Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 25 (1945-1946)
Heft: 8

Artikel: Ein neues Verfassungsfundament für den Verkehr
Autor: Wanner, Fritz
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-159320

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: 18.02.2026

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

haben. Viele haben sich gerne der politischen Konjunktur angepaßt und niemand wird behaupten wollen, daß wir alle im Sommer 1940 «den Felsen gleich» dagestanden wären. Und wenn wir auch vor den letzten Konsequenzen bewahrt worden sind, so verdanken wir dies nicht nur uns selbst, sondern dem Umstand, daß all die Jahre hindurch ein besonders heller und schöner Stern über unserer Heimat geleuchtet hat. Gerade dies soll uns aber eine Verpflichtung sein, noch mehr als bisher auch in der deutschen Schuldfrage Liebe statt Kritik zu üben und lieber Wunden zu verbinden, statt sie aufzureißen. Bei der entsetzlichen, alle Vorstellungen übersteigenden Not, die heute über unzählige Deutsche hereingebrochen ist, scheint das mehr denn je am Platze zu sein; denn wenn Staatsmänner wie Churchill, Kirchenfürsten wie der Bischof von Chichester und angesehene Fachzeitschriften wie der «Economist» mit schärfsten Worten das heutige Vorgehen gewisser Staaten gegen die Deutschen verurteilen, sollten wir Neutrale es nicht verantworten können, tatenlos beiseite zu stehen. Es dürfte heute an der Zeit sein, unsre wirklich nicht immer unfehlbaren Meinungen zu revidieren und unserm schwer bedrängten Nachbarvolk beizustehen, wo wir hiezu in der Lage sind.

Ein neues Verfassungsfundament für den Verkehr

Von Fritz Wanner

I. Verkehrsartikel und Wirtschaftsartikel

Die Verfassungsgrundsätze sind die Meilensteine unserer staat- auch bei uns schon in vollem Gange. Wenn nicht alle Zeichen trügen, werden sie auch in der Schweiz zu Auseinandersetzungen führen, die im Zeichen ganz neuer Frontstellungen der Parteien stehen. In einem zunehmenden Maß werden die großen Wirtschaftsverbände und weitere, außerhalb der politischen Parteien fechtende Gruppierungen ihr Gewicht in die Waagschale werfen.

Man mag diese Entwicklung bedauern oder nicht: Tatsache ist, daß gerade bei den bevorstehenden eidgenössischen Abstimmungen über die neuen Wirtschaftsartikel und über den Verkehrsartikel der Entscheid mindestens so sehr von der Stellungnahme der Gewerkschaften, des Bauernverbandes, des Gewerbeverbandes und im Fall des Verkehrsartikels von den Automobilverbänden abhängig sein wird, wie von der Haltung der politischen Parteien. Wird die sich immer deutlicher anbahnende Zusammenarbeit von Gewerbeverband, Bauernverband und Gewerkschaftsbund auf diese Abstimmungen hin zur

Gewißheit, so kann eine solche Blockbildung der stärksten Verbände die politischen Entscheidungen weitgehend beeinflussen.

Die kommenden eidgenössischen Abstimmungen werden damit zu eigentlichen Experimentierfeldern für Neugruppierungen, die das politische Kräftespiel auf eine andere Ebene tragen und die die politischen Parteien in eine bescheidenere Rolle zurückdrängen. Das ist bis zu einem gewissen Grad verständlich, weil die Diskussion um Meinungspole wie Vollbeschäftigung, Recht auf Arbeit, Planwirtschaft, Verkehrsfreiheit oder Wettbewerbsregelung im Verkehr zunächst weniger die politische als die wirtschaftliche Komponente sichtbar macht. Das zeigte sich schon bei der jahrelangen Vorbereitung der neuen Verfassungsvorschläge, die im Zeichen schärfster Interessenkämpfe stand, bei denen die wirtschaftliche Betrachtungsweise die politische Betrachtungsweise stets in den zweiten Rang verwies.

Das Zurücktreten der Parteien wird sich vor allem in einer Erschwerung der Aufklärung geltend machen. Diese wird weniger in der politischen Tagespresse zum Austrag kommen und dafür umso mehr Raum in der Verbandspresse und in der interessegebundenen Wirtschaftspresse beanspruchen. Das aber ist als Nachteil für eine freie Diskussion zu betrachten, weil die Verbandspresse noch mehr als die Tagespresse an bestimmte Marschrouten gebunden ist und zu ihren Auftraggebern in einem direkteren Abhängigkeitsverhältnis steht als die Tageszeitung zu den politischen Parteien.

II. Zeithintergrund

Die Verfassungsgrundsätze sind die Meilensteine unserer staatlichen Ordnung. Diese Meilensteine werden nicht leichten Herzens versetzt, denn an ihnen soll sich auf lange Sicht unser Rechtsleben orientieren. Unser Verfassungsrecht weist daher größte Stabilität auf und stellt im Gegensatz zum Gesetzes- und Verordnungsrecht keinen leichtflüssigen, leicht abänderbaren Rechtsstoff dar.

Verfassungsrevisionen sind aus diesem Grunde immer der Ausdruck grundlegender Veränderungen in den Bedürfnissen und Anschauungen eines Volkes, ja, sie stellen mehr oder weniger eine Zeitenwende dar, wie sie durch das Dahinfallen bisheriger Voraussetzungen oder das Entstehen neuer Ausgangspunkte gekennzeichnet ist.

Eine Verfassungsrevision hat daher um so eher Aussicht, von Volk und Ständen angenommen zu werden, je überzeugender das Vorliegen einer solchen Zeitenwende, der Durchbruch neuer Ideen, das Entstehen neuer Tatsachengrundlagen nachgewiesen werden kann. Wie verhält es sich in dieser Beziehung mit den Bestrebungen für

einen neuen Verkehrsartikel? Verleiht der zu Ende gegangene Krieg diesen Bestrebungen vermehrtes Gewicht, oder haben im Gegenteil die letzten Jahre mit der Erfahrung des Kriegstransportregimes das Bedürfnis nach einer verfassungsrechtlichen Neuordnung des Verkehrs als weniger dringlich erscheinen lassen?

Gewiß ist, daß den Gegnern des neuen Verfassungsartikels die Flutwelle von Freiheit und Abkehr von staatlichem Wirtschaftszwang, die für das Kriegsende als durchaus normale Reaktion zu erwarten war, stimmungsmäßig stark zustatten kommen wird. Es ist sogar nicht ausgeschlossen, daß die Gegner einer Neuordnung von dieser ganz besonderen Gunst der Umstände stark profitieren und daß der allgemeine Wunsch nach Beseitigung von jeder Art staatlichen Zwanges dem Verkehrsartikel gefährlich werden kann. Diese Gefahr ist um so größer, als es sich um einen reinen Kompetenz- und Programmartikel handelt, der die Ausführungsgesetzgebung nicht präjudizieren will und in den hinein die Phantasie und der böse Wille des Gegners deshalb alle möglichen Ungereimtheiten interpretieren wird.

Zwar können die Zeitumstände auch zu Gunsten des neuen Verfassungsartikels, für den sich ein Bedürfnis schon lange vor dem Krieg gezeigt hatte, mobilisiert werden. Denn der Krieg hat nicht nur bei uns, sondern in der ganzen Welt mit ungeheurer Eindrücklichkeit die Bedeutung eines gut entwickelten privaten und öffentlichen Verkehrsapparates unter Beweis gestellt. Die öffentliche Meinung erhielt hier einen Anschauungsunterricht, der noch einige Zeit nachwirken dürfte. Der Verkehr hat sich in einem solchen Maße als Mittel der Kriegführung und der Aufrechterhaltung der Produktionskraft erwiesen, daß heute jedermann deutlich geworden ist, warum schon in der Vorkriegszeit die Verkehrsrüstung als direkter Bestandteil der militärischen Rüstung betrachtet wurde. Die Wirklichkeit des Krieges hat wohl alle erwarteten Anforderungen an die Verkehrsmittel übertroffen und auf diesem Gebiete einen Verschleiß mit sich gebracht, der gar bald alle Konkurrenzvorstellungen verschwinden ließ und dafür ein System engster Zusammenarbeit von Eisenbahn, Auto, Wasserstraße und Flugzeug entwickelte.

Als größte Überraschung ist die Tatsache festzuhalten, daß der Krieg überall den Eisenbahnen zu einer von niemandem in diesem Ausmaß vorausgesehenen Leistungsprobe verhalf. *Auf ihnen ruhte gar bald die Hauptlast der Transportaufgaben.* Der Krieg hat so lange gedauert, als die Eisenbahnen mit einer erstaunlichen Anpassungsfähigkeit die doppelte Aufgabe der Versorgung der kämpfenden Front und die Inganghaltung der Kriegswirtschaft im Hinterland erfüllen konnten. Er ist nach fast sechsjähriger Dauer mit unglaublicher Schnelligkeit zusammengebrochen, als die alliierten Bomberverbände das feindliche Verkehrssystem in seiner ganzen Tiefe umgepflügt und

außer Gebrauch gesetzt hatten. Die Geschichte wird einmal zeigen, in welchem Ausmaß *dieser Krieg ein Krieg mit den Eisenbahnen und gegen die Eisenbahnen war und welche neuartigen Methoden der Zusammenarbeit aller Verkehrsmittel, ja, welcher Kampf gegen jede Art von Doppelbedienung in seinem Verlauf in allen Ländern entwickelt wurden.*

Das trifft weitgehend auch auf unser Land zu, wo aus den bekannten Gründen der Treibstoff- und Gummiknappheit die Eisenbahnen bald die Hauptlast des öffentlichen Verkehrs zu tragen hatten. So erwies sich die Elektrifikation unserer Bahnen rückwirkend als die staatspolitisch, technisch und wirtschaftlich segensreichste Leistung der Zwischenkriegszeit, ja, als die Rettung vor wirtschaftlichem Zusammenbruch und als wichtigste Voraussetzung für die Aufrechterhaltung unserer bewaffneten Neutralität. Es ist hier nicht der Ort, auf die gewaltigen Transportleistungen der Schiene für Volk, Wirtschaft und Armee näher einzutreten und im Einzelnen zu zeigen, in wie rationeller Art die Zusammenarbeit von Auto und Eisenbahn in der Armee und im Wirtschaftsleben, hier namentlich durch Bildung von Transportgemeinschaften und freiwillige Beschränkung des Automobileinsatzes auf den Nahverkehr, sowie auf den Zubringer- und Verteilerdienst, sichergestellt wurde. Man wird sich aber nicht in der Erwartung täuschen, *daß diese Kriegsvorbilder zur Vermeidung jeder überflüssigen Transportleistung und zu einer Zusammenarbeit aller Verkehrsmittel im Sinne einer harmonischen Ergänzung gemäß besonderer Eignung nicht so leicht in Vergessenheit geraten.* Dem Automobil wird vor allem aus militärischen Gründen nach dem Krieg für die Verwirklichung der Heeresmotorisierung ein größerer Spielraum gewährt werden, da wir aus Kostengründen auf das Requisitionssystem nie ganz verzichten können. Doch dürfen wir nimmermehr zum System der Vorkriegs-Typen-Anarchie, des schlechten Wagenunterhaltes und der ungenügenden sozialen Stellung des Chauffeurs als Begleiterscheinungen ständiger Preisunterbietungen im Autotransportgewerbe zurückkehren.

Mit diesen wenigen Hinweisen ist der Zeithintergrund, auf welchem sich die demnächst zu erwartende Abstimmung über den neuen Verkehrsartikel abspielt, wohl genügend aufgehellt. Die Freunde der Neuordnung werden namentlich aus der überragenden Bedeutung eines gut ausgebauten, aber keiner ruinösen Konkurrenz ausgesetzten Transportapparates für Wirtschaft und Armee Kapital für ihre These schlagen. Demgegenüber werden die Anhänger einer absoluten Verkehrsfreiheit und eines schrankenlosen Verkehrsindividualismus die Abneigung gegen jede Art von staatlichem Zwang, und sei er selbst eine Medizin der Selbsterhaltung und der finanziellen Vernunft, zu ihren Gunsten zu mobilisieren wissen.

III. Historische Ausgangspunkte für den neuen Verkehrsartikel und bisherige Entwicklung

Das Bedürfnis für einen Verfassungsartikel, der dem Bund die uneingeschränkte Verkehrshoheit übertragen soll, stellt sich in der Schweiz schon seit Jahren. Wer erinnert sich nicht der heftigen Debatten über das 1935 vom Volk wuchtig verworfene Verkehrsteilungsgesetz, bei denen verfassungsrechtliche Bedenken eine ausschlaggebende Rolle spielten? Jener Gesetzesentwurf stellt den bisher wichtigsten Versuch einer umfassenden Lösung dar, die damals auf dem Weg einer direkten Verständigung zwischen Bahn- und Automobilinteressenten gesucht wurde. Der Gesetzesentwurf basierte auf einer Übereinkunft aller Beteiligten, die in mühsamer Kleinarbeit entstanden war. Die Zusammenarbeit von Bahn und Auto sollte auf genossenschaftlicher Grundlage organisiert werden, wobei an eine räumliche Aufteilung der Verkehrsbereiche nach der Devise «den Nahverkehr dem Auto, den Fernverkehr der Schiene» gedacht war.

Für den Zubringer- und Verteilerdienst der Bahn sollte eine sogenannte Automobil-Stückgutorganisation (Asto) geschaffen werden, die einer großen Zahl von Autotransporteuren eine lohnende Tätigkeit verschafft hätte. Nur nebenbei sei auf die militärische Bedeutung einer solchen straff organisierten Zubringer- und Verteilerorganisation hingewiesen. Wenn man weiß, in welch idealer Weise die Postautomobile der PTT und die Omnibusse der großen Städte ohne jeden weiteren Organisationsaufwand als militärische Transportkolonnen eingesetzt werden können, so leuchtet der Vorteil von nach dem gleichen Prinzip geleiteten militärischen Lastautomobilkolonnen ohne weiteres ein. Das Vorherrschen des Kleinbetriebes im Lastwagentransport erschwert die Bildung militärischer Transportkolonnen stark. Leider bedeutet auch für die Personalschulung und die einheitliche Normung des Materials der Kleinbetrieb eine ungünstige Voraussetzung, obwohl auf der andern Seite die staatspolitische Bedeutung des Kleingewerbes nicht verkannt sei.

Das Fehlen eines einwandfreien Verfassungsfundamentes seit 1935 hat die Verwirklichung jeder dauerhaften Ordnung der Zusammenarbeit zwischen Schiene und Straße immer wieder erschwert oder verunmöglicht. Der Bundesgesetzgeber verwirklichte in dieser langen Zwischenzeit von zehn Jahren mit der im Jahr 1938 verabschiedeten und im Jahr 1940 in Kraft gesetzten *Automobiltransportordnung* erst einen bescheidenen Zwischenschritt, aber gewiß nicht die endgültige Lösung des Problems. Die in diesem Sommer abgelaufene und vom Parlament noch einmal um fünf Jahre bis zum Jahr 1950 verlängerte Automobiltransportordnung stützt sich auf einen dringlichen Bundesbeschluß, was mit der Notwendigkeit des

Experimentierens und Erfahrungsammelns begründet wurde; verfassungsrechtlich steht sie indessen ebensosehr auf schwachen Füßen wie seinerzeit das Verkehrsteilungsgesetz. Es ist deshalb nicht gesagt, ob dieser sich mit der Regelung des Autotransportgewerbes begnügende Erlaß die Tücken einer Volksabstimmung überstanden hätte. Auf die Schutzbedürftigkeit der Eisenbahnen kann dieses neuartige Gesetz auf Probe keine Rücksicht nehmen. An seiner Beibehaltung ist daher auch in erster Linie das Autotransportgewerbe interessiert, dessen Ausübung damit in der Schweiz erstmals von einer Bewilligungspflicht abhängig gemacht wird, während der Werkverkehr sich in einem Register einzutragen hat. Als weitere Neuerung ist die Gründung eines Treuhandverbandes aller Transporteure zu erwähnen, der in der Tarifaufsicht, in der Anwendung einheitlicher Beförderungsbedingungen und in der Ausarbeitung von Gesamtarbeitsverträgen eine Mischung von behördlichen Funktionen und Verbandstätigkeit ausübt. Bis jetzt hat allerdings der Treuhandverband nur den kleinsten Teil der ihm zugedachten Aufgaben übernehmen können, da der Vollzug der Autotransportordnung wegen der kriegsbedingten Schwierigkeiten noch nicht sehr weit fortgeschritten ist. Als wichtigsten Fortschritt gegenüber dem bisherigen Rechtszustand ist wohl Art. 15 der Autotransportordnung zu bezeichnen, mit dem die Inhaber von Transportbewilligungen wie auch die im Werkverkehrsregister eingetragenen Halter von Motorfahrzeugen verpflichtet werden können, *den Anforderungen der Militärbehörden entsprechende Fahrzeuge zu verwenden.* Damit ist die rechtliche Anknüpfung für eine militärisch notwendige Typisierung und Normalisierung des schweizerischen Lastwagenparkes geschaffen, was den Plänen für die zukünftige Heeresmotorisierung weitgehend zustatten kommen sollte.

Nun steht aber, wie bereits bemerkt, die Autotransportordnung auf schwachem Verfassungsfundament. Soll das Automobil der Landesverteidigung in so ausgeprägtem Maß dienstbar gemacht werden, wie das Art. 15 vorsieht, so bedarf es dazu unbedingt einer besseren verfassungsrechtlichen Verankerung. An und für sich stellen allerdings solche militärische Hypotheken gegenüber den Transportmitteln keine Absonderlichkeit dar, *da die schweizerische Eisenbahngesetzgebung von jeher in einem viel weitergehenden Maße den Bau und Betrieb von Eisenbahnen zur Rücksichtnahme auf die Interessen der Landesverteidigung verpflichtete.*

In einem kurzen Überblick über die bisherigen Anstrengungen zur Verbesserung der Verfassungsgrundlage darf ein Hinweis auf die sogenannte Gütertransport-Initiative, die im Sommer 1937 mit der Rekordzahl von beinahe 400 000 Unterschriften unterzeichnet worden war, nicht fehlen. Mit dieser heute noch unerledigten Initiative wird bekanntlich die Abwicklung des gesamten Ferngüterverkehrs auf

der Schiene verlangt, sodaß es nicht übertrieben ist, sie als wuchtige Willenskundgebung zugunsten eines verfassungsmäßigen Existenzschutzes der Eisenbahnen zu bezeichnen. Diese Volksbewegung hatte zweifellos nur deshalb einen solchen Erfolg, weil sie weiten Kreisen und ganzen Landesgegenden, die auf die billigen Ausnahmetaxen und Abonnementstaxen der Bahnen angewiesen sind, die Möglichkeit zu einer Treue-Erklärung und zu einer verkehrspolitischen Demonstration bot. Es sollten mit einer gewaltsamen Rekognoszierung die einfach nicht vom Fleck kommenden behördlichen Arbeiten für einen Verfassungsartikel und für ein Ausführungsgesetz zur Regelung der Beziehungen zwischen Schiene und Straße in Fahrt gebracht werden. Die Gütertransport-Initiative muß als spontane Reaktion gegen das Schneckentempo einer vom früheren Chef des eidgenössischen Post- und Eisenbahndepartementes eingesetzten vielköpfigen Studienkommission aufgefaßt werden, die während vier Jahren in einer Reihe von Subkommissionen aufgelöst ein riesiges Material zusammentrug, sich aber lange auf keine Verfassungsformel einigen konnte. Wenn der Riesenaufwand an Papier und Sitzungen jener Kommission eines lehrte, so sicher das, daß reine Interessenvertreter mit gebundener Marschroute ihrer Verbände und Behörden für solche Aufgaben ungeeignet sind. Zum Scheitern mag aber auch das Bemühen beigetragen haben, in der neuen Verfassungsformel bereits die Grenzen der zukünftigen Ausführungsgesetzgebung abstecken zu wollen. Ein solches Vorgehen ist nicht nur eine Verkennung des Unterschiedes zwischen Verfassung und Gesetz, sondern auch eine vom Mißtrauen eingegebene Haltung jener Kreise, die vom zukünftigen Gesetzgeber zum vornherein eine unvernünftige Ausübung der ihm zugedachten Kompetenzen erwarten.

Nach langen Irrgängen befürwortete die 1937 eingesetzte Studienkommission schließlich unerwartet im Januar 1941 unmittelbar vor ihrer Auflösung doch einen reinen Kompetenzartikel als Gegenvorschlag zur Gütertransportinitiative mit folgendem Wortlaut:

> «Der Bund ordnet die Güterbeförderung und die entgeltliche Personenbeförderung mit Motorfahrzeugen unter Berücksichtigung der volkswirtschaftlichen und militärischen Bedürfnisse.»

Der damals eingetretene Wechsel in der Leitung des eidgenössischen Post- und Eisenbahndepartements erwies sich für die Fortsetzung der lange unter einem unglücklichen Stern stehenden Verfassungsarbeiten als sehr vorteilhaft. Innert wenigen Monaten nach Verabschiedung der Studienkommission legte der Bundesrat die *Botschaft vom 19. Dezember 1941* mit einem neuen Verfassungstext vor, dem auch die von der Autotransportordnung geschaffene und mittlerweile ins Leben getretene eidgenössische Transportkommission als Begutachtungsinstanz zugestimmt hatte. Diese Vorlage gelangte im

Laufe des Jahres 1942 vor die eidgenössischen Räte, wo der neue Entwurf eine gute Aufnahme fand. Bei der Schlußabstimmung vom 19. Januar 1943 wurde der Verkehrsartikel im Nationalrat mit 104 gegen 16 Stimmen, im Ständerat mit 24 gegen 3 Stimmen verabschiedet.

Damit war endlich nach jahrelangen Vorbereitungen, in die sich Behörden und Volk geteilt hatten und die bereits scharfe Interessenkonflikte deutlich machten, ein erster Abschluß der Verfassungsarbeiten erreicht. Die Volksabstimmung konnte indessen nicht sofort stattfinden. Einmal sollten vorerst die Nationalratswahlen abgewartet werden und sodann erwies es sich weiter als wünschbar, *auch die Abstimmung über das neue Bundesbahngesetz zeitlich vorwegzunehmen.* Der zweite Grund ist besonders einleuchtend und als Konzession an die in Automobilistenkreisen herrschende Stimmung verständlich. Man machte nämlich von dieser Seite immer wieder die Befürchtung geltend, es bestehe die Absicht, das Automobil mittels eines zukünftigen Wettbewerbsgesetzes für die Bundesbahnsanierung zahlen zu lassen. Diese vom Mißtrauen genährte Befürchtung konnte nicht besser widerlegt werden, als daß zuerst dem Grundsatz der Bundesbahnsanierung aus allgemeinen Steuermitteln zum Durchbruch verholfen wurde. Durch die Zustimmung zum neuen Bundesbahngesetz in der Volksabstimmung vom 22. Januar 1945 ist nun auch dieses Hindernis beseitigt worden.

IV. Der Grundsatz der staatlichen Verkehrshoheit und Verkehrskoordination und deren Verankerung in der Bundesverfassung

Es ist eine bekannte Tatsache, daß in der Bundesverfassung bis jetzt die Eisenbahnen, die Schiffahrt und die Luftschiffahrt der Bundesgesetzgebung unterstellt sind. Für den wirtschaftlich die Schiffahrt wie den Luftverkehr an Bedeutung weit übertreffenden *Automobiltransport* ist bisher eine gleiche Gesetzgebungskompetenz nicht ausdrücklich statuiert. Das führte zu einer unklaren Rechtssituation, die immer wieder Zweifel über den Umfang der Verkehrshoheit des Staates hat entstehen lassen. Die Behebung dieser Zweifel sollte um so selbstverständlicher sein, *als vor dem Aufkommen des Automobils auch in der Schweiz die staatliche Verkehrshoheit lückenlos war.* Ja, die Wege- und Straßenhoheit wie das Postregal müssen sogar neben der Militärhoheit zu den wichtigsten staatlichen Hoheitsbefugnissen gezählt werden. Der Bund hat sich im Automobilsektor wohl das Recht gewahrt zur Vorschriftengebung auf dem Gebiet der Verkehrspolizei und des Sicherungs- und Haftpflichtrechtes. Nach einem ersten gescheiterten Versuch ordnete er diese Materie im eidgenössischen Automobilgesetz von 1932. Art. 37 bis BV kann aber kaum als verfassungs-

rechtliche Anknüpfung für den Erlaß bundesrechtlicher Vorschriften über das Autotransportgeschäft betrachtet werden. Bis zu einem gewissen Grad könnte eine solche Kompetenz in Art. 36 BV, der vom Postregal handelt, erblickt werden. Jedoch wäre im günstigsten Falle die Regelung des gewerbsmäßigen Verkehrs darauf zu stützen, während die zukünftige Ausgleichsgesetzgebung auch eine Einbeziehung des Werkverkehrs nötig machen kann. Die Interpretation des Postregals als allgemeines Transportregal könnte zweifellos nur ein Notbehelf sein, weil die modernen Gütertransporte auf der Straße nur mit einer gewissen Willkür als Postverkehr betrachtet werden dürften.

Aus dieser Verlegenheit hilft nur die ausdrückliche Statuierung der Kompetenz des Bundes, den Automobiltransport als wirtschaftliche Lebensäußerung genau gleich wie den Bahn-, Wasser- und Luftverkehr auf dem Weg der Gesetzgebung zu ordnen, wie das der Zweck des Verkehrsartikels ist. Damit wird der abnormale und von keinem unserer Nachbarländer begriffene Zustand beseitigt, daß die Betätigung einer einheitlichen Verkehrspolitik *durch eine verfassungsrechtliche Anomalie* erschwert oder gar verunmöglicht wird. Die Ordnung des Wettbewerbes und der Zusammenarbeit von Schiene und Straße stellt überall im Ausland eine selbstverständliche Aufgabe dar, weil die Verkehrshoheit des Staates in unsern Nachbarländern außer Diskussion steht. Es sind denn auch auf diesem Gebiet schon lange vor dem Krieg eine Reihe interessanter Wettbewerbsgesetze entstanden. In den meisten europäischen Ländern ist heute der gewerbsmäßige Automobiltransport konzessionspflichtig; das hat nicht etwa die Motorisierung in Belgien, Frankreich, England und den USA behindert, sondern sie in bestimmte kontrollierbare Bahnen gelenkt. In Verbindung mit dem Konzessionssystem stehen zumeist steuerliche Maßnahmen, die beim italienischen System der Besteuerung des gewerbsmäßigen und Werkfernverkehrs mit dem Ziel, der Schiene den Ferngüterverkehr möglichst zuzuhalten, vor dem Krieg eine besonders interessante Entwicklung erfahren hatten.

In welcher Art trägt nun der neue Artikel 23 ter der Bundesverfassung *diesem im Ausland bereits verwirklichten Gedanken der Verkehrshoheit und der Zusammenarbeit der Verkehrsmittel Rechnung?* Der Wortlaut des Verfassungsartikels hat während der langen Vorbereitungszeit die verschiedensten Wandlungen durchgemacht. Die Entwicklung ging dabei deutlich dahin, alle zeitbedingten Elemente aus der Verfassungsformel auszumerzen und einen möglichst reinen Kompetenzartikel zu schaffen. Dieses Vorgehen rechtfertigte sich nicht nur vom gesetzestechnischen Standpunkt aus, sondern auch im Hinblick auf den Zeitpunkt, in welchen die Verfassungsreform fällt. Bei einer mitten im Krieg vorbereiteten Revision mußte noch mehr als sonst dafür gesorgt werden, daß der zukünftige Verkehrs-

artikel jeder heute nicht voraussehbaren Verkehrsentwicklung der Nachkriegszeit Rechnung trage. Ein nur das Gesetzgebungsrecht des Bundes begründender Verfassungsartikel, der die spätere Lösung nach keiner Richtung hin festlegt, entspricht dieser Anforderung weitaus am besten.

Die von den eidgenössischen Räten mit großer Mehrheit verabschiedete Schlußformel, die dem Volk in der Form eines Gegenentwurfes zur Gütertransport-Initiative zur Abstimmung vorgelegt wird, hat folgenden Wortlaut:

«Art. 23 ter. Der Bund ordnet auf dem Wege der Gesetzgebung im Sinne von Art. 89, Abs. 2 der Bundesverfassung den Verkehr auf der Eisenbahn sowie die motorisierten Transporte auf der öffentlichen Straße, zu Wasser oder in der Luft, unter Wahrung der Interessen der Volkswirtschaft und der Landesverteidigung. Zu diesem Zwecke regelt die Gesetzgebung im besondern die Zusammenarbeit und den Wettbewerb der Verkehrsmittel. Dabei kann sie nötigenfalls vom Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen.»

Überprüft man diese Formel auf ihren Inhalt, so kann folgendes festgestellt werden:

Der erste Satz begründet eine lückenlose Gesetzgebungshoheit des Bundes für den Verkehr auf der Eisenbahn, die motorisierten Transporte auf der öffentlichen Straße, zu Wasser und in der Luft. Die Aufzählung der einzelnen Verkehrsmittel und Verkehrswege will offenbar erschöpfend sein. Durch die Voranstellung der Schiene in der Reihenfolge der Aufzählung kommt die besondere Bedeutung dieses Verkehrsmittels zum Ausdruck. Jeder Zweifel darüber, ob auch der Güterverkehr auf der Straße mit Motorfahrzeugen der Gesetzgebungshoheit des Bundes unterliegt, fällt bei diesem abschließenden und umfassenden Wortlaut dahin. Da nur von den *motorisierten* Transporten auf der öffentlichen Straße gesprochen wird, ergibt sich eine deutliche Abgrenzung gegen den Verkehr mit Pferdefuhrwerken wie auch den zahlenmäßig eine immer größere Rolle spielenden Fahrradverkehr sowie alle Transporte auf nicht-öffentlichen Straßen und Wegen.

Von größter Bedeutung ist die Tatsache, daß die Gesetzgebungskompetenz nicht auf den gewerbsmäßigen Güter- und Personenverkehr beschränkt wird. Der gewählte Wortlaut schließt eine solche Einschränkung aus und unterstellt daher grundsätzlich auch den privaten Personenautomobilverkehr wie den sogenannten Werkverkehr mit Lastwagen der Bundesgesetzgebung. Damit hat bei den Behörden und in der Bundesversammlung der Grundsatz gesiegt, *daß der Verkehr als Ganzes, als Einheit aufgefaßt werden müsse* und daß der Bund nicht auf die Wünsche zur Schaffung von Ausnahmen und

Privilegien eintreten könne. Praktisch würde sich das abstimmungspolitisch bedeutungsvolle Zugeständnis von Reservaten der Handels- und Gewerbefreiheit für den sogenannten Privatverkehr so auswirken, daß von allem Anfang an 75 000 Personenwagen, 27 000 Motorräder und 18 000 Werklastwagen der wirtschaftlichen Ordnungskompetenz des Bundes entzogen blieben. Von der Verfassungsreform würden schließlich kaum 4000 im gewerbsmäßigen Güterverkehr eingesetzte Lastwagen berührt.

Es ist offenkundig, daß durch eine so generelle Ermächtigung zur Gesetzgebung gefährliche Angriffspunkte gegen die Verfassungsreform geschaffen worden sind. Die großen Automobilverbände und ihre einflußreiche Fachpresse werden es hier auf einen Großkampf ankommen lassen. Bereits werden hinter den Kulissen die Schlagworte geprägt und die Parolen ausgegeben, um den Verkehrsartikel mit dem Vorwurf zu torpedieren, er wolle den Individualverkehr abwürgen, es gehe dem Werkverkehr ans Leben, ja, es sei geradezu die Verstaatlichung des ganzen Automobilverkehrs beabsichtigt. Es ist schwierig zu sagen, wie sich die öffentliche Meinung einem solchen Ansturm gefährlicher Schlagworte gegenüber einstellen wird. Alle Anzeichen deuten darauf hin, daß die Automobilverbände dem Verkehrsartikel eine scharfe Gegnerschaft entgegenbringen, wobei die Kriegseinschränkungen des Automobilverkehrs die an und für sich schon vorhandenen Empfindlichkeiten noch gesteigert haben.

Die bundesrätliche Botschaft läßt keinen Zweifel darüber bestehen, daß auch der Werkverkehr in eine zukünftige Ausgleichsgesetzgebung zwischen Schiene und Straße bis zu einem gewissen Grade einbezogen werden müsse. Sie macht über diesen Punkt interessante verkehrspolitische Ausführungen und gibt auch Hinweise auf die ausländische Wettbewerbsgesetzgebung. Es genügt hier, auf die staats-, sozial- und wehrpolitische Begründung für die Einbeziehung des Werkverkehrs in eine zukünftige Gesetzgebung kurz hinzuweisen und festzustellen, daß die Botschaft der Aufrechterhaltung des Werttarifsystems im Güterverkehr der Eisenbahnen in diesem Zusammenhang eine ausschlaggebende Rolle beimißt. Es sei durchaus vertretbar, daß die Wirtschaft als Gegenleistung für die Vorteile aus dem Werttarifsystem der Eisenbahnen bei gewissen Gütern auf die volle Freiheit im Werkferngüterverkehr verzichte. Ferner verlange vielleicht eines Tages auch der Schutz des Kleingewerbes, daß man dem Werkverkehr gewisse Bedingungen auferlege.

Dagegen fehlen alle Anhaltspunkte dafür, daß auch der private Personenverkehr aus ähnlichen Überlegungen auf absehbare Zeit in eine Ausgleichsgesetzgebung einbezogen wird. Für die da und dort in Automobilkreisen geäußerten Befürchtungen ist daher kein Anlaß vorhanden.

Abstimmungspolitisch von großer Bedeutung ist im ersten Satz des Verfassungsartikels die Garantie, daß die Ausführungsgesetzgebung auf dem normalen Gesetzgebungsweg, also unter Ausschluß der unbeliebten Notrechtsgesetzgebung, zu erfolgen habe. Damit wird den Gegnern des Gesetzes eine goldene Brücke gebaut, weil sie so doch die Gewißheit bekommen, jedes Ausführungsgesetz vor das Volk bringen zu können. Das hat sogar den sonst gewiß vorsichtigen Dr. Béguin veranlaßt, in den «Blättern für Handel und Industrie» für die Annahme des Verkehrsartikels zu plädieren. Nicht weniger bedeutsam ist die Verpflichtung der Bundesgesetzgebung auf die «Interessen der Volkswirtschaft und der Landesverteidigung». Man mag von solchen programmatischen Sätzen halten, was man will, so haben sie doch gerade in diesem Fall eine sehr große Bedeutung. *Es ist ganz undenkbar, daß die Heeresmotorisierung ohne starke Eingriffe in die private Automobilwirtschaft auskommt, denn ohne Zwang wird sich in der Schweiz nie eine Typisierung und Normalisierung der für die Requisition benötigten Fahrzeuge verwirklichen lassen.* Artikel 15 der Autotransportordnung benötigt eine verfassungsrechtliche Verankerung, womit endlich die Rechtsgrundlage geschaffen ist, den ganzen Verkehrsapparat des Landes den Gesichtspunkten der Landesverteidigung diensbar zu machen.

Der zweite Teil des Verfassungsartikels nennt und umschreibt die zwei für die Ausführungsgesetzgebung wichtigsten Aufgaben, nämlich die Ordnung der Zusammenarbeit und des Wettbewerbes der Verkehrsmittel. Wichtig ist die ausdrückliche Feststellung, daß zur Erreichung dieses Zweckes auch von der Handels- und Gewerbefreiheit abgewichen werden kann. Damit bekennt sich die Verfassung zum Grundsatz der Koordination und stellt für die zukünftige Ausgleichsgesetzgebung zwischen Schiene und Straße eine unmißverständliche Wegleitung auf.

Zusammenfassend darf gesagt werden, daß der gewählte Verfassungstext eine elastische und weitgespannte Formel darstellt, die eine lebendige, allen Erfordernissen der Zukunft Rechnung tragende Rechtsfortbildung gewährleistet. Er entspricht damit der bewährten Praxis, in die Verfassung nur für eine lange zeitliche Geltung berechnete Grundsätze aufzunehmen, die nicht auf einen bestimmten technischen oder wirtschaftlichen Entwicklungsstand abstellen. Der Verfassungsartikel darf und soll weder zur Frage der Besteuerung oder der sonstigen gesetzgeberischen Gestaltung des Werkverkehrs oder des Fernverkehrs Stellung nehmen, weil es sich hier um zeitbedingte Elemente handelt, die auf Grund der allgemeinen Ermächtigung zur Rechtsetzung in bestimmten Zeitabschnitten verschieden gelöst werden müssen.

Der Verfassungsartikel stellt damit ein wirksames Instrument für eine kraftvolle eidgenössische Verkehrspolitik dar. Ja, er schafft geradezu die Voraussetzung für die Lösung der Verkehrsprobleme der Nachkriegszeit, weil schon die Überführung der als dringlicher Bundesbeschluß erlassenen Automobiltransportordnung in ein normales Bundesgesetz eine besser tragbare Verfassungsgrundlage verlangt, als wir sie heute besitzen. Das Schweizervolk hat daher allen Grund, schon jetzt den Weg zu bereiten für eine Zusammenarbeit aller Verkehrsmittel im Interesse der Volkswirtschaft und der Landesverteidigung und damit die staatliche Verkehrshoheit wieder lückenlos herzustellen.

Es handelt sich dabei keineswegs darum, dem Autotransportgewerbe eine staatliche Zwangsjacke anzulegen. Es soll vielmehr eine Lösung gesucht werden, die ihm wie dem Luftverkehr und den Privatbahnen *unter Wahrung der Zusammenarbeit das größtmögliche Maß an Privatinitiative beläßt.*

Abwertung?

Von Heinrich Bernhard

In jüngster Zeit ist die Frage einer unter Umständen notwendig werdenden Abwertung erneut aufgeworfen worden. Die Diskussion entstand aus der Sorge, daß die Wiederaufbauperiode nach dem Kriege mit ihrem gewaltigen, aber einmaligen Bedarf relativ rasch ihrem Ende entgegengehen werde, weil insbesondere die Überschätzung der Absatzmöglichkeiten auf den Weltmärkten die Unternehmer wahrscheinlich dazu verleiten werde, ihre Produktionsanlagen über Gebühr auszudehnen, was nach kurzer Zeit eine Überproduktion zur Folge haben müsse. Der sich daraus ergebende Preisdruck würde eine Verschlechterung der Konkurrenzstellung im Gefolge haben, die sich üblicherweise darin äußert, daß ein Mißverhältnis zwischen dem Preisgefüge der eigenen Wirtschaft und dem der fremden entsteht. Die Folge dieses Sachverhaltes wäre eine Leistungsbilanz gegenüber einzelnen Staaten oder dem gesamten Ausland, die den Hang zur Passivierung in Verbindung mit Gold- und Devisenabflüssen aufweist. Was aber hierbei am schwersten wiegt, ist die mit dieser Entwicklung einhergehende, aus den Dreißigerjahren sattsam bekannte Beschäftigungslosigkeit, die, bei der Exportindustrie einsetzend, sich schließlich lähmend auf das ganze Wirtschaftsleben eines Landes legt.

Übereinstimmend wird festgestellt, daß eine interne Kostensenkung (oft Deflationspolitik genannt) kaum geeignet erscheine, um