

Verkehrsteilungs- oder Gewerbeschutzgesetz? : Zur umstrittenen Autotransportordnung

Autor(en): [s.n.]

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **30 (1950-1951)**

Heft 11

PDF erstellt am: **21.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-159883>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

VERKEHRSTEILUNGS- ODER GEWERBESCHUTZGESETZ ?

Zur umstrittenen Autotransportordnung

VON * * *

Verkehrsvorlagen bilden einen roten Faden in der Geschichte der neueren schweizerischen Politik und der eidgenössischen Urnengänge. Seit den Zeiten des Eisenbahnrückkaufes haben Verkehrsgesetze die schweizerische Öffentlichkeit nachhaltig und in oft erregter Diskussion beschäftigt.

Man könnte nicht behaupten, daß man nach all den Auseinandersetzungen — im Bundeshaus, bei den Verbänden und bei der Stimmbürgerschaft — eine einheitliche und gesicherte Konzeption gefunden habe. Die gegenwärtige Diskussion über die ATO legt davon erneutes Zeugnis ab. Das ist vielleicht deshalb nicht besonders verwunderlich, weil die Materie schwierig ist und sich wirtschaftliche Prinzipien hart mit wirklichen oder vermeintlichen Notwendigkeiten stoßen.

MFG und ATO

Das Thema folgte der allgemeinen Entwicklung, wenn zunächst die polizeirechtliche Ordnung des Motorfahrzeugverkehrs getroffen wurde. Sie war — trotzdem es dafür zwei Vorlagen brauchte — einfach, weil sie nach reinen Zweckmäßigkeit Gesichtspunkten auszurichten war und sich nicht mit ideologischen Motiven auseinanderzusetzen hatte. Die *Autotransportordnung* dagegen, wie sie erstmals im Jahre 1938 dringlich beschlossen und Mitte August 1940, mit Ausnahme der Bestimmung über den gemischten Verkehr, in Kraft gesetzt wurde, *ist ein wirtschaftspolitischer und daher ein interventionistischer Erlaß*. Er enthielt von Anfang an alle jene Elemente, die einzeln und in ihrer Gesamtheit den Interventionismus ausmachen. Schon der erste Erlaß stützte sich ferner mit gleich zweifelhaftem Rechte wie die heutige Vorlage auf das Postregal. Und es war schließlich damals nicht weniger offenkundig als jetzt, daß die ATO ein merkwürdiges Zwitterding sei, halb Verkehrsteilungsgesetz und halb Gewerbeschutzersaß. Leider haben es die verflossenen zehn Jahre nicht erlaubt, diese Unklarheiten zu beheben, so daß der vorliegende

Erlaß im gleichen Zwielficht dasteht wie das ganze Problem seit Anbeginn der Diskussion.

Eine Abklärung ist zwar — außerhalb der ATO — insofern eingetreten, als die neuen Wirtschaftsartikel eine Grundlage für Gewerbeschutzmaßnahmen abgeben, wie sie der alte Gewerbeartikel (34ter) nicht enthalten hatte. Die neue ATO, die am 25. Februar 1951 zur eidgenössischen Volksabstimmung gelangt, stützt sich merkwürdigerweise nicht darauf, sondern hält an der Fiktion fest, sie sei ein reiner Verkehrserlaß, der lediglich und ausschließlich zum Zwecke habe, die auf schweizerischem Gebiete ausgeführten Transporte mit Motorfahrzeugen und Anhängern zu regeln. Der Erlaß zitiert daher im Ingreß im wesentlichen nur den Postregalartikel, nicht auch jenen Art. 31bis Abs. 3 lit. a, an den man bei der Lektüre des Erlasses zuerst denkt, indem es dort heißt, der Bund sei befugt, nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbebefreiheit Maßnahmen zum Schutze bedrohter Wirtschaftszweige zu treffen. Allerdings hätte der Beschluß, wäre er von dieser Verfassungsgrundlage ausgegangen, nach Aufbau und Inhalt ganz anders lauten müssen als das heute der Fall ist.

Verfassungsrechtliche Bedenken

Die Botschaft des Bundesrates vom 29. Juli 1949 gibt sich über die *unbefriedigenden verfassungsrechtlichen Aspekte der Vorlage* keinen Täuschungen hin. Sie stellt mit großer Nüchternheit fest, daß die Berufung auf das Postregal angefochten sei, daß die entsprechende Vorschrift (Art. 36) aber — nach Ansicht des Bundesrates — eine hinreichende Grundlage bilde, «jedenfalls zum Sammeln von Erfahrungen während einer beschränkten Zeit»! Das sind Wendungen, die man in bundesrätlichen Botschaften zur Frage der Verfassungsmäßigkeit ungerne liest. Es ist ihnen die Verlegenheit in jedem Worte anzumerken, und man muß es neuerdings bedauern, daß es in der Schweiz nicht möglich ist, über solche rechtsstaatlichen Probleme einen Verfassungsgerichtshof oder doch eine unabhängige, außerhalb der Verwaltung und der Verbandseinflüsse stehende Instanz, etwa eine konsultative Verfassungskommission, zu befragen. In der gleichen Botschaft wird auch festgehalten, daß die Vorarbeiten für einen neuen Verkehrsartikel im Gange seien und daß sich dort Gelegenheit bieten werde, «eine unanfechtbare Grundlage für den vorliegenden Entwurf» zu schaffen, was als weiteres Zugeständnis der mangelnden Verfassungsmäßigkeit gelten muß.

Der Streit geht um die *Tragweite des Postregals*. Die Auslegung, die man dem Art. 36 in den national- und ständerätlichen Beratungen gegeben hat, würde die Verstaatlichung des ganzen Transport-

gewerbes gestatten. Jede Art von Güterbeförderung wäre Regal. Es bedürfte, wäre diese Auslegung richtig, nicht einmal eines Verstaatlichungsgesetzes, wie es selbst in Labour-England erforderlich war, als im Transport Act von 1947 der gesamte gewerbsmäßige Straßen-transport (Road Haulage) unter staatliche Kontrolle fiel. Es ist nicht bestritten, daß der gewerbsmäßige Personentransport auf das Postregal gestützt werden kann, es widerspricht aber der heutigen Gesetzgebung und der Entstehungsgeschichte und jahrzehntelangen Handhabung des Postregals, wenn der gewerbsmäßige Transport von schweren Gütern, jedenfalls von solchen, die nicht unter den Begriff Paket fallen, — mehr dem Zeitgeist als der technischen Entwicklung folgend — unter das Regal subsumiert wird. Der Widerspruch wird eklatant, wenn man weiß, daß schon im Jahre 1935 ein Bundesgesetz, das mit Hilfe des Postregals und im Zeichen der Verkehrsteilung zwischen Bahn und Auto die Konzessionspflicht für motorisierte Straßentransporte einführen, und später, 1946, ein Verkehrsartikel, der dem Bund die Kompetenz zur Ordnung solcher Transporte auf der öffentlichen Straße, zu Wasser und in der Luft erteilen wollte, von Volk und Ständen nachdrückliche Ablehnung gefunden haben. Hier besteht eine *Verfassungslücke*, und wenn hartnäckig und immer wieder darauf hingewiesen wird, dann wegen der Konsequenzen, die der Versuch eines pseudoverfassungsmäßigen Straßentransportgesetzes in sich schließt. Es besteht nicht der geringste Anlaß, staatliche Regalrechte durch extensive Auslegung zur Grundlage neuer Verstaatlichungen zu machen. Die alte und die neue ATO tun das, indem sie die gewerbsmäßige Beförderung von Personen *und* Sachen gestützt auf ein Regal der Konzessionspflicht unterstellen. Es wäre weit weniger bedenklich, geschähe dies gestützt auf die Wirtschaftsartikel als Gewerbeschutzmaßnahme, nur daß dann, der natürlichen Ordnung wirtschaftspolitischer Eingriffe entsprechend, wohl nicht die Bewilligungspflicht, sondern zunächst etwa der Fähigkeitsausweis oder eine andere mildere Maßnahme und erst in zweiter Linie die Konzessionierung in Frage käme. So aber tritt die ATO mit dem Anspruch auf, verfassungsmäßig zu sein, und es hat diese Kühnheit der Behörden denn auch prompt — und man kann nicht umhin, sich dessen zu freuen, gleichgültig, welche interessenmäßigen Motive hinter der Referendumsbewegung auch noch von Bedeutung waren — einer Reaktion gerufen. Daß die Räte zu verschiedenen Malen der Meinung Ausdruck gegeben haben, wie der bundesrätliche Sprecher bei den Verhandlungen in Erinnerung rief, «que la base constitutionnelle existait bel et bien», hat selbstverständlich nicht das Gewicht einer juristischen Autorität. Die Räte, obgleich derzeit die einzigen oder doch ersten Wächter der Verfassung, haben eine solche Autorität als politisches Gremium ja auch nie für sich in Anspruch genommen.

Es ist verfassungsrechtlich und vom Standpunkt der Wahrung der Volksrechte aus betrachtet *der Sinn dieser Reaktion, einer unzulässigen und gefährlichen Überspannung des Postregals zu begegnen*. Gleichzeitig *dient sie aber auch der Respektierung der Handels- und Gewerbefreiheit*. Wie schon gesagt, beruft sich die Vorlage nicht auf den neuen Gewerbeschutzzartikel der Verfassung. Trotzdem ist in der bundesrätlichen Botschaft und war bei den Verhandlungen eigentlich nur vom Schutze des Transportgewerbes die Rede. Wohl wurde die Lage auf dem Transportmarkt und die Gestaltung der Transportnachfrage vor, während und nach dem Kriege allgemein geprüft, mit einem halben Blick und Gedanken auch an die Bundes- und die Privatbahnen. Ausschlaggebend war aber nach der Motivierung der Botschaft die prekäre Lage des Autotransportgewerbes. «Vor 1939 wurde die Beförderungskapazität des Transportgewerbes nur ganz ungenügend beansprucht, was die hauptsächlichste Ursache der prekären Lage dieses Gewerbes bildete, die zum Erlaß der Autotransportordnung führte», heißt es S. 213 der Botschaft. Ohne die ATO wäre nach Ansicht des Bundesrates das Autotransportgewerbe in einer Lage, die einen staatlichen Eingriff «zur Erhaltung des im Verkehrsapparat investierten Vermögens» unumgänglich machte. Das «Ordnungswerk» wird denn auch (außer durch die rund 50 Angestellten der entsprechenden Sektion des Eidgenössischen Amtes für Verkehr) weitgehend von den Branchenverbänden durchgeführt. An anderer Stelle erklärt die Botschaft, eines der Ziele der ATO sei der Kampf gegen die Preisschleuderei, und es würde die Freigabe des Straßentransportwesens innert kurzem Maßnahmen gestützt auf Art. 31bis unvermeidlich machen.

Die Problematik ist also in vielem ähnlich wie bei der Uhrengesetzgebung und Botschaft wie Gesetzestext vermitteln den unterschiedenen Eindruck, daß die Vorlage zumindest ebensowohl wie in der Verkehrspolitik in der Gewerbeschutzzpolitik beheimatet ist. Die eingangs gestellte Frage lautet ins Rechtliche gewendet: Postregal oder Wirtschaftsartikel? Nach beiden Richtungen ist die Vorlage ebenso ungenügend untermauert: nach der Seite des Postregals überspannt sie den Bogen und inbezug auf die Wirtschaftsartikel unterläßt sie Zitat und Prüfung und entbehrt in ihren Vorkehren daher naturgemäß der Adäquanz. So ist sie keines von beidem und also *ein rechter Wechselbalg*.

Der Inhalt der ATO

Der Bundesbeschluß vom 23. Juni 1950 über den Transport von Personen und Sachen mit Motorfahrzeugen auf öffentlichen Straßen enthält an wirtschaftspolitischen Eingriffen:

1. die Konzessionspflicht für den gewerbsmäßigen Verkehr,
2. das Verbot des gemischten Verkehrs,
3. die Allgemeinverbindlicherklärung von Verbandstarifen.

Es ist schwierig zu entscheiden, ob diese Maßnahmen zweckmäßig und nötig sind, weiß man doch nicht, welchen Zwecken sie eigentlich und letztlich zu dienen bestimmt sind. So wie es der ATO an den Verfassungsgrundlagen fehlt, so fehlt es ihr notwendigerweise auch an einem klar ausgemachten Ziel. Irgendwie dient sie dem Gewerbebezweig *und* den Bahnen, weil sie die Konkurrenz beschränkt. Darauf weist die Formulierung der Bewilligungsvoraussetzungen hin. Die Bewilligung wird erteilt, wenn für die nachgesuchte Transportart ein Bedürfnis besteht und der Bewerber für die Sicherheit und Leistungsfähigkeit seines Betriebes Gewähr bietet und seine persönliche Lage es rechtfertigt. (Die Uhrengesetzgebung sagt kürzer, aber in gleichem Geiste: wenn dadurch die Gesamtinteressen der schweizerischen Uhrenindustrie nicht verletzt werden.) «Bei der Prüfung des Gesuches sind die Verkehrsbedürfnisse und die durch andere Autotransportunternehmer und öffentlichen Transportanstalten gebotenen Beförderungsmöglichkeiten der betreffenden Landesgegend angemessen zu berücksichtigen». Es tritt hierin das Nebeneinander und Miteinander der beiden Gesichtspunkte, von denen die ATO beherrscht ist, besonders deutlich zutage, ohne daß es zu einer inneren Übereinstimmung gekommen wäre. Der Beschluß hinkt in der Tat auf beiden Beinen.

Die *Bewilligungen* repräsentieren einen erheblichen Wert und werden — indirekt durch Überwertung der Aktiven der Transportunternehmen — gehandelt, wogegen die neue ATO durch Erschwerung der Übertragung einschreiten möchte. Die gleiche Erscheinung ist aus dem Milchhandel und gewissen Exportbranchen — hier mit Kontingenten — bekannt. Wie sehr doch die freie Wirtschaft schon geformt ist und zunftmäßigen Anstrich erhalten hat! Gesetze wie die ATO machen diesen Stand der Dinge schmerzlich bewußt. Sie sind Gegenstücke zur Handels- und Gewerbefreiheit, die als wirtschaftliche Magna Carta in bald vergessener Größe thront.

An der bisherigen Bewilligungspraxis wurde verschiedentlich Kritik geübt. Sie ist umständlich und kostspielig und unnötig zentralistisch. Die neue ATO treibt die Bürokratisierung einige Schritte weiter, indem sie Kennzeichen für die konzessionierten Fahrzeuge einführt. Ist diese Einrichtung gewerbepolitischen Ursprunges, so gehen die bereits geltenden über die Transportscheine und Frachturkunden auf das behauptete Regalrecht zurück. Botschaft und sonstige Vernehmlassungen verhehlen nicht, daß die Bewilligungspraxis auf eine systematische Beschränkung der umlaufenden Wagen ausgeht, was im

Interesse sowohl des Betriebszweiges als der öffentlichen Verkehrsanstalten gelegen ist.

Die *AVE von Verbandstarifen* ist ein Unikum in der schweizerischen Wirtschaftsgesetzgebung. Es fehlt auch hierfür an der Rechtsgrundlage. Der Sozialartikel 34ter BV hat ausschließlich Vereinbarungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern im Auge, nicht einseitige Vorkehren von Branchenverbänden; die AVE von Verbandsbeschlüssen ist bekanntlich bei der zweiten Revision der Wirtschaftsartikel ausdrücklich gestrichen worden. Offenbar beruft sich die ATO auch nach dieser Richtung auf das Postregal, das allerdings, wird es schon so gewaltig gedehnt, gleich auch für die AVE von Verbandstarifen bemüht werden kann. Der Passus der Botschaft, es gelte, weitere Erfahrungen zu sammeln, hat im übrigen besonders für diesen Teil des Gesetzes Geltung, da er in der Tat noch wenig erprobt ist. Es hat sich als sehr schwierig erwiesen, gesamtschweizerische Tarifordnungen zu treffen.

Die Bewilligungspflicht für den *gemischten Verkehr*, die seit 1943 gilt und jetzt unwesentlich gelockert werden soll, konnte bis anhin nur lückenhaft oder überhaupt nicht durchgeführt werden. Die Abgrenzung gegenüber dem Werkverkehr, der an sich frei bleibt, ist schwierig. Die praktische Handhabung der ATO wird nach dieser Richtung wohl immer problematisch sein.

Es fehlt eine Konzeption

Der heterogene Charakter der Vorlage und die fehlenden Verfassungsgrundlagen sind die Haupteinwände, die man gegen sie erheben muß. Als Gewerbeschutzgesetz ist sie am Schwanze aufgezäumt und als Verkehrsteilungserlaß präjudiziert sie in unzulässiger Weise das große und ungelöste Problem der Verkehrskoordination. Unzulässig deshalb, weil die Abstützung der Vorlage auf das Postregal den Anspruch auf Verstaatlichung des Straßentransportwesens in sich schließt und weil man sich auch ein anderes Koordinationsystem als das hier al fresco befolgte vorstellen kann. Im Nationalrat hat Müller-Amriswil mit Recht gefordert, daß, bevor die ATO legalisiert werde, die großen Linien der gesamten Verkehrspolitik herausgearbeitet und die sich stellenden Probleme unter höheren Gesichtspunkten behandelt werden. Neben den verfassungsrechtlichen haben solche materiellen Erwägungen eine große bürgerliche Fraktion der Bundesversammlung bewogen, die Rückweisung der Vorlage an den Bundesrat zu beantragen. Einer kurzfristigen Verlängerung der geltenden ATO hätte dagegen nichts entgegengestanden. So ist eine Vorlage beschlossen worden, die in ihren Konsequenzen sowohl nach

der gewerbe- wie der verkehrspolitischen Seite gleichermaßen bedenklich ist. Sie schafft ein gefährliches Präjudiz für die Auslegung des Postregals und damit der staatlichen Monopolrechte, aber auch für die Auslegung der Wirtschaftsartikel.

Dabei sei nicht bestritten, daß die ATO auch ihre Vorzüge hat. Es ist glaubhaft, wenn versichert wird, daß ohne sie unerträgliche Konkurrenzverhältnisse im Autotransportwesen Platz greifen und eine neue Verschärfung der Lage der Bahnunternehmen eintreten würden, daß darunter die Sicherheit des Straßenverkehrs leiden müßte und daß das Dahinfallen der ATO ein Vertragswerk gefährden würde, das sozialpolitisch als vorbildlich gelten dürfte. Um so bedauerlicher ist es, daß der Gesetzgeber das löbliche Werk nicht formvollendeter vollbracht hat. Wo es um Interventionen und um die Abgrenzung staatlicher und privater Wirtschaftsmacht geht und um die Definition von Grundrechten und die Respektierung des Volkswillens, genügen politisch-sentimentale Motive nicht. Das Prinzip des Gleichgewichtes der politischen und wirtschaftlichen Gewalten, das Montesquieu'sche «Le pouvoir arrête le pouvoir» ist für unsere öffentliche Ordnung viel zu wichtig, als daß es aus purer Nützlichkeit auch nur in einem Falle preisgegeben werden dürfte.

Die Befristung

Bei dieser Sachlage könnte nur die Befristung der Vorlage auf drei Jahre, wie sie im Schlußartikel vorgesehen ist, zu einem Ja bewegen. Der Umstand beeinträchtigt ohne Zweifel die grundsätzliche Tragweite des Beschlusses und ist geeignet, den Unwillen ob ihrer Unzulänglichkeiten zu besänftigen. Wir werden uns bei der Uhrengesetzgebung vor das gleiche Dilemma gestellt sehen. Denn sicherlich sind diese Befristungen nicht unbedenklich. Sie schaffen einen experimentierenden Zustand und berauben — gleich wie die andauernd befristete und vertagte Bundessteuerordnung — die Wirtschaft jener Daten, die sie für ihre Dispositionen braucht. Auch wird es später nicht an Argumente fehlen, das Dahinfallen der provisorischen Ordnung werde einen Gefahrenzustand schaffen, der flugs einer neuen Intervention rufe. So rächt sich das Nichtbefolgen und Nichteinhalten der verfassungsmäßigen Formen der Gesetzgebung nach jeder Richtung und erzeugt den Teufelskreis, aus dem zu entkommen schwierig ist. Man macht dann schließlich mit tausend Schritten das, was andernorts auf einmal geschieht.