

Zeitschrift: Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte = Société Suisse d'Histoire Economique et Sociale
Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte
Band: 25 (2010)

Artikel: "Zunftordnung" oder "erster Schritt [...] zur Koordination der beiden hauptsächlichen Verkehrsträger"? : Die Autotransportordnung (ATO)
Autor: Zimmermann, Adrian
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-871775>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 14.12.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Adrian Zimmermann

«Zunftordnung» oder «erster Schritt [...] zur Koordination der beiden hauptsächlichen Verkehrsträger»?

Die Autotransportordnung (ATO)

Über die Geschichte des Güterverkehrs auf der Strasse ist wenig bekannt. Etwas zugespitzt schreibt Christoph Maria Merki sogar, dass der Lastwagen in «der gegenwärtigen Geschichtswissenschaft» trotz seiner grossen wirtschaftlichen, militärischen und verkehrspolitischen Bedeutung «völlig der Vergessenheit anheim gefallen» sei.¹ Bezog Merki seine Aussagen implizit hauptsächlich auf die Schweiz, so diagnostizierte Theodore Cardwell Baker 1985 die Kluft zwischen der realen Bedeutung des Lastwagens und ihres Niederschlags in der wissenschaftlichen Forschung in der internationalen Geschichtswissenschaft. Baker sah den schlechten Forschungsstand auch darin begründet, dass die Strassentransportbranche von relativ kleinen Betrieben geprägt war und ist.²

Dieser privatwirtschaftliche, überwiegend kleinbetriebliche, ja zum Teil von prekärer Scheinselbständigkeit geprägte Charakter der Branche unterscheidet sie grundsätzlich von der weitgehend grossbetrieblich und als öffentlicher Dienst organisierten Eisenbahn.³ Es überrascht daher nicht, dass während der Krise der 1930er-Jahre der auch in anderen mittelständischen Branchen verbreitete Ruf nach einer «Ordnung» der Konkurrenz- und Anstellungsverhältnisse starken Anklang fand und für eine begrenzte Zeit eine solche «Ordnung» auch verwirklicht wurde.

Zwischen 1938 und 1951 galt in der Schweiz der «Bundesbeschluss über den Transport von Personen und Sachen mit Motorfahrzeugen auf öffentlichen Strassen», meist kurz «Autotransportordnung» (ATO) genannt. Unter dem Eindruck der Weltwirtschaftskrise ersuchte der Verband Schweizerischer Motorlastwagen-Besitzer (ASPA) am 30. März 1936 den Bundesrat, das Autotransportgewerbe gesetzlich zu regeln.⁴ Die ATO wurde 1938 per Dringlichkeitsrecht beschlossen, 1940 in Kraft gesetzt und 1945 um fünf Jahre verlängert. Sie sah eine Bewilligungspflicht für den eigentlichen gewerblichen Strassentransport vor. Der «Werkverkehr», also Transporte von und zu Unternehmungen mit eigenen Fahrzeugen, war nicht bewilligungs-, sondern nur meldepflichtig. Ohne Ausnahmegewilligung grundsätzlich verboten war dagegen der «Mischverkehr», worunter die Verwendung von dem

Werkverkehr dienenden Fahrzeugen für gewerbliche Transportleistungen verstanden wurde. Weiter konnten mit der ATO die Tarife und Gesamtarbeitsverträge in der Branche für allgemein verbindlich erklärt werden.⁵

Bis 1943 blieb das Verbot des gemischten Verkehrs suspendiert, weil die Wirtschaft wegen der Requisitionen der Armee auf «jedes noch verfügbare Beförderungsmittel [...] angewiesen war».⁶ Nach dem Krieg sollte die ATO in ordentliches Recht überführt werden. Auf Druck der Unternehmerverbände wurden die ursprünglichen Regelungen stark gelockert – so wurde namentlich die Meldepflicht des Werkverkehrs aufgehoben und das Verbot des Mischverkehrs durchlöchert. Trotzdem scheiterte die ATO am 25. Februar 1951 relativ knapp mit 55,7% Nein zu 44,3% Ja in der Referendumsabstimmung.⁷

Die ATO ist in der bisherigen Geschichtsschreibung in erster Linie als eine Art «Vorgeschichte» der verkehrspolitischen Debatten der 1970er- und 80er-Jahre erforscht worden.⁸ Die Politikwissenschaft hat sich für die vier zwischen 1935 und 1988 gescheiterten Vorlagen zu einer Koordination von Schiene und Strasse interessiert, weil diese trotz einer breiten Einbindung aller Beteiligten schliesslich am Referendum scheiterten.⁹ Der vorliegende Beitrag plädiert dafür, die ATO im Kontext der wirtschaftspolitischen und verfassungsrechtlichen Debatten der 1930er- und 40er-Jahre zu betrachten. Diese drehten sich in erster Linie um das Verhältnis zwischen Arbeit und Kapital und um die Auseinandersetzung mit ausländischen Modellen, namentlich denjenigen der faschistischen Nachbarstaaten. Dieser Beitrag fragt nach den Zusammenhängen zwischen dieser allgemeinen staats- und wirtschaftspolitischen und der spezifisch verkehrspolitischen Auseinandersetzung.

Aufstieg und Krise des Strassentransportgewerbes in der Zwischenkriegszeit

Nach dem Ersten Weltkrieg nahm der motorisierte Strassenverkehr in der Schweiz einen ersten grossen Aufschwung. Im und unmittelbar nach dem Krieg hatten Lastwagen in den kriegführenden Ländern eine wichtige Rolle, für Truppen- und Materialtransporte, aber auch für die Versorgung der Bevölkerung gespielt.¹⁰ Seit dem Ersten Weltkrieg förderte das Militär überall die Anschaffung von im Kriegsfall requirierbaren Lastwagen. Neben der Vorbereitung auf den Kriegsfall spielte dabei auch die Abwehr von Streiks der gewerkschaftlich gut organisierten Eisenbahner eine Rolle.¹¹ Entscheidend waren überdies technische Verbesserungen, im Bereich der Strasseninfrastruktur¹² und im Fahrzeugbau.¹³ War der Camion zuvor ein dem Pferdefuhrwerk vergleichbarer Zubringer zum Bahntransport, so wurde er nun zu einem ernsthaften Konkurrenten des Schienengüterverkehrs selbst über längere Strecken.

Die Bahnen schauten der aufkommenden Konkurrenz nicht tatenlos zu. 1926 gründeten die SBB und Privatbahnen die Schweizerische Express AG (SESA), eine Generalunternehmung, die mit Privatunternehmen kooperierte und 1927 ihren Betrieb aufnahm. Interessant ist, dass die SESA auf ein im Nationalrat überwiesenes Postulat des einstigen Landesstreikführers, sozialistischen Vordenkers und Verkehrsfachmanns Robert Grimm zurückging. Grimm sah die sogenannte Selbstkonkurrierung, worunter er den Aufbau einer bahneigenen Strassentransportunternehmung verstand, als die einzige erfolbringende Strategie der Bahnen gegen die aufkommende Strassenkonkurrenz. Zudem plädierte er für eine einheitliche Regelung der Arbeitsbedingungen im Strassentransportgewerbe.¹⁴ 1929 begann die SBB zusätzlich Versuche mit einer Automobil-Stückgut-Transport-Organisation (ASTO), welche die Feinverteilung von Stückgut vermehrt auf die Strasse verlegen wollte.¹⁵ Diese ohne Konsultation des Bahnpersonals vorangetriebene Rationalisierungsmassnahme stiess auf den Widerstand des Schweizerischen Eisenbahnverbandes (SEV).¹⁶ Mit dem durch SESA und ASTO aufgebauten Netz wurde die SBB selbst zu einem wichtigen Akteur im Strassengütertransport.¹⁷

Doch auch innerhalb des Strassentransportgewerbes verschärften während der Weltwirtschaftskrise die Überkapazitäten den Wettbewerb zwischen den Anbietern. Trotz Rückgang des Bahntransports zwischen 1930 und 1934 um 19,4% nahm im gleichen Zeitraum der Lastwagenbestand um 38% zu. Zwei Faktoren trugen massgeblich dazu bei, dass der Wettbewerb in der Branche ruinöse Züge annahm:

- Zunehmend übernahmen für den Werkverkehr bestimmte Fahrzeuge wegen der krisenbedingten Überkapazitäten auch allgemeine Transportleistungen. Da es hier vorab um eine bessere Auslastung von ohnehin vorhandenen Fahrzeugen ging, konnten die Anbieter dieses «Mischverkehrs» mit günstigeren Preisen das eigentliche Transportgewerbe konkurrieren.
- Die Lastwagenindustrie bot in den 1930er-Jahren günstige Abzahlungsverträge für Camions an, um ihre Ausfälle im Export zu kompensieren. Diese ermöglichten vielen arbeitslosen Chauffeuren den Schritt in die (Schein-)Selbstständigkeit.¹⁸

Die verschärfte Konkurrenz unter den Strassentransporturen verstärkte auch den Druck auf den öffentlichen Verkehr. Der Preisdruck führte zu Lohndruck. Zu den Hauptleidtragenden gehörten daher die in den Transportunternehmen beschäftigten Arbeiter.

Die ATO im verkehrspolitischen Kontext

Rückblickend erscheinen die 1930er- und 40er-Jahre als eine Zeit gescheiterter Projekte im Bereich der Koordination der unterschiedlichen Verkehrsmittel.

1933 kam es zu einer ersten Vereinbarung zwischen den Bahnen und den Strassen-

transporteuren über eine Aufteilung des Verkehrs. Diese wurde 1934 von den eidgenössischen Räten in das Verkehrsteilungsgesetz überführt. Begründet durch eine Neuauslegung des Postregals des Bundes sollte eine allgemeine Konzessionspflicht für den Strassentransport eingeführt werden. Doch am 5. Mai 1935 wurde das Verkehrsteilungsgesetz mit einer Zweidrittelmehrheit verworfen.¹⁹ Die Neinstimmen kamen aus entgegengesetzten Lagern. In der ASPA selbst votierte nur eine sehr knappe Mehrheit für die Unterstützung des Gesetzes. Das Referendum wurde von einem eigens dazu geschaffenen, dissidenten Camionneurverband der Westschweiz lanciert.²⁰ Der Eisenbahnerverband opponierte gegen das Gesetz, weil es zu viel Verkehr der Strasse überlasse und den Werkverkehr, immerhin «70 bis 80 Prozent der Güterbeförderung auf der Strasse», ausklammere.²¹

Nach dem Scheitern des Verkehrsteilungsgesetzes lancierte die *Liga für eine rationelle Verkehrswirtschaft* (LITRA) – eine 1936 gegründete Lobbyorganisation für den öffentlichen Verkehr – die «Güterverkehrsinitiative». Sie wollte in der Verfassung verankern, dass sich «der Fernverkehr vorwiegend auf den Eisenbahnen abwickelt».²² Die Initiative wurde schliesslich zugunsten eines als Gegenvorschlag lancierten neuen Artikels 23^{ter} der Bundesverfassung zurückgezogen. Dieser sah eine Bundeskompetenz im Strassentransport und «eine zweckmässige Zusammenarbeit der einzelnen Verkehrsmittel zum Nutzen der Volkswirtschaft und der Landesverteidigung» vor.²³ Das Strassentransportgewerbe bekämpfte die Vorlage, da sie den Werkverkehr einschränkte.²⁴ Dieser Verkehrsartikel wurde in der Abstimmung vom 10. Februar 1946 von einer Zweidrittelmehrheit der Stimmberechtigten verworfen.

Die ATO rückte nun ins Zentrum der Bemühungen um eine Verkehrskoordination. Sie war weniger ein «grosser Wurf» als eine Vorlage, die den kleinsten gemeinsamen Nenner der beteiligten Akteure zum Ausdruck brachte. Es blieb das erklärte Ziel der Verkehrspolitik, dabei nicht stehenzubleiben. Für Josef Escher, den Walliser Katholisch-Konservativen, der 1885–1954 dem Post- und Eisenbahndepartement vorstand, war die ATO «ein erster Schritt auf dem Wege zur Koordination der beiden hauptsächlichsten Verkehrsträger – Schiene und Strasse».²⁵ Zu diesem Zweck wurde 1949 eine Verkehrskoordinationskommission eingesetzt.²⁶

Ein öffentlich-rechtlich anerkanntes Kartell

War die Gütertransportinitiative vorab die Reaktion der Interessenvertreter des Schienenverkehrs, so war die ATO die Reaktion der Strassentransportbranche auf das Scheitern des Verkehrsteilungsgesetzes.²⁷ Sie beruhte auf der Selbstverwaltung und Selbstregulierung der Branche und war im Kern ein durch die öffentliche Hand für allgemein verbindlich erklärtes Kartell, wie es ähnlich in der Uhrenindustrie bestand. Die Regelung des Produktenmarkts durch abgesprochene Preise und diejenige des

Arbeitsmarkts durch den Gesamtarbeitsvertrag waren hier eng verbunden.²⁸ Kartelle waren in der Schweiz der Zwischenkriegszeit weit verbreitet und wurden von den massgeblichen politischen Kräften keineswegs abgelehnt, sondern «als Form der Selbstorganisation grundsätzlich positiv bewertet».²⁹ Wirkungsvolle Kollektivabsprachen setzen aber starke Verbände voraus. Im traditionell in viele Klein- und Mittelbetriebe und in eine ganze Reihe von spezialisierten Verbänden zersplitterten Strassentransport fehlte diese Voraussetzung. Die ASPA als einflussreichster Verband konnte nicht als repräsentatives Sprachrohr für die ganze Branche auftreten, da sie vorab den Werkverkehr vertrat.³⁰ Die ATO sah nun die Möglichkeit vor, nötigenfalls eine staatliche Zwangsorganisation zu schaffen. Unter diesem staatlichen Druck wurde schliesslich mit dem *Treuhandverband für das Autotransportgewerbe (TAG)* ein Dachverband der Strassentransportbranche gegründet.³¹ Die Gründerverbände des TAG waren:

- die ASPA,
- der Autogewerbeverband der Schweiz (AVGS, vorab Garage- und Tankstellenbesitzer),
- der Centralverband Schweizerischer Möbeltransporteure,
- der Schweizerische Camion-Verband,
- der Schweizerische Fuhrhalter- und Spediteurverband,
- der Schweizerische Traktorverband,
- der Schweizerische Taxihalter-Verband,
- der Taxameter-Gewerbe-Verband (später AUTOVIA),
- der Verband Schweizerischer Gesellschaftswagenbesitzer,
- der Verband offizieller Camionneure der SBB,
- der Verband der Lastwagen-Spediteure.

Neben diesen Unternehmerverbänden war von Anfang auch die wichtigste Gewerkschaft der Branche, der Verband der Handels-, Transport- und Lebensmittelarbeiter der Schweiz (VHTL) Mitglied des TAG. 1944 traten zudem der Schweizerische Ferntransportunternehmerverband und 1948 die Union romande des transporteurs professionnels dem TAG bei.

Bewilligungen für die Gründung von Unternehmen und die Anschaffung von Transportfahrzeugen erteilte das Eidgenössische Amt für Verkehr. Die vom TAG geführte ATO-Treuhandstelle erarbeitete die wesentlichen Entscheidungsgrundlagen, indem sie Abklärungen über die Gesuchsteller tätigte.³² Diese Massnahmen dienten hauptsächlich der Regulierung der Konkurrenz innerhalb der Strassentransportbranche. Dennoch war die ATO auch ein Instrument zur Regulierung der Konkurrenz zwischen Schiene und Strasse: die Eidgenössische Transportkommission, in welcher der Vorort, der Gewerbeverband, der Bauernverband, der Gewerkschaftsbund, die SBB, die Privatbahnen und die Automobiltransportverbände vertreten waren, wirkte als Aufsichts- und Rekursinstanz.³³ Der TAG erliess zunächst eine vom Bundesrat

für verbindlich erklärte Tarifordnung, die später wegen interner Widerstände durch einen zwischen dem TAG und den Verfrachtern ausgehandelten Kollektivtarif ersetzt wurde.³⁴ Diese beschränkte Tarifpflicht des Strassengüterverkehrs näherte die Konkurrenzbedingungen der privatwirtschaftlichen Strassentransporteure und der an eine gemeinwirtschaftliche Tarif- und Beförderungspflicht gebundenen Bahnen an.

Verkehrskoordinationsgesetze in anderen Staaten

Die ASPA hielt 1971 fest, dass nach der ATO-Ablehnung 1951, «in der Schweiz als einzigem Land wiederum die Gewerbefreiheit» im Strassentransport bestanden habe.³⁵ Gesetze für die Verkehrskoordination und die Konzessionierung privater Autotransportunternehmen waren in der Zwischenkriegszeit in den meisten Ländern eingeführt worden. Das Studium ausländischer Lösungen spielte im Gesetzgebungsprozess für das Verkehrsteilungsgesetz und später für die ATO eine wichtige Rolle.³⁶ Das galt nicht nur für die autoritär-korporatistischen Modelle der faschistischen Diktaturen.³⁷ Neben Deutschland und Italien kannten gerade auch demokratische Staaten zu dieser Zeit ähnliche Regulierungen der Strassentransportbranche. Neben denjenigen in Frankreich, den Niederlanden und der Tschechoslowakei sind hier besonders die Modelle in den USA und Grossbritannien zu erwähnen, da sie starke Übereinstimmungen mit der ATO aufwiesen. In den USA wurde ein einheitlicher Verband der Branche ebenfalls erst auf Staatsdruck gegründet, und in Grossbritannien wurde 1933 eine Konzessionierungspflicht mit Bedürfnisklausel eingeführt.³⁸ Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde in Grossbritannien sogar für eine kurze Phase zusammen mit den bis dahin dort noch privaten Bahngesellschaften auch der Strassenfernverkehr verstaatlicht.³⁹

Ein landesweiter Gesamtarbeitsvertrag für das Transportgewerbe

Die gewerkschaftliche Interessenvertretung und damit das Kollektivvertragswesen hatten in der schweizerischen Strassentransportbranche immer einen schweren Stand. Faktoren dabei waren die Zersplitterung der organisierten Interessen, die niedrige Schwelle zum Eintritt in die Selbständigkeit und die Vielzahl von Einmann- und Kleinbetrieben. Eine Ausnahme bildeten die grossen Städte, wo der sogenannte Drei- und später Fünfstädtevertrag zwischen dem VHTL und dem Fuhrhalterverband bestand und durch die Submissionsverordnungen gestützt wurde.⁴⁰

Schon die erste ATO von 1938 sah auf Antrag von Ständerat Gustav Wenk (SP, BS) explizit einen allgemein verbindlichen Gesamtarbeitsvertrag (GAV) vor. Ein wich-

tiges Element für die Stärkung der kollektiven Arbeitsbeziehungen in der Branche war zudem die TAG-Mitgliedschaft des VHTL, dessen Zentralsekretär Hermann Leuenberger im Verwaltungsrat der TAG Einsitz nahm. Trotzdem kam es vorerst zu keinem Vertragsabschluss – wohl wegen der durch die kriegswirtschaftliche Ausnahmesituation verzögerten Umsetzung der ATO.⁴¹

Erst 1946 gelang es der Gewerkschaft, einen branchenweiten GAV durchzusetzen. In diesem Jahr erreichte eine von 1944 bis 1948 dauernde Streikwelle, in der sich das Gesamtarbeitsvertragswesen landesweit durchsetzte, ihren Höhepunkt.⁴² Am 1. September 1946 organisierte der VHTL eine grosse, motorisierte Demonstration in Form einer Sternfahrt nach Bern. Thematisiert wurden anlässlich der anstehenden Revision der Motorfahrzeugverordnung die harten Arbeitsbedingungen der Chauffeure. Dazu verlangte die Gewerkschaft, dass der in der ATO festgeschriebene Gesamtarbeitsvertrag für das Autotransportgewerbe (GAVATO) und entsprechende Regelungen für die im Werkverkehr tätigen Chauffeure endlich eingeführt werden müssten.⁴³ Der GAVATO wurde am 28. Februar 1947 abgeschlossen und seine wesentlichen Bestimmungen wurden am 18. Dezember vom Bundesrat für allgemein verbindlich erklärt. Vertragspartner waren insgesamt elf Unternehmerverbände und drei Gewerkschaften.

Die ATO und die Auseinandersetzungen um eine neue Wirtschaftsverfassung

Am 6. Juli 1947 nahmen Volk und Stände das Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) sehr deutlich und die neuen Wirtschaftsartikel in der Bundesverfassung knapp an. Während die AHV das grundlegende Sozialwerk der Schweiz bildet, verankerten die Wirtschaftsartikel die längst praktizierte Mitwirkung der organisierten Interessen im Gesetzgebungsprozess in der Verfassung und gaben dem Bund die Kompetenz zur Erreichung wirtschaftspolitischer Ziele wie der Vollbeschäftigung und des Schutzes bedrohter Branchen falls nötig von der Handels- und Gewerbefreiheit abzuweichen.

Die im Rahmen der ATO vorgesehene Möglichkeit, Tarifordnungen und Gesamtarbeitsverträge für allgemein verbindlich zu erklären, stellt sie in den Kontext der Diskussionen über die Organisation der Wirtschaft in den 1930er- und 40er-Jahren, die mit der Annahme der Wirtschaftsartikel ihren Abschluss fanden. Im selben Jahr wie das Verkehrsteilungsgesetz scheiterten die grundsätzlichen Vorschläge für eine Neugestaltung der Wirtschaftspolitik von links (Kriseninitiative) und von rechts (Totalrevision der Bundesverfassung mit autoritär-ständestaatlicher Zielsetzung).

Nach der Abwertung des Schweizer Frankens im Herbst 1936 kam es zu grundlegenden Korrekturen in der bisher von der Deflationspolitik beherrschten Wirt-

schaftspolitik. Bereits 1937 verständigten sich die wichtigsten Verbände und Parteien erstmals über die neuen Wirtschaftsartikel in der Bundesverfassung. Wegen des Kriegsausbruchs wurde die Volksabstimmung über die Wirtschaftsartikel vorerst aber vertagt. Gestützt auf seine ausserordentlichen Vollmachten konnte der Bundesrat dennoch viele Massnahmen in Kraft setzen, die verfassungsrechtlich gesehen die Verabschiedung der Wirtschaftsartikel verlangt hätten. Dazu gehört etwa die Autotransportordnung.

Der Entwurf von 1937 sah die Möglichkeit vor, dass der Bundesrat einseitige Verbandsbeschlüsse (darunter auch Kartelle) für allgemein verbindlich erklären könne. Der wohl entscheidendste Unterschied in der 1947 von Volk und Ständen angenommenen Fassung ist, dass sie dies nur noch für Gesamtarbeitsverträge vorsah.⁴⁴ Das Gewerbe konnte damit seine Vorstellungen einer weitgehend durch die Berufsverbände regulierten Wirtschaftsordnung nicht durchsetzen.⁴⁵

Da damit eine verfassungsmässige Kompetenz zur Allgemeinverbindlicherklärung von Verbandsbeschlüssen fehlte und 1946 auch der Verkehrsartikel abgelehnt worden war, stand die Verfassungsmässigkeit der ATO auf wackligen Füßen. Der Staatsrechtler Zacharia Giacometti, einer der schärfsten Kritiker des in den 1930er- und 40er-Jahren angewandten Dringlichkeitsrechts, bezeichnete die ATO als verfassungswidrig und rief zu ihrer Ablehnung auf. Zwar hielt auch Giacometti verkehrs- und gewerbepolitisch eine Verkehrskoordination für notwendig, doch müsse diese in einem Rechtsstaat «den Weg der Verfassung und nicht denjenigen des geringsten Widerstands [...] gehen».⁴⁶ Giacometti war mit seinem Plädoyer für eine Rückbesinnung auf den liberalen Rechtsstaat und eine Stärkung der individuellen Freiheitsrechte gegenüber der Staats- und Verbandsmacht in den 1950er-Jahren eine einflussreiche Stimme.⁴⁷ Zum Verständnis des grundsätzlichen Charakters dieser Auseinandersetzungen ist es wichtig zu betonen, dass dieser individualistisch-liberale Ansatz gerade auch aus denjenigen Kreisen unterstützt wurde, die vor dem Zusammenbruch der faschistischen Mächte noch für eine autoritär-korporatistische «Erneuerung» der von ihnen als überholt empfundenen liberal-demokratischen Verfassungsordnung plädiert hatten. Die 1949 angenommene Initiative «Rückkehr zur direkten Demokratie», die das bundesrätliche Vollmachtenregime beendete, wurde von der reaktionär-föderalistischen Erneuerungsbewegung *Ligue Vaudoise* lanciert.⁴⁸ Diese Opposition von rechts gegen die notrechtlichen Kompetenzen der Exekutive hängt damit zusammen, dass sich deren Charakter in den Jahren unmittelbar vor und während des Zweiten Weltkriegs gewandelt hatte. Durch die notrechtlich begründete Ausschaltung des Referendums und die ausserordentliche Lage der Kriegszeit wurden mehr und stärkere Staatseingriffe politisch möglich. Mit Jakob Tanner gesprochen diente die «Kompetenzkonzentration» bei der Exekutive während des Zweiten Weltkriegs nicht mehr einseitig der «autoritären Durchsetzung einer [...] von bürgerlichen Partikularinteressen dominierten, die sozialen Konflikte

verschärfenden Politik», sondern wurde zu einem «Vehikel der politischen Integration». Die notrechtliche «Abkürzung des Entscheidungsprozesses» schuf «ein ideales Umfeld für die Einübung und Einregulierung eines korporatistisch verfassten, von organisierten Interessen [...] beherrschten politischen bargaining».⁴⁹

Es ist in diesem Zusammenhang zu sehen, dass ein Vertreter des einflussreichsten bürgerlichen Spitzenverbands ein prägnantes Plädoyer für die ATO abgab. Für Hans Herold, Sekretär des Vororts und auf Eisenbahnfragen spezialisierter Rechtshistoriker, war es gerade der ausgesprochene und breit abgestützte Kompromisscharakter der ATO, der sie verfassungsrechtlich unbedenklich machte. Vertreter verschiedener Interessen und Ideologien könnten der ATO, «wenn auch freudlos, so doch nach näherer Überlegung der Folgen ihres Entscheides überzeugt» zustimmen: «Der Liberale muss sich damit abfinden, dass [...] Einschränkungen in der Transportfreiheit grosse gesamtwirtschaftliche Vorteile bieten, der Sozialist wird den freien Werkverkehr als Auswirkung des freien Unternehmertums dulden müssen.»⁵⁰ Herold interpretiert damit die ATO klar als verkehrspolitischen Ausdruck des den Wirtschaftsartikeln zugrundeliegenden Klassenkompromisses. Die überholte Doktrin des Manchesterliberalismus offiziell über Bord werfend, ohne sich für eine der in den 1930er-Jahren heiss umkämpften Alternativen des Plansozialismus und der berufsständischen Ordnung zu entscheiden, sollte die Wirtschaftspolitik die Vollbeschäftigung im Rahmen einer staatlich und korporativ regulierten privatkapitalistischen Wirtschaft garantieren.⁵¹

Duttweiler als Vorkämpfer gegen die «Verstaatlichung unserer Wirtschaft» – die Ablehnung der ATO

Die Ablehnung der ATO in der Volksabstimmung vom 25. Februar 1951 ging auf das vom Landesring der Unabhängigen (LdU) zusammen mit den Freiwirtschaftern ergriffene Referendum zurück. Wichtiger als die Eigeninteressen der Migros am Strassenverkehr war dabei zweifellos die politische Mission, die sich der Migros-LdU-Komplex unter seinem charismatischen Führer Gottlieb Duttweiler auf die Fahne geschrieben hatte: Kampf gegen jegliche Absprachen zwischen den grossen Verbänden und Parteien und damit Fundamentalopposition zu dem in den Wirtschaftsartikeln festgeschriebenen liberal-korporativen Interessenausgleich.⁵² Der LdU argumentierte, dass im Rahmen der ATO Strukturpolitik auf Kosten der Konsumenten betrieben würde. Neue, junge und innovative Kräfte könnten nicht auf dem Markt Fuss fassen. Im neuen Zeitgeist der 1950er-Jahre, wo breite Schichten zunehmend vom individuellen Aufstieg in einem «helvetisch akkomodierten American way of life» träumten, verfielen solche Argumente.⁵³ Daneben witterte das Parteiorgan *Die Tat* hinter der Vorlage ein Projekt, das auf die «Verstaatlichung

des Transportgewerbes» und damit auf einen «weiteren Schritt zur Verstaatlichung unserer Wirtschaft» abzielte,⁵⁴ und Duttweiler prangerte die ATO als «Zunftordnung» und «Verbotsgesetz» an.⁵⁵ Die ATO-Ablehnung war Ausdruck einer ideologischen Wende: wirtschaftsliberale Ideen galten nicht mehr wie noch in der unmittelbaren Nachkriegszeit als überholt.

Befristete Nachfolgeregelungen auf vertraglicher Basis

Zwischen 1951 und 1960 wurden wesentliche Bestimmungen der ATO mittels privatrechtlicher Vereinbarungen weitergeführt. Zwar wurde der in der ATO verankerte landesweite GAV nicht verlängert, aber bereits am 15. Oktober eine «Vereinbarung über Gesamtarbeitsverträge» zwischen dem VHTL und den dem TAG angehörenden Arbeitgeberverbänden abgeschlossen. Diese sah den Abschluss regionaler GAV vor und empfahl für diese am ehemaligen GAVATO ausgerichtete Mindestnormen.⁵⁶

1952 wurde als Ersatz für die ATO ein privatrechtlicher «Gesellschaftsvertrag» zwischen den SBB, der TAG und der eigens geschaffenen Gemeinschaft für den Überlandverkehr (GU) abgeschlossen. Der GU waren die im Fernverkehr tätigen TAG-Mitglieder angeschlossen. Mit dem Vertrag wurde eine einfache Gesellschaft mit dem Namen *Schweizerischer Güterverkehrsverband* (GVV) geschaffen.⁵⁷ Dem Abkommen trat später auch der Verband schweizerischer Transportunternehmen (VST) bei.⁵⁸ Beide Seiten verzichteten im Rahmen des GVV auf tarifarische Kampfmassnahmen, die Ausdehnung der Transportkapazität auf der Strasse und die Neugründung von Strassentransportfirmen. Die Lastwagenunternehmen verpflichteten sich, die Tarifordnung einzuhalten und sich einem GAV anzuschliessen. Ausnahmen von diesen Bestimmungen konnte die Zentralstelle des GVV bewilligen. Diese war ähnlich der Transportkommission im Rahmen der ATO paritätisch zusammengesetzt aus Vertretern der SBB, der TAG, der GU und der wirtschaftlichen Spitzenverbände.⁵⁹ Ein geplantes Abkommen über eine Nahverkehrsordnung kam dagegen nicht zustande. Die Durchsetzung des GVV-Kartells erwies sich als schwierig, da Sanktionsmassnahmen gegen «Aussen-seiter» weitgehend fehlten. Wegen grosszügig bewilligter Ausnahmen nahmen die Kapazitäten des Strassentransports trotz des GVV zu. Bei den SBB kam man schliesslich zur Überzeugung, dass sich eine Verkehrskoordination «auf dem Wege freiwilliger Zusammenarbeit [...] nicht erreichen» lasse und der GVV-Vertrag zunehmend zu einem «Vertrag zur Förderung der Lastwagenkonkurrenz» werde. Letztlich scheiterte der GVV am alten Hauptstreitpunkt zwischen Schiene und Strasse, den Transporttarifen: verlangten die Bahnen gleiche «Domizilpreise» für Schiene und Strasse,⁶⁰ war dies für den TAG ein «Angriff auf den im GVV-Vertrag

verankerten arteigenen Tarif der Überlandtransportunternehmer».⁶¹ 1960 kündigten die Bahnen das Abkommen über den GVV. Der GVV hatte erneut gezeigt, dass die Verbände der Strassentransportbranche zu schwach waren, ohne staatliche Hilfe ein Kartell durchzusetzen. Für eine kurze Zeit war der Ruf nach einer gesetzlichen Lösung deshalb wieder stärker zu vernehmen. Der zuständige Bundesrat Willy Spühler war grundsätzlich bereit, einen erneuten Versuch zu wagen, doch stellte er mit Blick auf die Referendumshürde die Bedingung, dass dafür von Strasse und Schiene gemeinsam getragene Vorschläge eingereicht werden müssten.⁶² Auf solche Vorschläge wartete das Departement in den kommenden Jahren aber vergeblich. In der Hochkonjunktur der 1960er-Jahre schien eine Regelung des Verkehrs den von ihr gleichermassen profitierenden Vertretern von Schiene und Strasse kaum nötig. Zu einem neuen Anlauf für eine Gesamtverkehrspolitik kam es erst, als sich der Horizont der wirtschaftlichen Konjunktur wieder verdüsterte und mit der Umweltproblematik ein neuer Faktor eine Rolle in der Verkehrspolitik zu spielen begann. 1972 setzte der Bundesrat die «Kommission für die schweizerische Gesamtverkehrskonzeption» ein, die Vorarbeiten für eine Teilrevision der Bundesverfassung im Sinn einer koordinierten Verkehrspolitik lieferte. Doch auch diese Vorlage scheiterte am 12. Juni 1988 am Referendum.⁶³

Das Verhältnis von Schiene und Strasse im Wandel der wirtschaftspolitischen Auffassungen

Verkehrspolitische Probleme sind nicht zu trennen von den allgemeinen wirtschafts- und sozialpolitischen Auseinandersetzungen. Die Kritik an der ATO kam weitgehend von ausserhalb der Verkehrsbranche. Sie war Teil des Protests gegen den in den Wirtschaftsartikeln zum Ausdruck kommenden Kompromiss zwischen den Grossparteien und Spitzenverbänden.

Eine Stärke der ATO war, dass sie den grundsätzlichen Unterschieden zwischen dem von öffentlichen Grossbetrieben geprägten Schienenverkehr und dem kleingewerblich geprägten Strassentransport in einem integrativen Ansatz Rechnung trug. «Die ATO erwies sich als tragfähig», weil sie ebenso im «Interesse der Bahnen [...] den Wettbewerb zwischen Schiene und Strasse eindämmte» wie sie «den Wettbewerb innerhalb des Strassentransportgewerbes beschränkte».⁶⁴ Dazu kommt der bisher in der verkehrsgeschichtlichen Forschung wie in den verkehrspolitischen Debatten meist ignorierte Aspekt der Arbeitsbedingungen, wo mit dem GAVATO ebenfalls ein erster Schritt zum sozialen Ausgleich gemacht wurde. Nach dem Wegfall der ATO wurde die Konkurrenz zwischen Bahn und Strasse weiter auf Kosten des Strassentransportpersonals ausgetragen, dessen Anstellungsbedingungen weit schlechter sind als jene der Eisenbahner.

Der Unterschied zwischen dem Interessenausgleich der ATO und der aktuellen stark zwischen Anhängern des öffentlichen Verkehrs und des Strassentransports polarisierten verkehrspolitischen Auseinandersetzung könnte kaum grösser sein. Doch real prägt nicht nur Konkurrenz, sondern immer auch Kooperation das Verhältnis zwischen Schiene und Strasse. Der vorherrschenden Sichtweise, die axiomatisch die Konkurrenz der Kooperation und den Privat- dem Staatsbetrieb als überlegen betrachtet, können öffentlich geförderte Kartelle, Tarifabsprachen und ein eigener Strassentransportdienst des Bundesbetriebs SBB gewiss nur noch als Irrwege einer längst versunkenen Epoche erscheinen. Als Allheilmittel angepriesen wird vielmehr die Liberalisierung des Schienengüterverkehrs, und die Beteiligung privater Transportunternehmungen an der SBB Cargo wird gefordert. Doch wie die geschichtliche Erfahrung lehrt, können sich die jeweils vorherrschenden wirtschaftspolitischen Auffassungen bisweilen recht unerwartet ändern.

Anmerkungen

- 1 Merki Christoph Maria, «Vom <Herrenfahrer> zum <Balkanraser>. Zur Geschichte des Automobilismus in der Schweiz», *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 56/1 (2006), S. 55.
- 2 Barker Theodore Cardwell, «The International History of Motor Transport», *Journal of Contemporary History* 20 (1985), S. 7 f.
- 3 Vgl. dazu am britischen Beispiel: Scott Peter, Reid Chris, «<The White Slavery of the Motor World>: Opportunism in the Interwar Road Haulage Industry», *Social History* 25/3 (2000), S. 300–315.
- 4 Berchtold Walter, «Die Verkehrspolitik der Schweiz», in: Eidgenössisches Amt für Verkehr (Hg.), *Ein Jahrhundert Schweizer Bahnen 1847–1947*, Bd. 1, Frauenfeld 1947, S. 287; Garbani R., «50 Jahre ASPA 1921–1971», *Motorlastwagen* 10 (1971), Jubiläumsausgabe 50 Jahre ASPA, S. 15.
- 5 «Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesbeschlusses über den Transport von Personen und Sachen mit Motorfahrzeugen auf öffentlichen Strassen (Autotransportordnung)», vom 29. 7 1949, *Schweizerisches Bundesblatt* (im Folgenden *Bbl.*) 1949, II, S. 221, 224.
- 6 Ebd., S. 212 f.
- 7 Leonhard Neidhart, *Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*, Bern 1970, S. 279 f.
- 8 Mollet Thomas, *Die Quadratur des Kreises? Schweizer Verkehrskoordinationspolitik zwischen 1935 und 1988*, Lizentiatsarbeit, Universität Bern, 2005.
- 9 Sager Fritz, «Spannungsfelder und Leitbilder in der schweizerischen Schwerverkehrspolitik 1932 bis 1998», *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 49/3 (1999), S. 307–332.
- 10 Für entsprechende Beispiele aus Deutschland vgl. Sager (wie Anm. 9), S. 308 f.; aus Grossbritannien Scott Peter, «British Railways and the Challenge from Road Haulage», *Twentieth Century British History* 13/2 (2002), S. 102 f.
- 11 So schlug der Bauernführer Ernst Laur kurz nach dem Landesstreik am 20. November 1918 dem Bundesrat die Förderung des Motorwagenparks als Präventivmassnahme gegen einen neuen Generalstreik vor. Vgl. Gautschi Willi, *Dokumente zum Landesstreik 1918*, Zürich 1971, S. 375 (Dokument 139: Vorschläge des schweizerischen Bauernsekretärs Laur zur Verhinderung eines abermaligen Landesstreiks).
- 12 Schiedt Hans-Ulrich, «Chausseen und Kunststrassen». Der Bau der Hauptstrassen zwischen 1750 und 1910, *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 56/1 (2006), S. 21.

- 13 Merki (wie Anm. 1), S. 49.
- 14 Grimm Robert, «Eisenbahn und Auto», Separatdruck aus *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Sozialpolitik*, Bern 1926, S. 19–23.
- 15 Mollet (wie Anm. 8), S. 27 f.
- 16 SEV (Hg.), *Schweizerischer Eisenbahnerverband SEV 1919–1969: 50 Jahre Einheitsgewerkschaft im Dienste des sozialen Fortschritts und der Demokratie*, S. 212 f.
- 17 Sager (wie Anm. 9), S. 312.
- 18 *VHTL-Tätigkeitsbericht, 1936–1938*, S. 102 ff.; *25 Jahre Treuhandverband des Autotransport-Gewerbes TAG 1938–1963*, S. 9.
- 19 «Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend den Erlass eines Bundesgesetzes über die Regelung der Beförderung von Gütern mit Motorfahrzeugen auf öffentlichen Strassen», vom 23. 1. 1934, *Bbl.*, 1934, I, S. 94.
- 20 Mollet (wie Anm. 8), S. 34.
- 21 Resolution Verbandsvorstand Sommer 1934, zit. nach SEV (wie Anm. 16), S. 213.
- 22 Initiativtext Gütertransportinitiative zit. nach ebd., S. 214.
- 23 «Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung über die Änderung der Bundesverfassung für den Transport auf der Eisenbahn, der Strasse, zu Wasser und in der Luft», vom 19. 12. 1941, *Bbl.*, 1941, S. 1138 f.
- 24 Garbani (wie Anm. 4), S. 15.
- 25 «Die Kampagne für die ATO eröffnet», *Der Eisenbahner* 3 (1951), S. 2.
- 26 Mollet (wie Anm. 8), S. 12 f., 70 ff.
- 27 Ebd., S. 43 f.
- 28 Vgl. zu den Funktionen und dem Wandel solcher Arrangements: Mach André, *La Suisse entre internationalisation et changements politiques internes. La législation sur les cartels et les relations industrielles dans les années 1990* (Analyses des politiques publiques 6), Zürich, Chur 2006, S. 31 f.
- 29 Schröter Harm G., «Kartelle», in: *Historisches Lexikon der Schweiz*, <http://www.hls-dhs-dss.ch> (Version vom 3. 8. 2007).
- 30 Bezeichnenderweise waren von den acht Präsidenten, die diesem Verband zwischen 1921 und 1971 vorstanden, mit der Ausnahme eines vollberuflichen Verbandsfunktionärs alle im Hauptberuf Industrielle oder Bauunternehmer. Garbani (wie Anm. 4), S. 14.
- 31 *TAG* (wie Anm. 18) 1938–1963, S. 3 f., 11.
- 32 Ebd., S. 17.
- 33 «Botschaft» (wie Anm. 23), S. 1124 f.
- 34 *Jahresbericht über die Tätigkeit der LITRA im Geschäftsjahr 1950*, S. 1.
- 35 Garbani (wie Anm. 4), S. 15.
- 36 So in der Serie «Die Regelungen des Güterverkehrs mit Bahn und Auto im Ausland», *SBB-Nachrichtenblatt* 10 (1935), S. 172–176 (zu Frankreich und Deutschland); 11 (1935) S. 186–189 (zu Deutschland und Italien); 12 (1935), S. 212–214 (zu Grossbritannien), 1 (1936), S. 9 f. (zu den USA); 5 (1933), S. 96 (zum neuen tschechoslowakischen Konzessionsgesetz vom 23. 12. 1932); 8 (1937), S. 124–126 (Tissot van Patot J. P. B., «Die Frage Schiene und Strasse in den Niederlanden»).
- 37 Auf das deutsche Gesetz von 1935 verweist Sager (wie Anm. 9), S. 312 f., mit Hinweis auf demokratiekritische Tendenzen in der ASPA.
- 38 Zu den USA: Tischler Helmuth, «Der epische Konflikt zwischen Schiene und Strasse: Der Güterverkehr in den USA seit dem Ende des 19. Jahrhunderts», in: Niemann Harry, Hermann Armin, *100 Jahre LKW. Geschichte und Zukunft des Nutzfahrzeuges*, Stuttgart 1997, S. 255 ff. Zu Grossbritannien: Scott (wie Anm. 10), S. 118.
- 39 Richardson J. J., «The Administration of Denationalization. The Case of Road Haulage», *Public Administration* 49/4 (1971), S. 385 ff.
- 40 Vgl. die entsprechenden Einträge in den VHTL-Tätigkeitsberichten.
- 41 *TAG* (wie Anm. 18), S. 9
- 42 Degen Bernard, «Weltwirtschaftskrise und Zweiter Weltkrieg», in: Boillat Valérie et al., *Vom Wert der Arbeit. Schweizer Gewerkschaften – Geschichte und Geschichten*, Zürich 2006, S. 216 f.

- 43 VHTL-Tätigkeitsbericht 1945/46/47, S. 124–131.
- 44 Kobelt Eduard, *Die Wirtschaftspolitik der Gewerkschaften 1920–1950. Der Einfluss einzelner Gewerkschaftsverbände und Persönlichkeiten auf die Wirtschaftspolitik des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes*, Zürich 1987, S. 137 f.
- 45 Zu den wirtschaftspolitischen Grundsatzpositionen des Gewerbeverbands und ihrem Wandel vgl. Angst Kenneth, «Von der <alten> zur <neuen> Gewerbepolitik. Liberalkorporative Neuorientierung des schweizerischen Gewerbeverbandes (1930–1942)», Bamberg 1992.
- 46 Giacometti Z., «Die Verfassungswidrigkeit der Autotransportordnung», *Neue Zürcher Zeitung*, Morgenausgabe 309, 13. 2. 1951, und Abendausgabe 314 (Hervorhebungen im Original).
- 47 Siegenthaler Hansjörg, «Strukturen und Prozesse in der Schweizergeschichte der Nachkriegszeit», in: Blanc Jean-Daniel, Luchsinger Christine (Hg.), *Achtung die 50er Jahre! Annäherungen an eine widersprüchliche Zeit*, Zürich 1994, S. 13 f.
- 48 Kley Andreas, «Vollmachtenregime», in: *Historisches Lexikon der Schweiz*, <http://www.hls-dhs-dss.ch> (Version vom 22. 4. 2009).
- 49 Tanner Jakob, *Bundeshaushalt, Währung und Kriegswirtschaft. Eine finanzsoziologische Analyse der Schweiz zwischen 1938 und 1953*, Zürich 1986, S. 305.
- 50 Herold H., «Die Autotransportordnung: Opportunität – oder Legalität», *Neue Zürcher Zeitung*, Abendausgabe 331, 15. 2. 1951.
- 51 Vgl. dazu u. a.: Hafner Georg, *Bundesrat Walther Stampfli (1884–1965). Leiter der Kriegswirtschaft im Zweiten Weltkrieg. Bundesrätlicher Vater der AHV*, Olten 1986, S. 360 f.
- 52 Neidhart (wie Anm. 7), S. 279.
- 53 Tanner Jakob, «Die Schweiz in den 1950er Jahren. Prozesse, Brüche, Widersprüche, Ungleichzeitigkeiten», in: Blanc/Luchsinger (wie Anm. 47), S. 36 f.
- 54 «Die ATO ist keine <Übergangslösung>, sondern ein verfassungswidriger Dauerzustand», *Die Tat*, 19. 2. 1951.
- 55 «Für und wider die ATO. Eine kontradiktorische Kundgebung im Zürcher Kongresshaus», *Die Tat*, 24. 2. 1951.
- 56 TAG (wie Anm. 18), S. 23 ff.
- 57 *Gesellschaftsvertrag zwischen den SBB, dem TAG und der Gemeinschaft für den Überlandverkehr (GU)*, Bern, 1. 5. 1951.
- 58 «Das Tarifproblem war unlösbar. Am Ende der privatrechtlichen Verständigung im Gütertransportverkehr», *National-Zeitung* 204, 4. 5. 1960.
- 59 *Gesellschaftsvertrag* (wie Anm. 57).
- 60 SBB-Archiv, Registratur der Generaldirektion SBB, 053.407, Ablieferung 2004/15, Dossier GVV, «Persönliche Eindrücke über die sachlichen Grundursachen der Dauerkrise GVV».
- 61 TAG (wie Anm. 18), S. 31.
- 62 SBB-Archiv, Dossier GVV (wie Anm. 60), Spühler an den TAG, die GU, den VFA, die GD SBB und den VST, 19. 5. 1960.
- 63 Haefeli Ueli, «Der grosse Plan und seine helvetische Realisierung. Die Gesamtverkehrskonzeption 1972–1977 und ihre Wirkung auf die schweizerische Verkehrspolitik», *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 56/1 (2006), S. 91 ff.
- 64 Sager (wie Anm. 9), S. 312 f.