahn und Auto nur für erreichbar hält bei Einführung einheitlicher Beförderungsbedingungen und Tarifen im Autotransportgewerbe.

Der Bundesrat wird nur die Richtlinien für die Tarife, die von dem zu gründenden Verband der Strassentransportunternehmer aufgestellt werden, festsetzen. Fraglich bleibt allerdings, bis zu welchem Umfang es dem Autotransportgewerbe gelingt, die Einhaltung dieser allgemein verbindlichen Tarife in seinen Reihen durchzusetzen und welche staatlichen Zwangsmittel ihm zu diesem Zwecke zur Verfügung gestellt werden müssen. Nach den ganz unbefriedigenden Erfahrungen, die man in der Schweiz mit dem Vollzug der Automobilgesetzgebung durch die Kantone gemacht hat, sind hier Zweifel mehr als berechtigt. Verstösse gegen die zulässigen Höchstgewichte der Lastautomobile, gegen das Nachfahrverbot der schweren Motorlastwagen und gegen die Arbeits- und Ruhezeitvorschriften der Berufschaffeuere sind beim heutigen Kontrollsystem notorisch und finden in den wenigsten Fällen eine Ahndung. Eine befriedigende Änderung dieses unwürdigen, die Achtung vor dem Gesetz schwer beeinträchtigenden Zustandes wird meines Erachtens nur durch die Einführung einer mobilen Bundesverkehrspolizei zu erreichen sein. Die Verwickelung dieses Postulats ist um so dringlicher, als von ihm auch eine Verminderung der Unfallgefahren auf der Strasse zu erwarten ist. Es scheint, dass auf dem Gebiet der Tarifdurchsetzung Erfahrungen auch im Ausland noch nicht vorliegen. Auf alle Fälle erlaubt die Neuordnung, dass auch in der Schweiz auf einem wirtschaftlichen Teilgebiet Erfahrungen mit dem Korporationensystem gesammelt werden, die in demokratisch regierten Ländern bis heute noch gänzlich fehlen. Die Handhabe dazu bietet Artikel 10, der dem Bundesrat, wie bereits angedeutet, die Ermächtigung gibt, das Automobiltransportgewerbe nach berufsständischen Grundsätzen zu ordnen. Der Verband der Strassentransportunternehmer entspricht dabei im grossen und ganzen dem Vorbild des deutschen Reichskraftwagen-Betriebsverbandes.

Ein zweiter Abschnitt des Entwurfes handelt von den Transportbewilligungen. Das Wort «Bewilligung» wird dabei gleichbedeutend mit dem Ausdruck «Konzession» verwendet. Es wird eine Bewilligung P für den Transport von Personen und eine Bewilligung N für den Transport von Sachen erteilt. Bewilligungsbehörde ist das eidgenössische Amt für Verkehr, das eine Abteilung des Post- und Eisenbahndepartementes bildet. Auf die in früheren Entwürfen vorgesehene regionale Bewilligungserteilung wird daher verzichtet. Die Erteilung der Bewilligung ist objektiv von einem Verkehrsbedürfnis und subjektiv von der Erfüllung persönlicher Voraussetzungen abhängig. Die Einführung des Bedürfnisnachweises ist nötig, um eine Gesundung des Gewerbes und eine bessere Aufgabenteilung mit den übrigen Transportanstalten herbeizuführen. In der Praxis wird allerdings die Bedürfnisprüfung die allergrössten

Schwierigkeiten bereiten, da der gesamte Transportbedarf eine sehr variable Grösse darstellt. Die Behörden erhalten zweifellos auch hier einen sehr weiten Ermessensraum.

Unter den persönlichen Voraussetzungen ist der Eintrag der Firma ins Handelsregister, der zur ordnungsmässigen Buchführung verpflichtet, sowie der Nachweis geordneter Vermögensverhältnisse zu verstehen.

Die Bewilligung wird für die Dauer von fünf Jahren erteilt. Einspracheberechtigt ist jedermann, der nachweist, dass er durch die Bewilligung in seinen gewerblichen Interessen berührt wird. Von Amtes wegen sind in jedem Fall anzuhören die Schweizerischen Bundesbahnen, die Post- und Telegraphenverwaltung, die Verbände der öffentlichen Transportanstalten sowie der Verband der Strassentransportunternehmer.

Ein dritter Abschnitt befasst sich mit der Transportkommission. Diese hat Behördencharakter und soll sich aus Sachverständigen des Auto-transportgewerbes, der öffentlichen Transportanstalten (Eisenbahnen) und der wichtigsten Wirtschaftsverbände zusammensetzen. Die Aufgaben der Kommission sind ausserordentlich vielgestaltig. Sie erschöpfen sich aber nicht in der Begutachtung aller Vollzugserlasse, sondern erstrecken sich auch auf die Prüfung aller technischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen für eine zukünftige Gesetzgebung über das gesamte Transportwesen und für eine rationelle Zusammenarbeit aller Verkehrsmittel. Die Kommission hat also auf die Fortbildung des schweizerischen Verkehrsrechtes, vor allem auf die Überführung der heutigen Notrechtsordnung in die ordentliche Gesetzgebung den allergrössten Einfluss. Gelingt es ihr, das Transportgewerbe in einer straffen Organisation zusammenzufassen, für dieses und mit den übrigen Transportanstalten Tarife zu vereinbaren und eine gewisse Aufgabenteilung der verschiedenen Transportmittel auf dem Weg freiwilliger Übereinkünfte herbeizuführen, so würde das den künftigen Gesetzgeber gewaltig entlasten und einer Selbstverwaltung der Transportwirtschaft das Wort reden, die für die Wirtschaftsgesetzgebung richtunggebend werden könnte.

Die Transportkommission ist schliesslich auch oberste Beschwerdeinstanz und setzt letztinstanzlich die Entschädigung für Unternehmer fest, die keine Bewilligung erhalten. Ihre Entscheidung hat in allen diesen Fällen den Charakter eines rechtskräftigen Urteils.

Ein vierter Abschnitt handelt von den Einführungs- und Übergangsbestimmungen. Von ihnen interessiert hier einzig der Grundsatz, dass jeder nicht berücksichtigte Unternehmer für den erlittenen Schaden zu entschädigen ist, dass aber der Fonds für diese Abfindungen ausschliesslich aus Beiträgen der Inhaber von Bewilligungen gespeisen werden soll. Der jährliche Maximalbetrag pro Fahrzeug darf 200 Franken nicht übersteigen. Die Straf- und Schlussbestimmungen sind die üblichen. Es können Bussen bis auf 10 000 Franken ausgefällt werden.

Damit ist der Entwurf für einen dringlichen, auf fünf Jahre befristeten Bundesbeschluss, der die eidgenössischen Räte voraussichtlich noch in diesem Jahre beschäftigen wird, in seinen Grundzügen dargestellt¹⁾. Es soll nicht verhehlt werden, dass die Beschränkung auf eine Automobiltransportordnung für die Eisenbahnen eine grosse Enttäuschung bedeutet, weil damit die älteren Postulate der Schiene den viel jüngeren Forderungen der Strasse geopfert werden. Sehr viel, wenn nicht alles, hängt indessen bei der gewählten Rahmengesetzgebung vom Vollzug ab. Die Elastizität des Entwurfes lässt hier vielleicht noch manche Verbesserung der Eisenbahnposition zu, die heute nicht in Rechnung gestellt werden kann. Bei alledem darf nicht vergessen werden, dass es sich darum handelt, der Ausgleichsgesetzgebung Bahn-Auto in der Schweiz eine erste Bresche zu schlagen und die irrige Auffassung zu korrigieren, im Autotransportgewerbe sei ein staatlicher Eingriff überhaupt nicht von Gutem, da öffentliche Interessen hier nicht im Spiele seien. Der Entwurf vom 18. Juni 1937 kann unter diesen Umständen, gerade im Hinblick auf das in der Transportkommission verwirklichte Element einer lebendigen Rechtsfortbildung, möglicherweise trotzdem eine für die Eisenbahnen bedeutsame Entwicklung einleiten.

¹⁾ Die ständerätliche Kommission ist im August in die Beratung des Entwurfes eingetreten und hat der Dringlichkeit mit 7 gegen 6 Stimmen zugestimmt.