Zeitschrift: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte = Revue suisse d'histoire = Rivista storica svizzera

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Geschichte

Band: 49 (1999)

Heft: 3

Artikel: Spannungsfelder und Leitbilder in der schweizerischen Schwerverkehrspolitik 1932 bis 1998

Autor: Sager, Fritz

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-81257

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: 11.08.2025

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

Spannungsfelder und Leitbilder in der schweizerischen Schwerverkehrspolitik 1932 bis 1998

Fritz Sager[1]

Résumé

L'irruption au cours de ces vingt dernières années du trafic poids lourd a créé une situation inédite dans l'évolution des transports. Pour la première fois, le monopole du transport des marchandises détenu par les chemins de fer est menacé. L'image négative des poids lourds s'est établie très tôt et elle a imprégné les lignes directrices de la politique fédérale des transports et marqué les tentatives précoces de comparaison du rail et de la route ainsi que les aspects financiers, écologiques et de politique extérieure définissant trois nouveaux champs de force de la politique des transports. L'image négative des poids lourds a accompagné l'exacerbation des débats sur l'intégration européenne, au point que la question de la limite des 28 tonnes considérée comme un instrument de protection de politique intérieure est devenue l'un des obstacles majeurs de la politique extérieure.

Problemstellung

Im Frühling 1996 bekundete der Bundesrat zum ersten Mal seine Bereitschaft, die 28-Tonnen-Limite für den Strassenschwerverkehr zur Disposition zu stellen[2]. Neben der ganzen Bandbreite seiner Implikationen[3] (darunter vor allem die spätere Annahme der Vorlage zur lei-

1 Der Aufsatz entstand im Rahmen der Arbeiten zum NFP 42-Projekt «Schweizerische Verkehrspolitik im Spannungsfeld der Aussenpolitik. Das Fallbeispiel der 28-Tonnen-Limite» unter der Leitung von Markus Maibach, Infras, Zürich, und Dr. Adrian Vatter, Politikforschung & -beratung, Bern. Für Anregungen und Hinweise danke ich Dr. Christoph Maria Merki, Prof. Georg Kreis, Michael Meyrat und Daniel Brändli.

2 Année politique 1996, S. 177.

3 Vgl. hierzu Maibach, Markus, Adrian Vatter, Samuel Hess und Fritz Sager: Schweizerische Verkehrspolitik im Spannungsfeld der Aussenpolitik. Fallbeispiel 28-Tonnen-Limite, NFP 42 Working Paper No. 2, Bern 1998, und Maibach, Markus, Adrian Vatter, Fritz Sager und Daniel Peter: *Schweizerische Verkehrspolitik im Spannungsfeld der Aussenpolitik. Eine Policy-Netzwerkanalyse am Fallbeispiel der 28-Tonnen-Limite*, Bern 1999.

stungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe [LSVA] in der Volksabstimmung vom 27. September 1998) kann dieses Ereignis hier als Aufmerksamkeit des genannten Gremiums zum Zentenar eines Transportmittels gelten, dessen späterer Siegeszug sich zur Zeit seiner Erfindung im Jahre 1896 noch in keiner Art und Weise abgezeichnet hatte. Vielmehr fand sich für die ersten Prototypen des Lastkraftwagens vorerst wegen ihrer Störanfälligkeit und auch sonst sehr beschränkten Leistung kaum Verwendung. Auch waren die Bedürfnisse der Güterverteilung zur Genüge gedeckt durch die Zusammenarbeit der streckenorientierten Verkehrsträger Bahn und Schiffahrt mit den flächenorientierten Fuhrwerken, welche die Feinverteilung der Güter besorgten[4].

Mit dem Durchbruch des neuen Verkehrsträgers 'Lastkraftwagen' stellte sich in den zwanziger Jahren jedoch eine völlig neue Situation im europäischen Transportwesen ein. Die Güterverkehrsmonopolistin 'Eisenbahn' drohte ihre Vormachtstellung im Langstreckenverkehr zu verlieren, mit dem Lkw stand ihr erstmals ein direkter Konkurrent gegenüber. Aus der Monopol- war eine Wettbewerbssituation geworden. Damit war der Grundstein für die Entstehung eines Marktes im Güterfernverkehr gesetzt und der Staat als bislang alleiniger Akteur im Ferntransportwesen zur Neudefinition seiner Rolle gezwungen. Das heisst, er fand sich vor der Alternative wieder, sich zurückzuhalten oder aber einzugreifen, sich also entweder marktkonform zu verhalten oder dirigistisch zu gebärden. Für ersteres sprach das Ideal der freien Marktwirtschaft, für letzteres die Gemeinnützigkeit der Bahn, deren gemeinwirtschaftliche Leistungen einen bestimmten Schutz vor Konkurrenz rechtfertigten. Das durch diese Kontroverse definierte Spannungsfeld Bahn–Strasse besteht in seinen Grundzügen noch heute. Wie der Beitrag aber zeigen will, wurde der schwerverkehrspolitische Grundkonflikt mit der Zeit überlagert von drei neuen Spannungsfeldern, einem fiskalpolitischen, einem integrationspolitischen und schliesslich einem umweltpolitischen.

Das zentrale politische Leitbild in der politischen Handhabung dieser drei bzw. vier Spannungsfelder ist die generelle Einstellung gegenüber dem Strassenschwerverkehr bzw. seinem manifesten Vertreter, dem Lastkraftwagen. Diesem Leitbild und seiner Funktion in den verschiedenen Spannungsfeldern der schweizerischen Schwerverkehrspolitik gilt im folgenden das Interesse. Leitbilder sind hier definiert als inter-

4 Kirchberg, Peter: «Die Motorisierung des Strassenverkehrs in Deutschland von den Anfängen bis zum Zweiten Weltkrieg», in: Niemann, Harry, und Achim Herrmann (Hg.): *Die Entwicklung der Motorisierung im Deutschen Reich und den Nachfolgestaaten*, Stuttgart 1995, S. 9–22.

subjektive Wahrnehmungs- und Deutungsmuster, die handlungsleitende und -strukturierende Qualitäten aufweisen. Bezüglich politischer Prozesse sei dabei von politischen Leitbildern gesprochen. Von besonderem Interesse wiederum sind diese Leitbilder hinsichtlich ihres Wandels im Sinne eines Lernprozesses als Neudeutung der sozialen und politischen Wirklichkeit[5].

Der Beitrag setzt sich in einem ersten Teil mit der Etablierung des neuen Verkehrsträgers Lastkraftwagen vor und seinem Siegeszug nach dem Zweiten Weltkrieg auseinander. Während andernorts die Problematik historisch gründlich aufbereitet worden ist[6], handelt es sich dabei in der Schweiz, wie Merki in seiner Literaturübersicht festhält, um ein von der historischen Forschung bislang stark vernachlässigtes Thema: «Noch völlig im dunkeln liegt die Geschichte des motorisierten Schwerverkehrs, der den SBB schon in den 20er Jahren Marktanteile abnahm.»[7] Ein zweiter Teil befasst sich mit der eidgenössischen Schwerverkehrspolitik nach der Einführung der neuen Gewichtslimite von 28 Tonnen im Jahre 1972, die zu einem eigentlichen Mythos werden sollte, in dem das negative Bild des Schwerverkehrs seine feste Form fand. Wie gezeigt wird, blieb dieses politische Leitbild auch während dieser Periode konstant und weist damit eine auffallende Trägheit auf. Ansätze eines Leitbildwandels lassen sich erst ab den späten achtziger Jahren beobachten, besonders aber nach der Zäsur von 1992, als sich Europa definitiv als konstituierender Faktor schweizerischer politischer Wirklichkeit etablierte, womit sich der dritte Teil auseinandersetzt.

Der Lkw als marktökonomisches Gegenkonzept zur gemeinwirtschaftlichen Bahn

Trotz der Erfindung des Lkw noch im 19. Jahrhundert erfuhr das Verkehrswesen Westeuropas erst mit dem Hereinbrechen des Ersten Weltkriegs eine tiefgreifende strukturelle Veränderung. Ab 1916 verschrieb

5 Vgl zum Leitbildbegriff: Imhof, Kurt, und Gaetano Romano: «Bilder und Leitbilder im sozialen Wandel. Ein- und Überblicke», in: Schweizerisches Sozialarchiv (Hg.): *Bilder und Leitbilder im sozialen Wandel*, Zürich 1991, S. 11–27, und Imhof, Kurt: «Vermessene Öffentlichkeit – vermessene Forschung? Vorstellung eines Projekts», in: Imhof, Kurt, et al. (Hg.): *Krise und sozialer Wandel*, Zürich 1993, S. 11–60.

6 Vgl. beispielsweise Barker, Theo, und Dorian Gerhold: *The Rise and Rise of Road Transport 1700–1990*, London 1993 (für Grossbritannien) oder Teile aus Niemann, Harry, und Achim Herrmann (Hg.): *Die Entwicklung der Motorisierung im Deutschen Reich und den Nachfolgestaaten*, Stuttgart 1995, und Klenke, Dietmar: *Freier Stau für freie Bürger. Die Geschichte der bundesdeutschen Verkehrspolitik*, Wiesbaden 1995 (für Deutschland).

7 Merki, Christoph Maria: «Die verschlungenen Wege der modernen Verkehrsgeschichte. Ein Gang durch die aktuelle Forschung», in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte*, Vol. 45/1995, S. 444–457, hier S. 454.

sich Deutschland den Maximen des totalen Kriegs: Alle materiellen und menschlichen Kräfte sollten für den Kriegseinsatz verwendet werden. Die damit verbundene Absorbierung des gesamten Verkehrsapparates führte zu Versorgungsengpässen im Innern des Landes, zu deren Behebung man auf den noch 1914 als kriegsuntauglich erklärten Lkw zurückgriff. Dabei bewährte sich dieser über alle Erwartungen, so dass nach Kriegsende mehr als 2000 Lkw ein funktionstüchtiges Transportnetz aufrechterhielten, welches nun um so unentbehrlicher wurde, zumal ein Viertel des deutschen Gesamtbestandes an rollendem Schienenmaterial in den Händen der siegreichen Alliierten lag. Streiks, Mangel an Brennmaterial, Inflation sowie die Ruhrbesetzung taten ein übriges, die Leistungsfähigkeit der Bahn weiter zu mindern, während die Lkw-Bestände umgekehrt proportional weiter wuchsen[8].

Das Aufkommen des Lkw als neuer Verkehrsträger

Dieser Strukturwandel des Verkehrswesens fand in unterschiedlicher Stärke auch im übrigen Zwischenkriegseuropa statt. So war es auch in der Schweiz die Zwischenkriegszeit, in der der schnell zunehmende Strassenverkehr zu einer ernstzunehmenden Konkurrenz für SBB und Privatbahnen anwuchs. Die Etablierung des Strassenschwerverkehrs profitierte in dieser Zeit zu grossen Stücken von der endgültigen Anerkennung des Personenwagens als ein den Bedürfnissen der Zeit angemessener und damit in allen sozialen Schichten erstrebenswerter Individualverkehrsträger, dessen Verbreitung mit dem Ausbau und der Verbesserung der in den Zeiten der Eisenbahnen stark vernachlässigten Strassen nachgeholfen wurde. Das Auto begann alle bisherigen Konventionen und Raummuster im Verkehrsbereich aufzulösen, war doch nun Mobilität nicht mehr an die starren Raster der Bahn gebunden. An dieser «Renaissance der Strasse»[9] war der Lkw weniger als Auslöser denn als Nutzniesser beteiligt. Die durch die technischen Verbesserungen[10] zusätzlich erweiterten Transportmöglichkeiten der Strasse führten jedoch dazu, dass sich der Lkw schnell vom Komplementär-Transportmittel der Bahn für die flächige Feinverteilung zu deren Konkurrenten

8 Borscheid, Peter: «Lkw contra Bahn – Die Modernisierung des Transports durch den Lastkraftwagen in Deutschland bis 1939», in: Niemann, Harry, und Achim Herrmann (Hg.): *Die Entwicklung der Motorisierung im Deutschen Reich und den Nachfolgestaaten*, Stuttgart 1995, S. 23–38.

9 Borscheid 1995, wie Anm. 8, S. 23.

10 Die Erfindungen des Diesel-Lkws (1923 durch Daimler), des Diesel-Lkws mit Vorkammermotor (1924 durch Benz), der Elastikreifen sowie der Riesenluftbereifung erhöhten sowohl die Geschwindigkeit als auch die Motorleistungen (vgl. Borscheid 1995, wie Anm. 8, S. 23–38).

im Langstreckenverkehr mauserte. Mit dem Verlust des Transportmonopols im Fernverkehr in den zwanziger Jahren begannen nun aber auch schon früh die Bemühungen, den Wettbewerb zwischen Strasse und Schiene einzudämmen.

Ein erster Anlauf, die Vorrangstellung der Schweizer Bahnen gegenüber der Konkurrenz auf der Strasse langfristig zu gewährleisten, geschah im Rahmen der Vorbereitungen zum ersten Bundesgesetz über den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr von 1932. Dieses stellte den ersten Versuch dar, der Politisierung, die die Motorisierung allmählich erfuhr, auf Bundesebene gerecht zu werden[11]. Der Versuch der Bahnen, via Lobbyarbeit eine Wettbewerbsbeschränkung in die Gesetzesvorlage zu integrieren, scheiterte dabei aber schon in den parlamentarischen Beratungen zu den Vorentwürfen Mitte der zwanziger Jahre. Allerdings enthielt das Gesetz eine Gewichtslimite von 11 Tonnen für Lkw und 13 Tonnen für Spezialwagen, die zwar zu einem gewissen Grad der Leistungsfähigkeit damaliger Motoren entsprach[12], der Nutzfahrzeugindustrie jedoch nichtsdestotrotz ein Dorn im Auge war. Merki zitiert den Geschäftsbericht der Saurer AG von 1933, dass solche Vorschriften «eine Beeinträchtigung der technischen Grundlagen für die Wirtschaftlichkeit der schweren Lastautomobile und Omnibusse bedeuten»[13]. Damit stand die eidgenössische Politik bereits in ihren ersten verkehrspolitischen Regulierungsbemühungen den Lastkraftinteressen in diesem Punkt diametral gegenüber.

Die Bahnen waren aber schon früh auch im Markt selber aktiv geworden. 1926 gründeten die SBB und die Privatbahnen die 'Schweizerische Express AG' (SESA), die 1929 in die 'Automobil-Stückgut-Transport-Organisation' (ASTO) überging. Diese Gesellschaft mit ausschliesslicher Beteiligung der Bahnen hatte den Zweck, den Zubringer- und Verteildienst von und zu den Bahnhöfen in eigene Regie zu nehmen und so die privaten Strassentransportunternehmen in ihrer eigentlichen Domäne, dem 'Haus-Haus-Verkehr', zu schwächen. 1933 hatte die ASTO einen Camionnage-Dienst mit 464 Agenturen in Betrieb und damit eine Marktmacht, die den bereits 1921 gegründeten 'Verband Schweizeri-

11 Nussbaum, Urs: *Motorisiert, politisiert und akzeptiert. Das erste Bundesgesetz über den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr von 1932 als Lösungsversuch moderner Strassenverkehrsprobleme*, Bern 1989, S. 345.

12 Arnold, Alf: «'Da hört nun schon die Gemütlichkeit auf'/Alpen-Initiative angenommen – 28-t-Limite überflüssig?», in: *VCS-Zeitung* 95/7–8, S. 6.

13 Betriebsarchiv Saurer (Verwaltungsrat-Protokolle, Geschäftsbericht vom 23. Februar 1933), zitiert nach: Merki, Christoph Maria: Wirtschaft, Technik und die Leitplanken der Politik. Zur Entwicklung der schweizerischen Nutzfahrzeugindustrie bis 1939, in: Niemann, Harry, und Armin Hermann (Hg.): *100 Jahre LKW. Geschichte und Zukunft eines Nutzfahrzeuges*, Stuttgart 1997, S.196–208, hier S. 207.

scher Motorlastwagenbesitzer' (ASPA) schliesslich zum Eintreten in Verhandlungen um Wettbewerbsbeschränkungen bewegte. Unter der Ägide des Vororts wurde so das 'Verkehrsteilungsgesetz' erarbeitet, das jedoch in einer Referendumsabstimmung am 5. Mai 1935 vom Volk heftig abgelehnt wurde. Mit etwas verstohlenem Blick nach Norden genügte diese Absage der ASPA, Sinn und Zweck der Demokratie in Verkehrsfragen anzuzweifeln und offen die Frage zu stellen,

> «ob sich überhaupt solche komplizierten, verkehrswirtschaftlichen Fragen eignen, vom Volk entschieden zu werden, oder ob nicht künftig danach getrachtet werden sollte, nur einige klare Richtlinien aufzustellen, die vom Volk zu genehmigen sind, unter Vorbehalt der Regelung aller Einzelheiten im Rahmen besonderer Vereinbarungen zwischen den hauptinteressierten Parteien»[14].

Die hier ausgesprochene Forderung nach einem ausgebauten Staatskorporatismus war in dieser Zeit nicht besonders abwegig. Hitler hatte bald nach seiner Machtergreifung den um einiges härter geführten Kampf zwischen Schiene und Strasse in Deutschland, der nicht nur viele Kraftwagenunternehmer in den Ruin getrieben, sondern auch zum Zusammenbruch des gemeinwirtschaftlichen Tarifsystems der Reichsbahn geführt hatte, mit genau diesem Rezept beendet. Er gründete den Zwangsverband der Verkehrsunternehmer, welcher 1934 Beschäftigungsverträge mit der Reichsbahn aushandelte, und ein neues Gesetz verfügte die Tarifparität zwischen Schiene und Strasse, was eine effizientere Tarifführung sowie bessere Kontrollen zur Folge hatte[15]. Die Zwangsmitgliedschaft in einer Berufsorganisation gab den Lkw-Unternehmern ein höheres Gewicht. Ein dergestalt aufkommendes Standesbewusstsein sowie die Anerkennung durch den alles kontrollierenden Staat förderten die Konsensbereitschaft der Konfliktparteien und führten so zu einer vorerst gut funktionierenden Zusammenarbeit der einzelnen Güterverkehrsträger[16].

Zu gewissen Stücken von diesem Vorbild inspiriert dürfte in der Schweiz die im August 1940 als dringlicher Bundesbeschluss in Kraft gesetzte Autotransportordnung (ATO) gewesen sein. Die ATO brachte wie das Tarifparitätsgesetz im nationalsozialistischen Deutschland eine Bewilligungspflicht für Güter- und Personentransporte auf der Strasse, die mit einer beschränkten Tarif- und Betriebspflicht unter ähnliche Auflagen wie die Bahn gestellt wurden. Die ATO erwies sich als tragfä-

14 «25 Jahre ASPA. Festschrift des Verbandes Schweizerischer Motorlastwagenbesitzer», Bern o.J., zitiert nach: Ackermann, Michael: *Konzepte und Entscheidungen in der Planung schweizerischer Nationalstrassen von 1927 bis 1960*, Bern 1992, S. 110f.

15 Auch diese Idee stammte allerdings schon aus Weimarer Tagen (vgl. Zatsch, Angela: *Staatsmacht und Motorisierung am Morgen des Automobilzeitalters*, Konstanz 1993, S. 507ff.).

16 Borscheid 1995, wie Anm. 8, S. 36ff.

hig, da sie einerseits dem Interesse der Bahnen entsprach und den Wettbewerb zwischen Schiene und Strasse eindämmte, andererseits war sie auch für die Camionneure konsensfähig, weil sie ebenso den Wettbewerb innerhalb des Strassentransportgewerbes beschränkte. Nach Ablauf der fünfjährigen Geltungsfrist und mit Unterstützung der betroffenen Transport- und Wirtschaftsorganisationen wurde sie 1945 erneuert[17].

Parallel dazu unternahmen jedoch die Bahnen bzw. die von ihnen 1937 gegründete Interessenorganisation 'Schweizerische Liga für rationelle Verkehrswirtschaft' (LITRA) mit der ebenfalls 1937 lancierten 'Gütertransportinitiative' einen viel weiter gehenden Versuch, die Konkurrenz auf der Strasse auszuschalten. Die Initiative sah vor, den Eisenbahnen das Monopol auf den Güterfernverkehr zu geben. Sie wurde vom Bundesrat abgewiesen, dessen Gegenvorschlag ging allerdings dem Transportgewerbe immer noch zu weit. Der schliesslich vom Parlament verabschiedete Text fand dann die Zustimmung überhaupt keiner der beiden Parteien mehr. Die LITRA zog ihre Initiative zurück, und am 10. Februar 1946 stimmten Volk und Stände grossmehrheitlich gegen den neuen Art. 23ter BV, der die Möglichkeit von Wettbewerbsbeschränkungen im Verkehrswesen beinhaltete, welche die Handels- und Gewerbefreiheit verletzen konnten. «Für die SBB bedeutete die Ablehnung des Verfassungsvorschlages, dass sie sich nur mehr auf die ATO als Wettbewerbsbeschränkung stützen konnte. Der Versuch, die Konkurrenz verfassungsmässig und auf dem Verordnungsweg einzuschränken, war misslungen.»[18]

Einer ersten Phase der Etablierung des neuen Verkehrsmittels Lkw lässt sich damit eine einzige dominante Konfliktlinie zuordnen, jene des grundlegenden Konflikts zwischen der Schiene und der Strasse. Trotz dem bereits sich deutlich abzeichnenden Siegeszug des Lkw war die breite Einstellung ihm gegenüber, also das politische Leitbild, praktisch von Beginn weg negativ. Während das motorisierte Nutzfahrzeug Lkw bei seinen ersten Einsätzen anfangs dieses Jahrhunderts noch eine gewisse Gunst aus seiner Rolle als Gegenpol zum sozial belasteten, individuellen Vergnügungsgefährt Pkw gewinnen konnte und eher von Gesetzgeberseite her benachteiligt wurde[19], so drehte sich dieser Umstand bereits in den dreissiger Jahren in sein Gegenteil um. Während der Pkw seit den zwanziger Jahren zum Wunschobjekt und potentiellen Status-

17 Ackermann 1992, wie Anm. 14, S. 111.
18 Ackermann 1992, wie Anm. 14, S. 112.
19 Merki 1997, wie Anm. 13, S.206.

symbol breiter Schichten geworden war und damit sukzessive gesellschaftspolitische Relevanz gewann, wurden die Lastzüge zu jenen 'Ungetümen der Landstrasse', als die sie sich in der Nachkriegszeit vollends durchsetzten.

Vollmotorisierung und freier Markt in der Nachkriegszeit: Der Lkw setzt sich durch

Entsprechend der Dynamik und der Breitenwirkung, die die Motorisierung der zwanziger und dreissiger Jahre auszeichneten, stellt Nussbaum die These auf, dass die wichtigsten sozialen, wirtschaftlichen und rechtlichen Neuorientierungen bezüglich des Verkehrswesens in dieser Zeit stattfanden, während sich die Massenmotorisierung nach dem Zweiten Weltkrieg entlang der hier festgelegten Linien entwickelte und sich nur noch graduell von jener der Zwischenkriegszeit unterschied[20]. In ähnlicher Weise wurden in der Schweiz in den frühen vierziger Jahren auch die Weichen gestellt für die Verkehrskoordination von Schiene und Strasse, wie Ackermann festhält:

> «Es gelang SBB und Privatbahnen in den vierziger Jahren nicht, ihr Anliegen der Konkurrenzbeschränkung in der Öffentlichkeit durchzusetzen, obwohl sie im politischen System, in der Verwaltung und im Parlament, verankert waren. Das Problem der Konkurrenzierung der Bahnen durch den Strassenverkehr wurde in den vierziger Jahren nicht durch Wettbewerbsbeschränkungen gelöst, sondern durch Subventionen. (...) Die Position der SBB als wichtiger Opponent des Strassenbaus war geschwächt. Sie wurde mit ihren Anliegen auf die Finanzpolitik verwiesen, während ihr Mitspracherecht in der Strassenbaupolitik in Frage gestellt wurde.»[21]

Dies war um so mehr der Fall, als dass nach dem Zweiten Weltkrieg auf Druck der Automobilverbände finanzpolitische Aspekte hinsichtlich des weiteren Ausbaus des 1921 eingeführten Benzinzolls definitiv in den Hintergrund traten, und nun vielmehr die Zweckbindung des Treibstoffzolls massiv ausgebaut und damit zum «Motor des Strassenbaus» wurde[22].

Eine weitere Niederlage für die SBB war schliesslich die Aufhebung der ATO durch das Volk nach einem Referendum des LdU am 25. Februar 1951. Die Kritik hatte sich dabei nicht gegen die Konkurrenzbeschränkungen zwischen Schiene und Strasse, sondern gegen die Ein-

20 Nussbaum 1989, wie Anm. 11, S. xv.
21 Ackermann 1992, wie Anm. 14, S. 113f.
22 Merki, Christoph Maria: «Der Treibstoffzoll aus historischer Sicht: Von der Finanzquelle des Bundes zum Motor des Strassenbaus», in: Pfister Christian (Hg.): *Das 1950er Syndrom. Der Weg in die Konsumgesellschaft*, Bern 1994, S. 311–332, hier S. 322.

schränkung des Wettbewerbs innerhalb des Strassentransportgewerbes gerichtet. Insofern wurde den SBB «der wirtschaftliche Liberalisierungstrend der Nachkriegszeit, der sich nicht nur auf einzelne Industrien beschränkte, sondern die gesamte Wirtschaftsordnung betraf»[23], zum Verhängnis. Die Bahnen waren damit definitiv darin gescheitert, sich als massgebliche Akteure in einer sich bereits überdeutlich abzeichnenden Zeit der Strasse und den damit verbundenen politischen Prozessen zu etablieren. In der herrschenden neoliberalen Stimmung hatte ihre präferierte Politik der Wettbewerbsbeschränkungen auf Gesetzespfaden einen sehr schweren Stand.

Dies zeigte sich auch im Umgang mit den Empfehlungen der 1949 durch das Eidgenössische Post- und Eisenbahndepartement (EPED) eingesetzten 'Eidgenössischen Kommission für die Koordinierung des Verkehrs'. In ihrem Schlussbericht vom 30. April 1954[24] empfahl sie unter anderem für die Realisierung des Eigenwirtschaftlichkeitsprinzips die Führung einer Strassenkostenrechnung, die schliesslich auf die Bemühungen der Bahnen hin in das Nationalstrassengesetz von 1959 aufgenommen wurde, nachdem 1958 Volk und Stände in seltener Einhelligkeit die Verfassungsartikel zum Nationalstrassenbau mit 85% Ja-Stimmenanteil abgesegnet hatten. Die politische Relevanz der Strassenrechnung war vorerst allerdings noch gleich null, da das Eidgenössische Statistische Amt erst ab 1968 in der Lage war, die Rechnungen für 1959 bis 1965 zu präsentieren, und es sich hier wiederum auch nur um reine Wegkostenrechnungen handelte. Die im Nationalstrassengesetz ebenfalls vorgenommene Erhöhung der Gewichtslimite für Lkw von 11 auf 26 Tonnen wiederum war in den damaligen parlamentarischen Beratungen noch von eher untergeordneter Bedeutung und ist nicht zuletzt auch als eine erste Reaktion auf absehbare Sachzwänge eines sich einigenden europäischen Umfeldes nach dem Abschluss der Römer Verträge von 1957 zu verstehen[25].

Der Lkw war in dieser Phase der Nachkriegszeit desto unpopulärer, je erfolgreicher und unverzichtbarer er wurde. Bemerkenswert ist, dass diese Haltung weiter einherging mit der euphorischen Unterstützung der Motorisierung allgemein. Geradezu symptomatisch bezeichnete der bundesdeutsche Verkehrsminister Seebohm 1959 die Entwicklung des Schwerverkehrs als «Irrweg der Motorisierung»[26]. Dieser schwerver-

23 Ackermann 1992, wie Anm. 14, S. 131.
24 Bericht der Eidg. Kommission für die Koordinierung des Verkehrs an das Eidg. Post- und Eisenbahndepartement vom 30. April 1954.
25 Arnold 1995, wie Anm. 12, S. 6.
26 Zitiert nach: Klenke 1995, wie Anm. 6, S. 45.

kehrsfeindlichen Haltung stand aber die tatsächliche Entwicklung gegenüber. Einerseits profitierte der Lkw von der Förderung des Pkw, indem er seinen Erfolg zu guten Stücken der Infrastruktur, die auf Druck der Befürworter des motorisierten Individualverkehrs errichtet worden war, verdankte. Andererseits sprachen verschiedene andere innenpolitische Überlegungen gerade in der Schweiz für die Förderung des Schwerverkehrs. Merki erwähnt einerseits volkswirtschaftliche (Förderung der Schwerverkehrsindustrie) und andererseits sicherheitspolitische, durch das Interesse einer motorisierten Armee gerechtfertigte Erwägungen, welche die negative Grundhaltung gegen den Lkw nicht nur neutralisierten, sondern überdeckten[27].

Der Konflikt Schiene–Strasse war angesichts des einzigartigen historischen Prozesses des Nationalstrassenbaus und des damit verbundenen Fundamentalkonsenses der Hochkonjunktur stark in den Hintergrund getreten, jedoch noch keineswegs beendet. Während aber beispielsweise in Deutschland der Kampf der Bahnen um verlorene Marktanteile im Güterverkehr die Verkehrspolitik der gesamten Nachkriegszeit prägte, brachen entsprechende Konflikte vergleichbarer Heftigkeit in der Schweiz erst in den ausgehenden sechziger Jahren wieder offen aus.

Finanzieller Druck und Lastwagenkrieg: Die schwerverkehrspolitische Situation in den ausgehenden sechziger Jahren

1968 unternahm der deutsche Verkehrsminister Leber (SPD) den letzten Versuch, den Lkw-Verkehr in der BRD auf dirigistischem Wege einzudämmen und somit die Bundesbahn zu sanieren und die Strassen zu entlasten, und scheiterte[28]. Der sogenannte Leber-Plan blieb somit Episode, fand aber trotzdem eine nicht zu unterschätzende Beachtung auch hierzulande. Seit Mitte der sechziger Jahre nämlich hatte die fortdauernde Verlagerung des Verkehrs von der Schiene auf die Strasse bei den SBB wieder zu Defiziten geführt (das erste war im Budget 1966 vorgesehen), was seit dem Eisenbahngesetz von 1957, welches unter anderem auch die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen beinhaltete, nicht mehr vorgekommen war. 1966 wurde aus diesem Grund eine Expertenkommission für die Prüfung der teilweisen Umstellung von Eisenbahnen auf Strassentransport bestellt. Im Rahmen solcher Diskussionen sowie im Hinblick auf eine sich aufdrängende Gesamtverkehrskonzeption, die immer mehr ins Zentrum der Debatten zum Verkehr

27 Merki 1994, wie Anm. 22, S. 330.
28 Klenke 1995, wie Anm. 6, S. 79–84.

rückte, verwiesen 1968 nicht nur sozialdemokratische, sondern auch liberale Stimmen auf das Beispiel des Leber-Plans. Gegen gesetzliche Beschränkungen des Güterverkehrs und eine erhöhte Besteuerung der Strassenferntransporte verteidigten aber die Repräsentanten des Strassentransportgewerbes die volle Wettbewerbsfreiheit. Als gemässigt liberale Lösung wiederum wurde eine Beschränkung der Staatsintervention auf den Ausgleich der Wettbewerbsbedingungen durch öffentliche Aufwendungen empfohlen[29].

Ebenfalls Finanzknappheit machte sich beim Nationalstrassenbau bemerkbar. Hier lag denn auch einer der Gründe, als Ende 1966 die traditionelle Bevorzugung des Dieselöls im Treibstoffzoll aufgehoben wurde. Das Dieselöl war bis 1935 komplett von einem Fiskalzoll verschont und auch danach bevorzugt geblieben[30]. Nachdem 1966 eine Motion die annähernde Zollgleichheit zwischen Dieselöl und Benzin gefordert und im Vernehmlassungsverfahren Zustimmung gefunden hatte, wurde die Massnahme zur Vermeidung von Spekulationsgewinnen vor Einleitung des parlamentarischen Verfahrens am 5. Dezember 1966 vorzeitig in Kraft gesetzt. In der anschliessend veröffentlichten Botschaft[31] beantragte der Bundesrat über die Erhöhung hinaus die volle Gleichstellung der Grundzölle der beiden Treibstoffe[32].

Wegen den weiterhin über Erwarten hohen Kosten des Nationalstrassenbaus stiess im Zusammenhang mit den Fragen der Gesamtverkehrskonzeption 1968 die Veröffentlichung der ersten Strassenrechnung[33] auf grösstes Interesse. Die Rechnung, die 1959 sozusagen als eine Art Konzession an die SBB Eingang ins Nationalstrassengesetz gefunden hatte, ermittelte einen Grad der Eigenwirtschaftlichkeit der Strasse als Verkehrsträger von über 100% seit 1954. Das Werk jedoch war alles in allem so unausgegoren und interpretationsbedürftig, dass seine politische Relevanz sehr beschränkt blieb. Breite Einigkeit herrschte nur darüber, dass eine getrennte Rechnung nach Kategorien zugunsten des Individual- bzw. zuungunsten des Güterschwerverkehrs ausfallen würde[34]. Stärker als bisher äusserte sich in diesem neuen fiskalpolitischen Spannungsfeld die Zerrissenheit der verschiedenen Strassenverkehrsteilnehmer untereinander, verwahrten sich doch die Automobilverbände mit

29 Année politique 1968, S. 86.
30 Merki 1994, wie Anm. 22, S. 330.
31 Botschaft des Bundesrates über den Abbau der Zollbegünstigungen des Dieselöls und weiterer Treibstoffe vom 16. Dezember 1966, in: *BBl* II 1966, S. 918–931.
32 Année politique 1966, S. 81f.
33 Eidg. Statistisches Amt: *Schweizerische Strassenrechnung. Die Strassenkosten und ihre Dekkung 1959–1965*, Bern 1968 (Statistische Quellenwerke der Schweiz, H.424).
34 Année politique 1968, S. 86f.

Nachdruck dagegen, für Strassenkosten des verpönten Schwerverkehrs aufkommen zu müssen[35].

Nach seiner Mitte der sechziger Jahre neugestalteten fiskalpolitischen Bedeutung wurde der Schwerverkehr 1969 nun aber auch zum Gegenstand aussen- bzw. europapolitischer Zwiste und zeigte namentlich im sogenannten 'Lastwagenkrieg' mit Italien Mängel der schweizerischen Verkehrspolitik aus einer internationalen Optik auf. Am 1. April 1969 schlossen die italienischen Behörden ihre Grenzen für den triangulären Güterverkehr[36], indem sie Schweizer Lkw verboten, Transporte zwischen Italien und Drittländern (speziell Deutschland) zu unternehmen. Die Schweiz strich darauf am folgenden Tag die bis dahin geltenden Erleichterungen für den Grenzverkehr und verweigerte allen italienischen Camions, die den schweizerischen Anforderungen, vor allem der vorgeschriebenen 26-Tonnen-Limite, nicht genügten, die Einfahrt in die Schweiz. Die gegenseitigen Blockade wurde zwar bald wieder aufgehoben, die folgenden Verhandlungen jedoch erwiesen sich als sehr harzig, da sich die Schweiz mit dem Argument der beschränkten Belastbarkeit des hiesigen Strassennetzes standhaft weigerte, in einen Korridor für italienische Lastwagen von 32 bis zu 40 Tonnen einzuwilligen[37]. Der Streit mit Italien fand schliesslich im Januar 1970 mit einem provisorischen Abkommen über den Schwerverkehr ein Ende, worin Rom den Schweizer Transportunternehmen eine beschränkte Anzahl Bewilligungen für Triangulärtransporte zusicherte. Die Konvention war vorerst auf sechs Monate beschränkt, wurde nach deren Ablauf aber stillschweigend verlängert[38].

In den auslaufenden sechziger Jahren hatte die schwerverkehrspolitische Situation in der Schweiz damit zwei bislang eher hintergründige neue Facetten erhalten: Einerseits hatte der Bundesrat aus seiner finanziellen Notlage im Nationalstrassenbau heraus damit begonnen, von seinen Kompetenzen bezüglich der Treibstoffbezollung auch im Dieselbereich Gebrauch zu machen, und damit der jahrelangen fiskalischen Privilegierung des Schwerverkehrs ein Ende bereitet. Zumindest im Hinterkopf dürfte bei dieser Entscheidung auch das Wissen um den laufend wachsenden Modal Split[39] zugunsten der Strasse mitgespielt haben, während die SBB wieder Defizite einzufahren begannen. Aber nicht

35 So äusserte beispielsweise der Automobil Club der Schweiz (ACS) anlässlich der ersten Strassenkostenrechnung explizite Vorbehalte gegenüber dem Schwerverkehr (*NZZ*, Nr. 774, 2. Dezember 1968).
36 Schweiz–Italien–Drittland.
37 Année politique 1969, S. 98f.
38 Année politique 1970, S. 108.
39 Verhältnis Schiene–Strasse.

nur die Bahnen, auch seine Strassen-Mitbenutzer stellten sich angesichts drohender Steuern gegen den Schwerverkehr. Zweitens hatte die Regelung des Strassengüterverkehrs im 'Lastwagenkrieg' mit Italien unversehens eine europäische Dimension erhalten, die man zwar seit den Römer Verträgen von 1957 erahnt hatte, die in ihrer Heftigkeit die Schweiz aber doch relativ unvorbereitet traf. Eine Erhöhung der Gewichtslimite sowie der zulässigen Lkw-Masse drängte sich v.a. aus dieser Sicht auf.

Die Schweizer Schwerverkehrspolitik im Zeichen der 28-Tonnen-Limite

Die Erhöhung der Gewichtslimite für Lkw

Während der 'Lastwagenkrieg' mit Italien noch tobte, schickte das EJPD 1969 den Entwurf einer Revision des Strassenverkehrsgesetzes in die Vernehmlassung, der die mittelfristige Erhöhung des Maximalgewichtes sowie der Maximalmasse für Lastwagen vorsah. Damit bezweckte das Departement nicht nur die Annäherung an ausländische Vorschriften, sondern kam auch den Wünschen der einheimischen Kraftfahrtunternehmer entgegen, die sich von einem solchen Beitrag an die europäische Integration zu Recht Vorteile erhofften[40]. In seiner Botschaft vom 26. Mai 1971 hielt der Bundesrat bezüglich der Erhöhung des Maximalgewichts fest:

> «Wir erachten die Gewichtsgrenze von 28 t aus Gründen der Verkehrssicherheit sowie des Strassen- und Umweltschutzes (...) so lange für notwendig, als die Autobahntransversalen fehlen und die Bahnen den Transitgüterverkehr bewältigen können. Diese Betrachtung wird auch für Gespräche mit ausländischen Staaten wegleitend sein müssen.»[41]

Der Bundesrat zeigte zwar Entgegenkommen gegenüber den Transportverbänden. Diesen ging der Antrag jedoch zu wenig weit, weshalb eine knappe Mehrheit der vorberatenden Nationalratskommission bei den Gewichtsgrenzen für die grössten Wagen und Wagenkombinationen noch weiter, nämlich bis zu einer Gewichtslimite von 32 Tonnen, gehen wollte.

Andererseits drohte aber die kurz zuvor aus der 'Aktion gegen Überschallknall' heraus entstandene 'Schweizerische Gesellschaft für Umweltschutz' (SGU) bereits der Vorlage des Bundesrates das Referen-

40 Année politique 1970, S. 108.
41 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Änderung des Bundesgesetzes über den Strassenverkehr vom 26. Mai 1971, in: *BBl* 1979 I, S. 1373–1402, hier S. 1398.

dum an[42]. Vorbehalte äusserten auch Gewerkschaftskreise sowie der 'Touring-Club der Schweiz' (TCS). Sie lehnten die Vorlage solange ab, als eine Gesamtverkehrskonzeption und eine nach Fahrzeugen unterteilte Strassenrechnung fehle. Der TCS befürchtete von der neuen Gewichtsregelung die Beeinträchtigung der Flüssigkeit und Sicherheit des Strassenverkehrs sowie eine weitere Abnützung der Strassen[43]. SGU und TCS markierten mit ihren Stellungnahmen beispielhaft die beiden Eckpunkte eines neuen verkehrspolitischen Spannungsfeldes, desjenigen des Umweltschutzes nämlich.

Die seit dem Naturschutzjahr 1970 immer stärker zum grossen politischen Thema werdende Ökologie war nicht allein aufgrund der entsprechenden Referendumsdrohungen die zentrale Konfliktlinie in den nationalrätlichen Verhandlungen[44] vom 30. September bis zum 4. Oktober 1971. Ausschlaggebend dürften hierfür auch die auf Ende Oktober 1971 angesetzten eidgenössischen Wahlen gewesen sein, hatten sich doch fast alle Parteien das noch unverbrauchte Thema auf ihre Fahnen geschrieben. Es standen sich im Nationalrat daher die Forderung der Transporteure nach verbesserten Rationalisierungsmöglichkeiten im Gütertransportgewerbe, welche sich in ihrer extensivierten Variante mit der 32-Tonnen-Forderung auch gegen die bundesrätliche Vorlage wandte (Kommissionsmehrheit), sonst aber Eintreten beantragte, den Forderungen der Umweltschützer gegenüber, die für eine Vermeidung zusätzlicher Immissionen durch Abgase und Lärm eintraten. Erst in zweiter Linie wurde sowohl von Befürwortern wie Gegnern das Argument Europa beigezogen, während die schlechte Lage der SBB nur mehr am Rande Erwähnung fand. Sämtliche bürgerlichen Fraktionen traten für ein Eintreten ein, während die Sozialdemokraten nur noch von der EVP-Fraktion Unterstützung für ihren Nichteintretensantrag fanden. Der Nationalrat blieb im wesentlichen beim Vorschlag des Bundesrates stehen. Da die Referendumsdrohungen bekräftigt wurden, machte der Ständerat am 6. Dezember 1971 noch einige Abstriche bei den Längen- und Breitenmassen, ohne aber eine Verständigung herbeiführen zu können[45]. In seiner Differenzbereinigung vom 2. März 1972 schloss sich schliesslich der Nationalrat der ständerätlichen Kompromissfassung an und verankerte damit das neue Höchstgewicht von 28 Tonnen für Anhängerzüge[46].

42 Année politique 1971, S. 104.
43 Botschaft des Bundesrates 1971, wie Anm. 41, S. 1382.
44 Amtl. Bull. NR 1971, S. 1192–1230.
45 Amtl. Bull. SR 1971, S. 766–774.
46 Amtl. Bull. NR 1972, S. 113–116.

In der nationalrätlichen Erstbehandlung hatte also das innenpolitische, volkswirtschaftlich begründete Argument der besseren Rationalisierung des Gütertransportverkehrs dominiert, welches von einer Mehrheit als mit dem Umweltschutzgedanken kompatibel betrachtet wurde. Das integrationspolitische Argument Europa griff dagegen bei breiten Teilen der bürgerlichen Pro-Mehrheit nicht und löste vielmehr die gleichen Befürchtungen vor ausländischen Transitverkehrsströmen aus, die auch die linke Minderheit, welche aus Umweltschutzgründen gegen die Vorlage war, umtrieben. Beiden Haltungen lagen dabei starke Vorbehalte gegenüber dem Strassenschwerverkehr zugrunde, die ein weiteres Mal aus Gründen der Wirtschaftlichkeit unterlagen.

Aufstieg und Fall der Gesamtverkehrskonzeption

Im Frühjahr 1978 veröffentlichte die Kommission für die Gesamtverkehrskonzeption nach fünfjähriger Arbeit ihren lange erwarteten Schlussbericht (im folgenden GVK genannt). Das Hauptanliegen der Konzeption war die verbesserte Koordination der verschiedenen Verkehrssektoren, wobei insbesondere eine grundlegende Veränderung der Kompetenzordnung und des Finanzierungssystems beim Schienenverkehr vorgeschlagen wurde[47].

Vor allem um die in der Vernehmlassung durchgedrungene Unterstützung der Strassenverkehrsverbände für die GVK nicht zu verlieren, wollte der Bundesrat die Neuordnung der Verkehrspolitik als Gesamtpaket verwirklichen. Demgegenüber stand die Forderung nach Vorziehen einzelner Massnahmen, wobei besonders die Einführung einer Bundessteuer für den Schwerverkehr verlangt wurde, da dieser die von ihm verursachten Strassenkosten nur gut zur Hälfte decke (für das Jahr 1978 waren das je nach Berechnungsweise höchstens 54%, was einem Defizit von 345 Mio. Franken entsprach) und damit einen Konkurrenzvorteil zur Eisenbahn habe. Eine Vernehmlassung ergab bei der generellen Frage nach der Einführung einer Schwerverkehrsabgabe eine deutliche Zustimmung[48], weshalb der Bundesrat in seiner Botschaft vom 16. Januar 1980 die Einführung einer Schwerverkehrsabgabe vorschlug, welche für inländische Fahrzeuge kilometerabhängig, für ausländische eventuell pauschal zu berechnen wäre[49]. Der Nationalrat sprach sich in seiner Beratung für eine zeitlich beschränkte und in ihrem

47 Année politique 1978, S. 98ff.
48 Année politique 1979, S. 109f.
49 Botschaft des Bundesrates über eine Autobahnvignette und eine Schwerverkehrsabgabe vom 16. Januar 1980.

Umfang reduzierte Pauschalabgabe aus, welche anstatt der benötigten 350 Mio. Franken nur etwa 110–150 Mio. Franken einbringen sollte[50].

Bei den Befürwortern des öffentlichen Verkehrs stiess das Verdikt der grossen Kammer auf heftige Kritik. In Zusammenarbeit mit verschiedenen Umweltschutzorganisationen lancierte der 'Verkehrsclub der Schweiz' (VCS) als Reaktion die Volksinitiative 'für eine gerechte Besteuerung des Schwerverkehrs', die inhaltlich weitgehend dem Vorschlag des Bundesrates entsprach. Um die Steuer sofort einziehen zu können, sollte bis zur Inkraftsetzung der Ausführungsgesetzgebung eine sich bis zur vollen Kostendeckung jährlich um 10% erhöhende Pauschalabgabe erhoben werden[51]. Die VCS-Initiative wurde am 28. Oktober 1982 eingereicht.

Im März 1983 veröffentlichte der Bundesrat seine Botschaft über die Grundlagen einer koordinierten Verkehrspolitik (KVP), die sich inhaltlich weitgehend auf die seinerzeitigen Empfehlungen der Kommission für eine GVK stützte. Die Botschaft beinhaltete zwei neue Verfassungsartikel (Art. 36ter und Art. 37), die dem Bund die Funktion übertrugen, die Ziele der künftigen gesamtheitlichen Politik festzulegen sowie die einzelnen Verkehrssektoren entsprechend aufeinander abzustimmen, wobei die Verfassungsartikel die Hauptziele Befriedigung der Verkehrsbedürfnisse, den wirtschaftlichen Einsatz der Mittel und den Schutz der Umwelt festlegten[52].

Als Übergangslösung bis zur Verwirklichung der KVP war die geplante Erhebung der beiden neuen Verkehrsabgaben 'Autobahnvignette' und 'Schwerverkehrsabgabe' gedacht. Die Schwerverkehrsabgabe sollte nun in Abhängigkeit des Fahrzeuggewichtes erhoben werden und zwischen 500 und 3000 Franken betragen[53]. Das vorrangige Anliegen der meisten Befürworter war allerdings eher fiskal- denn verkehrspolitischer Natur: Während die Auseinandersetzungen um die «richtige» Strassenrechung weitergingen, sollte primär eine neue Einnahmequelle des Bundes erschlossen werden, erwartete man von den beiden Abgaben doch rund 400 Mio. Franken Neueinnahmen pro Jahr. Demgegenüber hoffte kaum jemand mehr auf eine markante Änderung der Konkurrenzsituation zwischen Schienen- und Strassenverkehr durch die Regelung[54]. Am 26. Februar 1984 fanden sowohl die Schwerverkehrsabgabe wie die Autobahnvignette eine Volksmehrheit. Damit

50 Amtl. Bull. NR 1981, S. 1280ff.
51 Année politique 1981, S. 104.
52 Botschaft des Bundesrates über die Grundlagen einer koordinierten Verkehrspolitik (Teilrevision der Bundesverfassung) vom 20. Dezember 1982; Année politique 1983, S. 108–110.
53 Amtl. Bull. NR 1983, S. 585ff. und 1054.
54 Année politique 1983, S. 111f.

war es dem Bundesrat gelungen, für alle vorgezogenen finanzpolitischen Verfassungsänderungen eine plebiszitäre Unterstützung im Sinne einer Gesamtverkehrspolitik zu finden. Die Schwerverkehrsabgabe wurde mit 58,7%, die Autobahnvignette mit 53,0% Ja-Stimmenanteil bei einer Stimmbeteiligung von 52,8% angenommen.

1985 endlich erreichte die KVP das parlamentarische Stadium. Bei der Mittelbeschaffung für die Bedürfnisse des privaten Verkehrs hiess der Ständerat – gegen die Opposition der Westschweizer Vertreter – die Erhebung von Verkehrsabgaben gut und schuf damit die Grundlage für eine zweckgebundene und leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe[55]. Auf die nun langsam aber sicher Gestalt annehmende KVP verwies der Bundesrat auch in seiner Botschaft zur VCS-Initiative «für eine gerechte Belastung des Schwerverkehrs» vom 26. Juni 1985. Er empfahl deren Ablehnung, da sich das Begehren zwar in seiner Tendenz mit den Absichten des Bundesrates treffe, den Schwerverkehr im Sinne der Eigenwirtschaftlichkeit stärker zu belasten. Es sei aber zu sektoriell auf die Kostendeckung des Schwerverkehrs ausgerichtet[56]. Obwohl der VCS sich bereit erklärte, bei einer Annahme der KVP-Artikel sein Begehren zurückzuziehen, ging der Bundesrat 1986 nicht auf die Forderung der Initianten ein, zuerst über die KVP-Vorlage abstimmen zu lassen. Am 7. Dezember 1986 wurde die Initiative bei einer Stimmbeteiligung von 37,7% mit 66,1% Nein-Stimmen gegen 33,9% Ja-Stimmen klar verworfen. Ausschlaggebend für den ablehnenden Volksentscheid waren die namentlich vom Lastwagengewerbe monierte Verteuerung der Transportkosten und die befürchteten neuen Gegenmassnahmen des Auslandes[57].

Nach rund zwanzigjähriger Arbeit in Expertenkommissionen, Verwaltung, Bundesrat und Parlament wurde am 12. Juni 1988 endlich auch das Projekt KVP in Form der beiden Verfassungsartikel Art. 36bis und Art. 37 dem Volk vorgelegt – und bei einer Stimmbeteiligung von 41,9% mit 54,4% Nein-Stimmenanteil sowie 19 ablehnenden Ständen verworfen[58]. Bei aller Enttäuschung über den negativen Volksentscheid deutete der Bundesrat das Verdikt nicht als Signal für eine Kehrtwende in der Verkehrspolitik. Da die Ziele eines möglichst umweltverträglichen Strassenverkehrs und einer gezielten Förderung des öffentlichen Verkehrs auch von den Gegnern der KVP nicht in Frage gestellt worden

55 Amtl. Bull. NR 1986, S. 29ff; Amtl. Bull. SR 1986, S. 825ff.
56 Botschaft des Bundesrates über die Volksinitiative «für eine gerechte Belastung des Schwerverkehrs (Schwerverkehrsabgabe)» vom 26. Juni 1985, S. 16.
57 GfS (Hg.): *Vox-Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 7. Dezember 1986*, Bern/Zürich 1987, S. 16–22.
58 Année politique 1988, S. 138f.

waren, sollten sie gemäss Bundesrat Ogi weiterhin oberste Leitlinie der schweizerischen Verkehrspolitik bleiben[59].

Andererseits zeichnete sich seit Mitte der achtziger Jahre aber auch eine deutliche Gewichtsverschiebung in verkehrspolitischen Fragen ab. Nachdem fiskal- und umweltpolitische Interessen lange dominiert und somit auch die KVP geprägt hatten, waren die europäischen Transitverkehrsströme seit Eröffnung des Gotthard-Strassentunnels und vor allem seit der Einführung der Schwerverkehrsabgabe nicht mehr nur hinsichtlich finanz- und umweltpolitischer Fragestellungen relevant, sondern selber zu einem Problembereich geworden, der zunehmend andere Problembereiche überdeckte. Die Aussenpolitik begann damit immer stärker zu einem Bestimmungsfaktor der schweizerischen Verkehrspolitik zu werden und umgekehrt. Diese Entwicklung hatte in der KVP noch keine ausreichende Berücksichtigung gefunden. Der Wechsel der dominanten Konfliktlinien wurde jedoch ab Ende der achtziger Jahre manifest. Die bislang unangetastete 28-Tonnen-Limite, die sich im Laufe der achtziger Jahre zu einem eigentlichen Mythos entwickelt hatte, indem sie dem politischen Leitbild der negativen Haltung gegenüber dem Schwerverkehr eine feste Form gab, wurde zum aussenpolitischen Zankapfel. Gerade diese Unantastbarkeit der Tonnagelimite sollte vorerst die Schwerverkehrspolitik im Zeichen des dominant werdenden Faktors Europa ab 1989 prägen.

Der Faktor Europa als Auslöser eines Lernprozesses

Handlungsleitende Bilder werden besonders dann virulent, wenn historische Diskontinuitäten zu verzeichnen sind. Umbruchphasen zeichnen sich aus durch die Verunsicherung gemeinsam geteilter Leitbilder und somit durch eine erhöhte Kontingenz[60]. Alte Leitbilder wackeln, und es steht eine Vielzahl neuer Alternativen zur Verfügung, viel mehr also als eigentlich erwünscht. Die Verunsicherung nimmt damit zu, die Suche nach neuen, konsensfähigen Leitbildern beginnt. Der eigentliche Auslöser eines solchen Leitbildwandels hinsichtlich der Unantastbarkeit der 28-Tonnen-Limite war die Ablehnung des Schweizer EWR-Beitritts vom 6. Dezember 1992. Obwohl das integrationspolitische Spannungsfeld die Schweizer Schwerverkehrspolitik bereits seit 1989 dominierte und so die beiden anderen Spannungsfelder Umweltschutz und Verkehrsfiskalität überdeckte, verhinderte der Mythos der 28-Tonnen-

59 Année politique 1988, S. 139f.
60 Imhof und Romano 1991, wie Anm. 5, S. 20f.

Limite eine Angleichung der Schwerverkehrspolitik an die integrationspolitischen Anforderungen bis zur EWR-Zäsur. Erst die hierauf folgende generelle Neuorientierung schuf die nötige Kontingenz, die auch die Diskussion verkehrspolitischer Handlungsalternativen zuliess.

Die 28-Tonnen-Limite als Mittel der Europapolitik

Im Februar 1989 erfolgte die Eröffnung von formellen Verhandlungen mit der EG mit einer ersten Runde, wobei es anfänglich darum ging, das harte Nein der Schweiz zum verlangten 40-Tonnen-Strassenkorridor zu verbinden mit Kooperationsbereitschaft beim kurzfristig wirksamen Ausbau der Kapazitäten für den kombinierten Verkehr und bei der Gewährung einiger kleinerer Konzessionen für die Verbesserung des Strassentransits. An der zweiten Runde vom 17. Mai 1989 in Bern lenkte die EG-Kommission zögernd auf das Konzept des kombinierten Verkehrs ein. Die EG-Delegation nahm die am 10. Mai 1989 beschlossene Alpentransit-Konzeption mit den zwei neuen Basistunnels am Gotthard und am Lötschberg[61] mit Genugtuung zur Kenntnis, beharrte aber im Sinne einer kurzfristigen Problemlösung auf einem befristeten und quantitativ beschränkten Strassenkorridor für 40-Tonnen-Lastwagen.

Die Verhandlungen mit Europa zeichneten sich zwar immer mehr als das dominante Spannungsfeld in der Schwerverkehrspolitik ab, wurden aber auf innenpolitischer Ebene von verschiedenen verkehrspolitischen Umtrieben begleitet und blieben somit mannigfaltigen Restriktionen unterworfen. Im Mai 1989 lancierte ein Komitee, welches sich aus Vertretern der Alpenkantone Graubünden, Tessin, Uri und Wallis sowie verschiedener Umweltschutzverbände zusammensetzte, die Volksinitiative «zum Schutze des Alpengebietes vor dem Transitverkehr». Zur Erreichung dieses Zieles sollte erstens der alpenquerende Gütertransitverkehr von Grenze zu Grenze innerhalb von 10 Jahren auf die Schiene umgelagert werden. Zweitens sollte die bestehende Transitstrassenkapazität mit Ausnahme von Umfahrungsstrassen zur Entlastung der Ortschaften vom Durchgangsverkehr nicht erhöht werden dürfen, wodurch auch die Attraktivität der Alpenachsen und damit das Wachstum des Personentransitverkehrs auf der Strasse im Alpenraum begrenzt würde. Konkret richtete sich die Initiative gegen den Bau einer zweiten Tunnelröhre am Gotthard, gegen eine vierspurige Autobahn im Oberwallis, gegen den Ausbau der San-Bernardino-Route auf vier Spuren und

61 Vgl. Botschaft des Bundesrates über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (Alpentransit-Beschluss) vom 23. Mai 1990.

schliesslich gegen die Einrichtung eines 40-Tonnen-Korridors durch die Romandie. Die ursprüngliche Intention der sogenannten Alpen-Initiative war damit im Spannungsfeld der Umweltpolitik angesiedelt und mobilisierte ein supponiertes Negativ-Image des Schwerverkehrs in der Bevölkerung. Die Initiative wurde am 11. Mai 1990 mit 107 570 gültigen Unterschriften eingereicht[62].

Im Mai 1990 veröffentlichte der Bundesrat seine Botschaft über eine neue Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT), in deren Zentrum das Konzept der beiden Basistunnel Gotthard und Lötschberg als neue schweizerische Nord-Süd-Transitachse stand. Im Bericht fand sich ein Nebeneinander von integrations- und umweltpolitischer Argumentation, während fiskalpolitische Aspekte nur mehr Mittel zum Zweck waren. Das Vehikel blieb die 28-Tonnen-Limite:

> «Die Eisenbahn-Alpentransversale wird ein Erfolg, wenn die Umlagerung des Güterfernverkehrs von der Strasse auf die Schiene gelingt. Darum will der Bundesrat an der 28-Tonnen-Limite und am Nachtfahrverbot für Lastwagen festhalten. Er erachtet eine leistungsbezogene Schwerverkehrsabgabe als geboten.»[63]

In einem im Februar 1991 erschienenen Bericht des Dienstes für Gesamtverkehrsfragen des EVED über den transalpinen Güterverkehr wurde das Festhalten an der bisherigen Verkehrspolitik bekräftigt: «Teile dieser grossen Verkehrsströme könnten sich unter bestimmten Bedingungen z.B. Aufheben der 28-t-Limite oder günstiges Angebot für den Kombinierten Verkehr, auf die Transitachsen der Schweiz verschieben.»[64] In einer gleichzeitig erschienenen Broschüre des VCS hiess es:

> «Der Alpentransitverkehr soll gesamthaft plafoniert werden bei gleichzeitiger Umlagerung von der Strasse auf die Schiene. Die NEAT ist dabei ein Teil des Konzeptes. Ebenso wichtig sind (...) die Durchsetzung des Verursacherprinzips (...) und ein Beharren auf verkehrspolitischen Massnahmen (z.B. 28-Tonnen-Limite sowie Sonntags- und Nachtfahrverbot in der Schweiz).»[65]

Somit waren sich das EVED und der VCS in der zentralen Frage der Gewichtslimite einig. Dies um so mehr, als dass auch die Univox-Befragungen von 1990 eine Unterstützung für die Beibehaltung der 28 Tonnen von mehr als 70% der Stimmberechtigten ergeben hatte[66]. Grosser

62 Botschaft des Bundesrates über die Volksinitiative «zum Schutze des Alpengebietes vor dem Transitverkehr» vom 12. Februar 1992, S. 4ff.
63 Botschaft des Bundesrates über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (Alpentransit-Beschluss) vom 23. Mai 1990, S. 5.
64 EVED: *Transalpiner Güterverkehr 1989*, Bern Februar 1991, S. IV.
65 VCS: *Transit durch Granit*, Herzogenbuchsee 1991, S. 3.
66 Longchamp, Claude: *Einstellungen zu aktuellen Forderungen im Verkehrsbereich. Auszug aus der Untersuchung 'Direkte Demokratie'*. Univox 1990, Thema 2b, FSP Universität Bern, Bern 1990, S. 2f.

Spielraum für die Verhandlungen mit der EG blieb für den Bundesrat in dieser Frage vorerst also nicht.

Erst ab Juni 1991 begannen sich schliesslich die Positionen in den Transitverhandlungen zu lockern, als sich Brüssel auf das Aushandeln von Ausnahmen zu konzentrieren begann. Die EG verlangte eine grössere Anzahl von Ausnahmen von der 28-Tonnen-Begrenzung, zugestanden wurde eine beschränkte und restriktiv zu handhabende Anzahl von 50 pro Tag und Richtung, maximal aber 15000 im Jahr. Der VCS protestierte dagegen in einem Pressecommuniqué «mit aller Schärfe gegen geplante Ausnahmeregelungen der 28-t-Limite. (...). In einigen Monaten wird uns Bern erzählen, jetzt sei halt schon die Mehrheit der Lastwagen 40 Tonnen schwer»[67]. Dank intensiven ministeriellen Kontakten und der grosszügigen Behandlung der NEAT im Parlament gelang schliesslich im Oktober 1991 der Durchbruch in den Verhandlungen, gleichzeitig mit dem EWR-Vertrag[68]. Am 21. Oktober 1991 hiess der EG-Rat das Abkommen zwischen der EG und der Schweiz (sowie jenes zwischen der EG und Österreich) gut. Das Abkommen wurde am 2. Mai 1992 in Porto unterzeichnet. Ebenfalls unterzeichnet wurde am 3. Dezember 1991 in Bonn als Bestandteil des Transitvertrags eine trilaterale Vereinbarung der BRD, Italien und der Schweiz über den kombinierten Verkehr Schiene/Strasse, worin kurz- und mittelfristige Infrastrukturmassnahmen zur Angebotsverbesserung geregelt wurden[69]. Bei Abstinenz der Grünen stimmte das Parlament dem Transitabkommen im Dezember 1992 einstimmig zu[70].

Die neue Situation nach der Zäsur vom 6. Dezember 1992

Am 6. Dezember 1992 lehnte die Schweizer Stimmbevölkerung den Beitritt zum EWR bei einer Stimmbeteiligung von 78,8% mit knappem 50,3% Nein-Stimmenanteil ab und liess damit nicht nur den Bundesrat vor einem Scherbenhaufen, sondern auch die schweizerischen Transportunternehmen in einer Position der Schwäche zurück. Nachdem der Bundesrat nach der Ablehnung den Antrag auf einen Beitritt zur EU «auf Eis» gelegt hatte, waren für die Schweiz die beiden Wege, den Be-

67 VCS-Pressecommuniqué vom 15. Juni 1991, Zürich (VCS DV 91).
68 Vgl. Botschaft zur Genehmigung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum EWR vom 18. Mai 1992.
69 Botschaft des Bundesrates zum Transitabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweiz, sowie zur trilateralen Vereinbarung zwischen der BRD, der Schweiz und Italien über den kombinierten Verkehr Schiene/Strasse vom 13. Mai 1992, S. 4f.; Année politique 1991, S. 159–161.
70 Année politique 1992, S. 157.

sitzstand der EU im Verkehrsbereich komplett zu übernehmen und in vollem Umfang von den Freiheiten des Verkehrsbinnenmarktes zu profitieren, nämlich der EWR- und der EU-Beitritt, verstellt. Als dritte Möglichkeit blieb der Abschluss eines bilateralen Verkehrsabkommens mit der EU. Dabei kam dem Bundesrat Artikel 13 des Transitabkommens, welches am 22. Januar 1993 in Kraft trat, entgegen, worin dieser Weg im Falle eines EWR-Neins vorbehalten war:

> «Hinsichtlich des Zugangs zum Verkehrsmarkt erklären die Vertragsparteien ihre Absicht, diesen Zugang einander im Rahmen der Vertrags über den Europäischen Wirtschaftsraum oder gegebenenfalls nach Modalitäten zu gewähren, die im Rahmen eines bilateralen Abkommens festzulegen sind.»[71]

Die Aufnahme dieser Verhandlungen gestaltete sich aber sehr schleppend, da sich die EU bei der Definition eines Verhandlungsmandates für die Kommission Zeit liess. Mit Blick auf die blockierte Situation sprach sich der Ständerat im Sommer 1993 wie schon der Nationalrat gegen die Alpeninitiative aus, nicht zuletzt mit dem Argument, dass die Annahme der Vorlage nach der EWR-Ablehnung als zusätzliche Provokation gegenüber der EG gedeutet werden könnte[72].

Am 24. September 1993 unterbreitete die Kommission dem Rat eine Empfehlung für einen Beschluss des Rates über die Aufnahme von Verhandlungen zwischen der EG und der Schweiz in den Bereichen Strassen- und Luftverkehr. Die Verhandlungsrichtlinien sollten auf dem Verkehrsministerrat vom 18. April 1994 verabschiedet werden – was wahrscheinlich auch geschehen wäre ohne die eidgenössische Volksabstimmung vom 20. Februar 1994. Bei einer Stimmbeteiligung von 40,8% wurden hier aber nicht nur die Verlängerung der pauschalen Schwerverkehrsabgabe (mit 72,2% Ja-Stimmenanteil) und ein neuer Verfassungsartikel zur Einführung einer leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (mit 67,1% Ja-Stimmenanteil) deutlich angenommen, Zustimmung fand auch die Alpeninitiative bei 51,9% der Stimmberechtigten und 16 Kantonen. Damit verpflichtete das Volk den Bund mit dem neuen Verfassungsartikel 36^{sexies}, den alpenquerenden Gütertransitverkehr von Grenze zu Grenze durch die Schweiz innerhalb von 10 Jahren, also bis 2004, vollständig auf die Schiene zu verlagern, und verfügte einen Aus- und Neubaustopp für das schweizerische Transitstrassennetz. Die Annahme war vor allem der Zerrissenheit der Bürgerlichen zu verdanken, wobei das zentrale Motiv der Umweltschutz war. Während sich auf der Gegnerseite ein Zusammenhang zwischen Integrationswille

71 Botschaft des Bundesrates zum Transitabkommen 1992, wie Anm. 69, S. 39.
72 Amtl. Bull. SR 1993, S. 508ff. und 581.

und Ablehnung der Initiative beobachten liess, konnte eine umgekehrte Korrelation bei den Befürwortern nicht deutlich nachgewiesen werden[73]. Die negative Einstellung zum Schwerverkehr war somit doppelt handlungsleitend und wurde nur gerade von einem Teil der ablehnenden Stimmbevölkerung dem Integrationswillen untergeordnet. Das Bild komplettierte sich mit den deutlichen Mehrheiten bei den beiden Schwerverkehrsabgabe-Vorlagen.

Am 12. September 1994 skizzierte der Bundesrat in einer Erklärung das Konzept zur Umsetzung der Alpeninitiative auf drei Säulen: Einführung einer leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe, Erhebung einer Strassenmaut auf den vier wichtigsten Schweizer Alpenpässen und Förderung des kombinierten Verkehrs Schiene/Strasse. Dabei sollten in- und ausländische Lkw gleich behandelt werden. Ende November 1994 entschlossen sich die EU-Verkehrsminister nach Erhalt des gewünschten Berichts über die Umsetzung der Alpeninitiative, das Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU zu deblockieren. Der Rat erteilte am 7. April 1995 der Kommission das Mandat zur Aufnahme von Verhandlungen in den Bereichen Strassen-, Schienen-, kombinierter und Luftverkehr auf der Grundlage einer überarbeiteten Beschlussempfehlung der Kommission. Während die Schweiz ihr Mandat noch nicht definiert hatte, war das Ziel der EU im Strassengüterverkehr primär die Aufhebung der 28-Tonnen-Limite für bilaterale Fahrten. Aus EU-Sicht war es mit dem Gegenseitigkeitsprinzip nicht vereinbar, wenn Schweizer Lkw einen verbesserten 40-Tonnen-Zugang zu einem Markt mit 370 Mio. Verbrauchern erhielten, während Unternehmer aus der EU abgesehen von einigen Grenzzonen nur mit 28 Tonnen in der Schweiz operieren durften. In der Schweiz waren die Reaktionen auf die Eröffnung der Gespräche geteilt. Während die Bundesratsparteien die Entwicklung begrüssten, zeigten sich ökologische Kreise beunruhigt über ein mögliche Aufgabe der 28-Tonnen-Limite.

Mit der zunehmenden integrationspolitischen Virulenz der Lastwagengewichte zeichnete sich ab 1995 aber allgemein eine Enttabuisierung des Themas ab, welche sich in verschiedenen Untersuchungen über die Auswirkungen einer eventuellen Aufhebung der Limite niederschlug. Im Juli 1995 wurde der Endbericht einer vom VCS bei der Universität Dortmund in Auftrag gegebenen Untersuchung über die Auswirkungen einer Erhöhung der Begrenzung veröffentlicht. Die Arbeit kam zum Schluss, «dass die Erhöhung des Tonnagelimits in der Schweiz einen Ef-

73 GfS (Hg.): *Vox-Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 20. Februar 1994*, Bern 1994; Année politique 1994, S. 147ff.

fizienzeffekt mit sich bringt. Dieser zieht einen Wettbewerbseffekt nach sich, welcher zugunsten des Strassengüterverkehrs und zuungunsten des Bahnverkehrs wirkt»[74]. Am 25. September 1995 legte die Abteilung Verkehr des Baudepartements des Kantons Aargau eine vertrauliche Studie zur 28-Tonnen-Limite vor. Die Arbeit kam ironischerweise zu einem noch viel negativeren Schluss als die VCS-Studie:

> «Die Aufhebung der 28-Tonnen-Limite würde die Schweiz und im besonderen den Kanton Aargau mit Schwerverkehr überschwemmen. (...) Der Anteil des Lastwagenverkehrs würde sich je nach Szenario gegenüber heute verdoppeln bis vervierfachen. Die 40-Tonnen-Limite würde die verkehrspolitischen Zielsetzungen und Leitgedanken des Bundes, insbesondere aber den Bau der neuen Eisenbahnalpentransversalen und den Transitkorridor für den kombinierten Verkehr Schiene/Strasse, unterlaufen.»[75]

Schliesslich erhielt am 27. November 1995 auch der Dienst für Gesamtverkehrsfragen die in Auftrag gegebene und nicht zur Publikation bestimmte Studie über die Auswirkungen einer Aufhebung der 28-Tonnen-Limite, worin verschiedene Szenarien durchgerechnet wurden.

> «Je nach Gütergruppe und Verkehrsart wird sich die Einführung einer 40t-Limite verschieden auf die Fahrzeugstruktur auswirken. (...) Durch das preisgünstigere Angebot von Verkehrsleistungen auf der Strasse wird sich in Abhängigkeit von den Preis- und Kreuzpreiselastizitäten der Modal-Split zwischen Schiene und Strasse zugunsten der Strasse verlagern sowie die Gesamtnachfrage nach Strassen-Verkehrsleistungen steigen.»[76]

Die teilweise sehr negativen Ergebnisse dürfen nicht über die Tendenz hinwegtäuschen, die 28-Tonnen-Limite zu entzaubern. Wie stark die Limite noch als Tabu eingeschätzt wurde, machten die Vertraulichkeitsdeklarationen der beiden von der Verwaltung in Auftrag gegebenen Studien deutlich.

Dass eine Entmystifizierung der Limite für notwendig erachtet wurde, wurde schliesslich bei der Definition des schweizerischen Verhandlungsmandates für die bilateralen Verhandlungen klar. Im März 1996 stellte der Bundesrat, einem Vorstoss der Verkehrskommission der Nationalrates folgend, die 28-Tonnen-Limite insofern zur Disposition, als dass er einerseits die Grenzzone für ausländische 40-Tonnen-Lastwagen ungefähr zu verdoppeln bereit war. Andererseits wurde die 28-

74 Bade, Franz-Joseph: *Tonnagebegrenzung. Auswirkungen einer Erhöhung des bisher zulässigen Gesamtgewichtes von 28 Tonnen für LKW in der Schweiz. Schlussbericht, im Auftrage des VCS*, Dortmund 1995, S. 37.

75 Baudepartement Aargau: *28-Tonnen-Limite unter Druck*, Aarau 1995, S. 3.

76 Ecoplan: *Verkehrliche Auswirkungen einer Aufhebung der 28-t-Limite im Strassengüterverkehr. Prognoseüberlegungen zum Modal-Split Schiene/Strasse im Binnen-, Import-/Export- und Transitverkehr, GVF-Auftrag Nr. 277, Schlussbericht, 27. November 1995*, Bern/Altdorf/Zollikon 1995, S. II.

Tonnen-Limite primär als Instrument zum Schutz der Alpen vor den Nachteilen des Strassentransitverkehrs bezeichnet. Die Arbeitsgruppe der vier Bundesratsparteien, an deren Vorschlägen sich der Bundesrat bei der Erweiterung des Verhandlungsmandates orientierte, nahm die Idee der LSVA wieder auf. Statt diese nun aber nach Gewicht und gefahrenen Kilometern zu berechnen, verknüpfte man sie mit der Zulassung von 40-Tonnen-Lastwagen ab dem Jahr 2001[77]. Damit erzielt das Transportgewerbe Produktivitätsgewinne, welche der Bund vorzeitig abschöpfen kann. Für die bilateralen Verhandlungen bedeutete dies ein weiteres: Wenn ab 2004 aufgrund der Alpeninitiative weniger Lkw im Transit durch die Schweiz fahren dürfen, so relativiert sich der Sinn dieser Gewichtsbeschränkung zusätzlich. Die «Berner Zeitung» vom 9. März 1996 hielt fest:

> «40-Tönner-Lastwagen, bis vor kurzem Schreckgespenster für viele helvetische Politiker, wurden letzte Woche innert Stunden zu Lieblingen derselben Leute. An den weiland gefürchteten Monstern werden nun mannigfaltige Vorteile im Vergleich zu ihren kleinen Brüdern, den 28-Tönnern, ausgemacht.»[78]

Am 27. September 1998 wurde in einer Referendumsabstimmung bei einer Stimbeteiligung von 51,2% die Einführung der LSVA und damit implizit die Abschaffung der 28-Tonnen-Limite von einer Volksmehrheit von 57,2% deutlich gutgeheissen.

Zusammenfassung

In der Entmystifizierung der 28-Tonnen-Limite manifestiert sich ein Abrücken vom politischen Leitbild der negativen Einstellung gegenüber dem Strassenschwerverkehr. Dieses politische Leitbild hatte die eidgenössische Politik gegenüber dem Schwerverkehr sowohl im frühen Bemühen um einen Ausgleich zwischen Strasse und Schiene wie auch in den sechziger Jahren geprägt, als finanz- und erste integrationspolitische Aspekte hinzukamen und so zwei neue verkehrspolitische Spannungsfelder definierten.

Mit dem Umweltschutzgedanken entstand in den siebziger Jahren eine neue verkehrspolitische Konfliktlinie. Das neue Argument gegen den Lkw vermochte sich allerdings bei der Erhöhung der Gewichtslimite auf 28 Tonnen 1972 noch nicht gegen die Lastkraftinteressen durchzusetzen. Gerade diese Tonnagelimite jedoch wurde mit ihrer wachsenden Relevanz in den achtziger Jahren von den Lastkraftgeg-

77 Année politique 1996, S. 177.
78 *Berner Zeitung*, 9. März 1996.

nern instrumentalisiert. Die 28-Tonnen-Limite kennzeichnete damit die erste Phase in der Geschichte des Schwerverkehrs, in der der ablehnenden Haltung der Bevölkerung (die ihre Legitimation nun primär aus ökologischen sowie fiskalpolitischen Überlegungen bezog) tatsächlich auch die vom Bund verfolgte Politik entsprach, womit auch die Trägheit des politischen Leitbildes, das ihr zugrunde lag, weiter abgesichert wurde. Die 28-Tonnen-Limite band hier einen Konsens, der es erlaubt, von einem Mythos im Sinne eines breit abgestützten und verbindlichen Interpretationsgefüges zu sprechen. Dies um so mehr, als sich gerade bei der 28-Tonnen-Limite jene «identitätsversichernde Tabuisierung»[79] beobachten lässt, die gemäss Imhof und Romano das wesentliche Merkmal von Schweizer Mythen darstellt.

Die zunehmende Virulenz der europäischen Integration führte aber Ende der achtziger Jahre dazu, dass die negative Einstellung zum Strassenschwerverkehr nicht mehr nur ein verkehrs- sondern zunehmend auch ein aussenpolitisches Postulat darstellte. Das Objekt des Mythos '28-Tonnen-Limite' waren nicht mehr nur Verkehr und Umwelt, sondern immer mehr auch das Verhältnis der Schweiz zu Europa. Die sich wandelnde europapolitische Situation hatte nach 1992 eine Neuinterpretation der politischen Wirklichkeit zur Folge, die sich vor allem beim Bundesrat in einem Abkommen vom alten Leitbild niederschlug. Damit aber begann auch der darauf basierende Mythos der 28-Tonnen-Limite zu bröckeln, band dieser doch hinsichtlich seiner beiden Objekte immer weniger Konsens und war besonders mit Blick auf den eingeschlagenen Weg der Bundesrates für die Zukunft für diesen alles andere als opportun, was schliesslich – von der staatstragenden Gesellschaft sanktioniert – in der Abschaffung der 28-Tonnen-Limite resultieren musste.

79 Imhof und Romano 1991, wie Anm. 5, S. 26.