

Sehr viel hätte ich Ihnen noch zu sagen über das Personalwesen, über die Bitternis der Denazifizierung, die soviel leibliche und seelische Not geschaffen, die nach zähem Ringen um Recht und Gerechtigkeit soweit überwunden ist, daß in meiner Verwaltung, dann, wenn die verschiedenen Verfahren abgeschlossen sind, bei Anstellungen und Beförderungen kein Unterschied zwischen Pgs und Nicht-Pgs mehr gemacht wird; daß nach einem gesunden Leistungsgrundsatz befördert werden kann, daß neue Laufbahnvorschriften angewendet werden sollen, die dem unteren, dem mittleren Beamten eine echte Aufstiegsmöglichkeit geben.

Ich möchte sehr gern vor einer solchen Zuhörerschaft einmal sehr ausführlich über das Berufsbeamtenrecht, seine geschichtlichen rechtlichen Grundlagen, seine berufsethischen, soziologischen, staatspolitischen Werte sprechen und damit über den Kampf um ein neues Beamtenrecht.

Ich möchte einmal aufzeigen die Wechselwirkungen zwischen Post und Wissenschaft, über die besondere Systematik des Post- und Fernmelderechtes unter besonderer Berücksichtigung der internationalen Verträge, über Weltpostverein und internationale Konferenzen.

Sehr gern würde ich den Weg zeigen, den die Post zu beschreiten gewillt ist, um durch Selbsthilfe zu einem gerechten sozialen Ausgleich zu kommen, aber meine Postleidenschaft hat mich schon viel zu weit fortgerissen, und wenn ich mich bei Ihnen dafür entschuldige, so habe ich doch die kleine Hoffnung, daß bei einigen der jüngeren Zuhörer ein Funke gezündet hat und sie einmal eintreten in unsere Reihe mit derselben Hingabe, die bewußt so tut, als wäre nur die geliebte alte Deutsche Post auf dieser Welt vorhanden.

Der Föderalismus in der schweizerischen Verkehrspolitik¹⁾

Von Dr. jur. Fritz Wanner.

Generalsekretär der Schweizerischen Bundesbahnen

I. Vom föderalistischen Staatsaufbau: Gemeinde — Kanton — Bund

Vor deutschen Verkehrsfachleuten einen Vortrag über schweizerische Verkehrsfragen halten zu dürfen, ist gleichzeitig eine Auszeichnung und eine Verpflichtung. Eine Auszeichnung, weil es als dankbare und schöne Aufgabe erscheint, nach einer Zeit der Trennung und Zerrissenheit wieder alte Beziehungen aufzunehmen und neue anzuknüpfen. Eine Verpflichtung, weil ich spüre, wie schwierig es heute sein muß, jenen Ton zu finden, der in der Not der Nachkriegszeit Intellekt und Gefühl, Herz und Verstand gleichermaßen anzusprechen vermag.

Ich bitte Sie deshalb zum vornherein um Nachsicht, wenn es mir nicht gelingen sollte meine Ausführungen ganz auf Ihr seelisches Klima abzustimmen. Da man mir hinsichtlich des Themas völlige Freiheit ließ, versuchte ich, soweit das einem Außenstehenden möglich ist, mich in Ihre Situation zu versetzen.

Es ist mein Bestreben, Ihnen mit allen Licht- und Schattenseiten zu zeigen, wie sich in der Schweiz unser tiefeingewurzelt föderalistisches Staatsbewußtsein in der Verkehrspolitik auswirkt. Nichts liegt mir aber ferner, als Ihnen die Schweiz in dieser Hinsicht etwa als Vorbild hinstellen zu wollen. Denn die ausgeprägte föderalistische Staatsstruktur der Schweiz hat sich in den letzten hundert Jahren gar zu oft für die Verkehrsentwicklung auch als Bremsgewicht erwiesen. Sie ist jedoch eine Gegebenheit, mit der zu rechnen ist. Wir müssen sie hinnehmen wie die geographischen und topographischen Verhältnisse oder wie die auch nicht zu ändernde Tatsache, daß ein Drittel der Bodenfläche der Schweiz aus unproduktivem Gletscher- und Felsgebiet besteht.

Föderalismus schweizerischer Prägung ist vielleicht vom Ausland und auch vom deutschsprachigen Nachbarn her als staatsbildende Kraft nicht leicht zu erfassen. Unser Bundesstaat ist keine Reißbrettkonstruktion und widerspricht in mancher Hinsicht rein vernunftmäßiger Überlegung. Denn die Gemeinde und der Kanton, auf deren Existenz der Bund aufgebaut ist, sind kräftige Realitäten und stehen, wenn nicht dem Verstand, so sicher dem Herzen des Schweizlers näher als der Bund. Wenn ein Viereinhalbmillionenvolk sich neben einer gutausgebauten Bundesverwaltung den Luxus von 22 Kantonsverwaltungen und über 4000 Gemeindeverwaltungen leistet, so mag das im ersten Moment einer Verschleuderung von Energien gleichkommen. Dies um so mehr, wenn es sich dabei tatsächlich um eine Vielzahl von politisch autonomen Körperschaften handelt. Die Gemeinde-Autonomie ist aber in der Schweiz kein leeres Schlagwort; die Kantone sind souveräne und oft sehr selbstbewußte und traditionsstolze Staatswesen, die alles andere als Marionetten in der Hand der Bundesregierung sein wollen. Zentralismus und Föderalismus befinden sich in einem wohlaugegogenen Gleichgewicht. Bundesrecht, kantonales und Gemeinderecht stehen sich als selbständige Partner gegenüber. Mit Erdrutschen in der traditionellen Grenzziehung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden ist ebenso wenig zu

¹⁾ Vortrag, gehalten am 17. 2. 1949 im Rahmen einer Vortragsveranstaltung des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität Köln.

rechnen wie mit plötzlichen Änderungen im Leben und in der Zusammensetzung der politischen Parteien.

Ich konnte Ihnen diesen kleinen staatspolitischen Abstecher deshalb nicht ersparen, weil er das Verständnis für manche Eigenart der schweizerischen Verkehrspolitik erst ermöglicht. Denn die Verkehrspolitik ist ja immer nur ein Teil der allgemeinen Wirtschafts-, Sozial-, Kultur- und Staatspolitik. In ihr spiegelt sich die politische Überzeugung eines Volkes ebenso sehr wie im Behördenaufbau und in den übrigen staatlichen Einrichtungen eines Landes. Sie ist kein Ding an sich, das sozusagen im luftleeren Raum steht. Sie darf in der Demokratie auch nie zum Reservat einiger weniger Spezialisten werden. Die Entscheidungen werden letzten Endes ja auch auf diesem Gebiet bei uns vom Bürger mit dem Stimmzettel getroffen. Damit werden auch die Grenzen der Verkehrspolitik zur Verkehrswissenschaft sichtbar: Diese braucht keine Rücksichten zu nehmen auf politische Machtverhältnisse, auf praktische Verwirklichungsmöglichkeiten. Demgegenüber ist die Verkehrspolitik die Kunst des Möglichen; sie bleibt den Realitäten verhaftet und ist deshalb oft dazu verurteilt, auf Umwegen und mit unlogisch erscheinenden Zwischenschritten ein Ziel zu erreichen. Manche noch so wertvolle Erkenntnis der Verkehrswissenschaft ist daher nicht sofort verwertbar. Das gilt heute vor allem für die Lehre, daß der Verkehr ein Ganzes bildet und daß die verschiedenen Verkehrsmittel vom Gesetzgeber auch als eine Einheit behandelt werden sollten. Von der Verwirklichung dieses Postulates sind wir in der Schweiz, aber auch in allen andern Ländern, noch weit entfernt.

II. Föderalistische Tendenzen in der Eisenbahntwicklung

Muß es unter diesen Umständen verwundern, daß in der Schweiz der Gedanke der Bundesbahnen rund 50 Jahre bis zur völligen Reife benötigte? Daß auf 100 Jahre Bundesstaat 50 Jahre kantonaler und privater Eisenbahnherrschaft entfielen? Dies, obwohl schon 1849 im Nationalrat bei der Beratung des ersten Eisenbahngesetzes der Kommissionspräsident ein visionär anmutendes Bild der zukünftigen Staatsbahn entwarf, als er sagte:

„Das Eisenbahnwesen der Schweiz soll eine nationale Schöpfung sein, ein kräftiges Bindemittel für alle unsere Stämme, eine neue Tat der lebenskräftigen Demokratie, ein großes Denkmal unseres neuen Bundes.“

Trotzdem war damals erst die sog. Spanisch Brötli-Bahn zwischen Zürich und Baden gebaut, deren 100jähriges Jubiläum das Schweizer Volk im Sommer 1947 mit einer überraschenden Begeisterung feierte.

Die Beratung des ersten Eisenbahngesetzes endigte 1852 mit einer großen Überraschung: Die Verfechter des Staatsbaues mit staatlicher Zinsgarantie und einer eidgenössischen Planung eines Stammliniennetzes erlitten eine Niederlage, obwohl englische Fachleute ein technisch überzeugendes Gutachten für den Bundesrat ausgearbeitet hatten. Die Kantone erwiesen sich als stärker als der Bund: Das erste Eisenbahngesetz übertrug die Eisenbahnhoheit den Kantonen. Es folgte eine Periode fieberhaften Bauens unter kantonalen und regionalen Blickpunkten. Dabei wurden Fehler begangen, die teilweise heute noch nicht ganz ausgemerzt sind und die zu vielen Kapitalverlusten führten. Gleichzeitig wurde aber das Land in einem Tempo von der Schiene erobert, das den Vorteil der privaten Initiative für die Pionierzeit in hellem Licht erscheinen läßt. Es ist kaum anzunehmen, daß beim Staatsbau eine so große Eisenbahndichte und gar eine mittlere Stationsentfernung von 3,6 km erreicht worden wäre. Das muß man sich vor Augen halten angesichts der starken Dezentralisierung der Industrie und der wirksamen Hilfe der Eisenbahnen gegen eine zu weitgehende Verstädterung in der Schweiz.

Mit vielen kleinen Zwischenschritten und zeitweiligen Rückfällen legte man dann in der Schweiz den Weg zurück, der zu dem Ihnen vertrauteren Bild der Eidgenössischen Eisenbahnhoheit führte, die mit dem Eisenbahngesetz von 1872 und der Revision der Bundesverfassung von 1874 verwirklicht wurde. Und dann dauerte es noch einmal mehr als 20 Jahre bis zur denkwürdigen, heißumstrittenen Volksabstimmung vom 20. Februar 1898. Die Schweiz ist wohl das einzige Land, das den Rückkauf seiner Hauptbahnen ausdrücklich auf einen Willensentscheid des Volkes stützte.

Diese Tatsache macht es erklärlich, daß bei der Schaffung der Schweizerischen Bundesbahnen mancherlei Konzessionen an den Föderalismus gemacht werden mußten. Zwar sind durch die einschneidenden Reformen von 1923 an der föderalistischen Struktur der Staatsbahn-Organisation wesentliche Vereinfachungen angebracht worden. Vor allem wurden die Direktoren-Hypertrophie (eine Nachbildung der früheren Privatbahnverhältnisse), die Zahl der Kreise und Abteilungen, sowie der alte Verwaltungsrat in der Größe eines kleineren Parlamentes stark reduziert. Trotzdem hat die heutige Organisation der Bundesbahnen noch stark föderalistischen Charakter. Sie wird und muß diesen Charakter behalten, weil er im kleinen und großen ein genaues Spiegelbild unseres Behördenaufbaues darstellt. Die drei Kreisdirektionen mit Sitz in Lausanne, Luzern und Zürich mit einer ungefähren Größe von je 1000 Netzkilometern verkörpern daher geradezu das föderative Staatsprinzip. Mit rein verstandesmäßigen Überlegungen ist ihm ebensowenig beizukommen wie der Tatsache, daß die hierarchische Spitze der Generaldirektion in Bern aus einem Dreierkollegium besteht.

Die nach dem Kollegialprinzip arbeitende Generaldirektion ist die oberste Bundesbahninstanz. Sie stellt die eigentliche Unternehmensleitung dar. Ihre Befugnisse sind von jenen der politischen Behörden, vor allem des Bundesrates und der Bundesversammlung, deutlich getrennt. Die Bundesbahnen genießen nach dem Willen des Gesetzgebers eine weitgehende Autonomie. Die scharfe Trennung zwischen Aufsicht und Leitung und die deutliche Betonung der Selbständigkeit des Staatsbahnunternehmens sind Errungenschaften, auf die man in der Schweiz stolz ist. Sie wollen vor allem auch der politischen und psychologischen Überlegung Rechnung tragen, daß allzu große Machtzusammenballungen der Demokratie abträglich sind.

Dies ist auch einer der Hauptgründe dafür, daß es in der Schweiz neben einem Netz von 3000 km Bundesbahnlinien noch immer ein ebenso großes Netz von Privatbahnen gibt. Zwar handelt es sich dabei viel eher um Kantonalbahnen, die an die Finanzkraft der Kantone und Gemeinden und auch des Bundes, große Anforderungen gestellt haben und noch immer stellen. Daß man in der Schweiz das „gemischte System“ im Gegensatz zum Ausland solange beibehält, ist weitgehend wiederum ein Ausdruck des Föderativstaates. Gewiß ist die Zusammenarbeit von über 150 Privatbahnen mit den Bundesbahnen heute in einer Weise entwickelt, daß der Reisende sich der verschiedenen Eigentumsverhältnisse höchst selten bewußt wird. Trotzdem ist die gemeinsame Willensbildung in Eisenbahndingen, handle es sich nun um den Fahrplan, den Tarif oder die Werbung, durch das Vorhandensein einer großen Zahl von Privatbahnen zweifellos erschwert.

Weitere Verstaatlichungen werden jedoch in der Schweiz kaum mit dieser Begründung allein Aussicht auf Erfolg haben. Vielmehr wird dafür vor allem der Gesichtspunkt eines besseren Finanzausgleiches zwischen dem Bund und einzelnen Privatbahnkantonen maßgebend sein. Vor allem etwa die ungünstige Finanzlage eines Berg- oder Grenzkantons mit besonders hohen Eisenbahnlasten oder dann die teilweise erheblich höheren Steuern einzelner Privatbahnen. Es ist nicht ausgeschlossen, daß in den nächsten

Jahren noch einige Privatbahnen mit dem Bundesbahnnetz vereinigt werden, so daß ein etwas abgerundeteres Staatsbahnnetz entsteht. Auch der Gruppenbildungsprozeß der Privatbahnen, wie er durch das Privatbahnhilfsgesetz von 1939 stark gefördert wurde, mag noch einige Fortschritte machen. Jedoch wird die Schweiz kaum je ganz auf das Nebeneinander von Bundesbahnen und Privatbahnen verzichten wollen, wobei die verbleibenden Privatbahnen allerdings nur regionale oder lokale Bedeutung haben werden. Diese Vorsicht und Zurückhaltung in der Anwendung des Staatsbahnprinzips hat ihren Grund in der Angst vor einer zu starken Zentralisation, aber auch im Bestreben, die kantonale und regionale Verantwortung für die Eisenbahnen nicht weiter abzuschwächen. Maßgebend dafür ist schließlich auch die Überzeugung, daß das Vorhandensein gewichtiger kantonaler Bahninteressen eher eine Gewähr dafür bietet, daß zwischen Straße und Schiene ein vernünftiger Ausgleich gefunden wird. Denn in der Schweiz sind die Kantone Eigentümer der Straße, was, wie wir noch sehen werden, eine Verkehrs-koordination zwischen Bahn und Auto erschwert.

Die bisherigen notgedrungen summarischen Ausführungen sollten zeigen, wie der Föderalismus als kräftige politische Realität das Wachstum der Eisenbahnen beeinflußt und oft auch erschwert hat. Um so wertvoller ist deshalb die Feststellung, daß es bei den Bundesbahnen weder je eine Sprachenfrage gegeben hat, noch das, von einer Ausnahme abgesehen, je der Arbeitsfriede ernstlich bedroht war. Für einen Verwaltungskomplex, der hinsichtlich Personalbestand, investiertem und jährlich umgesetztem Kapital sich in normalen Zeiten mit der ganzen übrigen Bundesverwaltung messen kann, erscheint das durchaus nicht selbstverständlich. Mit welchem sicherem Sinn für Proportionen und wirtschaftlicher Gerechtigkeit die Staatsbahn geleitet wird, zeigt auch der Verkehrs-friede in den verschiedenen Landesteilen. Dabei ist zu berücksichtigen, daß Fahrplan und Tarif oder die Bewilligung neuer Haltestellen, auch von Schnellzugshalten, äußerst subtil zu handhabende Instrumente sind, die regionale Begehrlichkeiten und Empfindlichkeiten so oder so wecken müssen. Betrachtet man die Dinge in diesem Licht, so kommt man zur Überzeugung, daß die Bundesbahnen auch eine staatspolitische Leistung aufzuweisen haben, daß eidgenössisches Verkehrsdenken langsame, aber sichere Fortschritte macht. Ja, daß die Einteilung der drei Kreise als Verwaltungsprinzip der Staatsbahn angesichts der sprachlichen, konfessionellen und politischen Verschiedenheiten ein erstaunliches Gleichgewicht herbeigeführt hat.

Ist die Leitung der Staatsbahn nach dem Prinzip einer klaren Kommando-Ordnung aufgebaut, so finden wir in den politischen Aufsichtsinstanzen unverkennbar ein demokratisch bewußt gewolltes Mitspracherecht. Wer ein Mitspracherecht von Bundesrat, Bundesversammlung und Volk in Eisenbahndingen nicht anerkennen will, der übersieht die eminent öffentliche Funktion des Fahrplans, des Tarifs, der Stellung der Bundesbahnen als Arbeitgeber für das eigene Personal und für die private Lieferindustrie.

Er übersieht auch die Bedeutung des SBB-Personals in den Gemeinden und Kantonen als Steuerzahler, als Stimmbürger, als Kulturträger. Er vergewissert sich zu wenig, welches politische, wirtschaftliche und soziale Instrument der Fahrplan und der Eisenbahntarif darstellen. Daß man mit diesem Mittel eine Politik des sozialen Ausgleichs, der Annäherung von Stadt und Land, der Verwirklichung praktischer Solidarität der Landesteile, der Industrie und Landwirtschaft, von arm und reich betreiben kann. Daß die Transporteinnahmen der Staatsbahn in der Höhe von über 600 Millionen Franken zum größten Teil

wieder der schweizerischen Wirtschaft zugeführt werden und sich hier ein volkswirtschaftlicher Kreislauf ganz eigener Art abspielt. Nicht nur kommt das in einer Zinsleistung zum Ausdruck, auf die ebenso sehr der kleine Sparer wie die Versicherungsgesellschaft und der Großkapitalist aufbaut. Nein, auch die sichere Vergebung der meisten Lieferungen im Inland und die Tatsache, daß das Personal sein ganzes Einkommen wiederum für Waren und Dienstleistungen in Anspruch nimmt, lassen die Bedeutung der Bundesbahnen als des größten schweizerischen Wirtschaftskörpers in hellem Licht erscheinen.

Dank einer glücklichen und konstruktiv erfolgreichen Zusammenarbeit mit der schweizerischen Industrie auf dem Gebiet der Eisenbahntechnik verkörpern heute die Bundesbahnen auch international einen anerkannten Qualitätsbegriff. Das hat sich namentlich bei der Pionierleistung der Elektrifikation gezeigt. Das Netz der Bundesbahnen ist heute bis an einen Rest von 150 km voll elektrifiziert. Hier, wie bei der Entwicklung neuer Triebfahrzeuge hat sich zwischen Privatindustrie und Staatsbahn eine Arbeitsgemeinschaft herausgebildet, die der beiderseitigen Initiative einen weiten Spielraum läßt. So sichtbar solche technischen Leistungen sind, so wenig anerkannt sind leider oft noch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leistungen der Staatsbahn als öffentlicher Dienst. Die Stichworte „Dezentralisation der Industrie, sozialer Lastenausgleich durch das Mittel des Eisenbahntarifs, Annäherung von Stadt und Land dank eines gut ausgebauten Fahrplans“ sollen hier als Andeutung genügen.

Damit wird die Notwendigkeit der Aufklärung und Information der Öffentlichkeit ersichtlich, aber auch der Zwang, die Ventile der öffentlichen Kritik möglichst offen zu halten. Es handelt sich um eine äußerst subtile Aufgabe, da die Grenze zwischen Information, Dokumentation und verkehrspolitischer Beeinflussung, die als Propaganda empfunden wird, nicht immer leicht zu ziehen ist. Es ist eine Erfahrung, die sich immer wieder bestätigt, daß der Schweizer auf amtliche Propaganda sauer reagiert und daß sich die politische Willensbildung weitgehend in den politischen Parteien und in der Tagespresse vollzieht. Das gilt auch für die Eisenbahnpolitik, so daß im Hinblick auf die Revision der Eisenbahngesetzgebung, die Verkehrs-koordination, wie auch die aktuelle Sorge der Baufinanzierung der Eisenbahnen ein enger Kontakt mit Presse, Radio, Film zu einer lebenswichtigen Aufgabe geworden ist. Dieser Kontakt wird dadurch nicht erleichtert, daß unser kleines Land über einige hundert politischer Zeitungen verfügt, die in den vier Landessprachen erscheinen, und daß auch das Radio mehrere Sender besitzt. Darin kommt wiederum der föderative Charakter des Landes zum Ausdruck. Die Schweiz ist für eine zentrale Meinungsfabrikation, für eine Uniformierung der Presse, für die Alleinherrschaft der amtlichen Communiqués ein hölzerner Boden. Es ist kein Zufall, daß die Zahl der Zeitungen mit großer Auflage verschwindend klein ist und daß politisch farblose Zeitungen gegenüber der politischen Meinungspresse fast völlig verschwinden. Das alles ist bei der verkehrspolitischen Aufklärung zu berücksichtigen und macht diese zu einer Aufgabe, deren Erfüllung kein Schema verträgt; für die als einziges Rezept gilt: unendlich viel Geduld, gute Nerven und die Kunst des Vergessens. Die Demokratie wird mit vollem Recht die Staatsform der Geduld genannt. Das beweisen auch die ersten hundert Jahre schweizerischer Eisenbahnpolitik. Die Entwicklung machte hier einen Reifungsprozeß durch, der keine Sprünge kennt und bei dem jeder Fortschritt nur schrittweise verwirklicht werden konnte.

III. Föderalistische Tendenzen in der Entwicklung des Automobil- und Luftverkehrs

Auch der Automobil- und Luftverkehr konnte sich über die politische Gegebenheit des Föderalismus nicht hinwegsetzen. Zwar verlief hier die Entwicklung stürmischer und in einem rascheren Rhythmus. Ja, der Automobilverkehr ist trotz seiner Freizügigkeit hinsichtlich der Automobilsteuern und des Straßenbaues bis heute unter kantonaler Hoheit geblieben. Dafür besteht allerdings seit 1932 ein eidgenössisches Automobilgesetz. Erst seit diesem Zeitpunkt gelten im Gebiet der ganzen Schweiz die gleichen verkehrspolizeilichen und versicherungsrechtlichen Vorschriften sowie eine einheitliche Straßensignalisation. Die Verfassungsgrundlage dafür wurde schon mit Art. 37 bis BV geschaffen. Es bedurfte aber verschiedener Anläufe, bis ein eidgenössisches Automobilgesetz vor dem Volk Gnade fand. In die Steuerhoheit teilen sich zur Zeit Bund und Kantone, wobei der Bund durch den sog. Benzinzoll eine einheitliche Treibstoffsteuer erhebt, die Kantone unter Berufung auf ihre Straßenhoheit eine nach den verschiedensten Gesichtspunkten abgestufte Pauschalsteuer beanspruchen.

Diese Ordnung ist gewiß kein Muster an Übersichtlichkeit und erweckt deshalb auch immer wieder die Verwunderung des Ausländers. Sie ist alles andere als logisch und erschwert zugegebenermaßen eine einheitliche Straßenbaupolitik, namentlich den Ausbau der Durchgangsstraßen. Die zweifache Besteuerung des Automobils durch Bund und Kanton und ein System von Subventionen des Bundes und der Kantone an die Gemeinde- und Kantonsstraßen erklärt bis zu einem gewissen Grad die in der Schweiz berühmte Streitfrage, ob sich der Automobilist am Staat bereichere oder ob der Steuerzahler den Automobilisten unterstütze. Es ist einleuchtend, daß diese Streitfrage einmal entschieden werden muß, wenn die Beziehungen zwischen Bahn und Auto im Sinn des Postulates der Eisenbahnen nach finanzieller Gleichbehandlung geregelt werden sollen.

Trotz all dieser Erschwernisse denkt aber in der Schweiz niemand daran, in absehbarer Zeit die kantonalen Verkehrskompetenzen zu beseitigen und etwa ein System von Bundesstraßen zu schaffen. Das ist wiederum mit verstandesmäßigen Erwägungen nicht zu fassen, wurzelt aber in der tiefen Abneigung des Schweizlers gegen jede Verschiebung im traditionellen Gleichgewicht zwischen Zentralismus und Föderalismus. Gewiß sind unter dem Einfluß der Bundesbeiträge für den Straßenbau, namentlich auch für die Alpenstraßen und deren Offenhaltung im Winter, immer einheitlichere Normen für den Bau und den Unterhalt zu erwarten. Von einer Übertragung der Straßenhoheit an den Bund ist aber ernstlich nicht die Rede. Auch die Automobilverbände und das Transportgewerbe laufen nicht etwa Sturm gegen diese Rechtszersplitterung. Sie sind mit dem Zustande nicht unzufrieden, der es ihnen z. B. ermöglicht, die Kantone mit den niedrigsten Automobilsteuern für den Standort ihres Wagens aussuchen zu können. Die Feststellung darf also gemacht werden, daß der Automobilverkehr von der föderalistischen Staatsstruktur eher noch stärker als die Eisenbahnen beeinflußt ist. Das Nebeneinander von eidgenössischer Eisenbahnhoheit und kantonaler Straßenhoheit erschwert die gesetzgeberische und vor allem finanzielle Behandlung des Verkehrs als Einheit, wird aber in der Schweiz als Hypothek betrachtet, mit der man sich abzufinden hat.

Es mag vielleicht überraschen, daß sogar im Luftverkehr eine Zeitlang föderalistische und regionale Tendenzen eine Rolle spielten. Das war während der noch gar nicht weit zurückliegenden Periode, als eine Reihe privater Luftverkehrsgesellschaften und kantonaler Flugplätze ihre Lebensberechtigung zu beweisen versuchten. Dieses Stadium darf heute als überwunden gelten. Die Gründung der Swissair als einzige nationale Luftverkehrsgesellschaft

zu Beginn des Jahres 1947 wird zusammen mit dem neuen eidgenössischen Luftfahrtgesetz, das im Laufe des Jahres 1949 in Kraft tritt und das seit 1920 geltende provisorische Luftrecht ablöst, auch tatsächlich eine Ara der eidgenössischen Lufthoheit einleiten. In der Verfassung war allerdings die Grundlage dafür schon lange vorhanden, denn der entsprechende Verfassungsartikel datiert vom Jahre 1921. Jedoch verleugnet der moderne schweizerische Luftverkehr trotzdem die föderalistischen Tendenzen nicht. Darauf deuten einmal die drei großen für den internationalen und sogar interkontinentalen Flugverkehr mit beträchtlichen öffentlichen Mitteln ausgebauten Flugplätze in Zürich-Kloten, Basel-Blotzheim (auf französischem Staatsgebiet) und Genf-Cointrin hin. Aber auch der Kapitalaufbau der Swissair, die neben dem Hauptsitz in Zürich neuerdings auch in Genf eine Direktion eingerichtet hat, stellt ein sorgfältig ausgewogenes Gleichgewicht zwischen den einzelnen Landesteilen, den großen Kantonen und den Städten sowie zwischen der Privatwirtschaft und der Staatswirtschaft dar. Diese Tatsache ist um so bemerkenswerter, als es einen linienmäßigen innerschweizerischen Luftverkehr seit kurzem gar nicht mehr gibt. Auch die Swissair versucht sich heute ganz auf den europäischen, in kurzem wohl auch auf den interkontinentalen Luftverkehr zu konzentrieren.

IV. Aktuelle verkehrspolitische Aufgaben

Wie geht die Schweiz angesichts dieser starken föderalistischen Tendenzen in der Verkehrspolitik an die Lösung so schwieriger Gegenwartsaufgaben heran, wie sie die Verwirklichung eines einheitlichen Finanzregimes für den Eisenbahn-, Straßen- und Luftverkehr darstellt, wie sie dem modernen Postulat der Gleichbehandlung der Verkehrsmittel durch den Staat entspricht und wie sie vor allem in einem Friedensstatut zwischen Bahn und Auto gefunden werden sollte? Gewiß stellt der Föderativstaat für die Lösung solcher Aufgaben eine schwierige Ausgangslage dar. Dies besonders, wenn man sich dazu die nach dem Krieg verschärfte anti-etatistische Stimmung des Schweizer Volkes vergegenwärtigt, wie sie erst kürzlich wieder bei der Ablehnung der Übernahme der Lausanner Verkehrsbetriebe durch die Gemeinde in einer Volksabstimmung zum Ausdruck kam. In der Schweiz herrscht heute als Reaktion gegen das Regime der Kriegswirtschaft eine ausgesprochene Abneigung gegen staatssozialistische Experimente nach ausländischem Vorbild. Die Schaffung von Mammutgebilden, wie sie die Zusammenfassung der verschiedenen Verkehrsmittel in einer Hand mit sich brächte, würde vor dem Volk nie Gnade finden. Der staatliche Einfluß wird sich daher nach wie vor nur auf die Aufsicht, die Mithilfe bei der Finanzierung und die Koordination unter völliger Freiheit des Verkehrs beschränken können.

1. Dringend ist von den Eisenbahnen aus gesehen vor allem eine neue Grundlage für die Baufinanzierung. Die der Öffentlichkeit seit kurzem bekannt gewordenen Vorschläge der Bundesbahnen haben allerdings bis jetzt ein sehr geteiltes Echo gefunden. Sie sind insofern revolutionär, als sie drei Jahre nach der Entschuldung der Bundesbahnen durch den Bund in einer hartumkämpften Volksabstimmung die These verfechten, daß für die Verwirklichung eines Zehnjahres-Bauprogramms neben dem Bund auch die Kantone und Gemeinden zur Mitfinanzierung beizuziehen seien. Revolutionär ist dieses Postulat deshalb, weil bis jetzt namentlich den Bundesbahn-Kantonen — es gibt daneben Kantone ohne einen einzigen Bundesbahnkilometer — alle finanziellen Sorgen für den Ausbau des Verkehrs abgenommen waren. Die sog. Finanz-Autonomie als Korrelat zur verwaltungsmäßigen Selbständigkeit der Staatsbahn hatte die Kantone und Gemeinden zu glücklichen und finanziell unbeschwerten Nutznießern des nationalen Verkehrsinstrumentes gemacht. Das kam z. B. drastisch zum Ausdruck bei den unter schwierigsten Verhältnissen im zweiten

Weltkrieg fast zu Ende geführten Elektrifikationsbauten, zeigte sich aber auch sonst bei den vielen regionalen Ausbau- und Fahrplanwünschen. Desgleichen übernahmen die Bundesbahnen im Vorortverkehr der Städte kostspielige Verkehrsaufgaben auf sich, die seit Jahrzehnten den städtischen Steuerzahler wie jenen der Vorortgemeinden spürbar entlasten.

Dieses System erweist sich angesichts der Subventionierung der übrigen Verkehrsmittel und des von allen Seiten anerkannten Ausbaubedarfes der Staatsbahn immer deutlicher als auf die Dauer unhaltbar. Namentlich erscheint es unmöglich, den großen Ausbaubedarf, der während der Sparperiode vor dem Krieg und während des Krieges aus Materialmangel entstanden ist, allein aus den Abschreibungsmitteln oder durch Aufnahme von Anleihen, also durch eine Erhöhung der SBB-Schuld, zu finanzieren. Die letztere Möglichkeit ist zwar im Bundesbahngesetz vorgesehen, bedarf aber der Zustimmung des Parlamentes und bei Zustandekommen des Referendums gar der Sanktion durch das Volk. Es ist deshalb sehr unsicher, ob dieser Weg zum Erfolg führt, wenn z. B. der Genfer oder Basler auf diesem Weg über den Ausbau des Zürcher Hauptbahnhofes zu befinden hätte.

Die Bundesbahnen machen deshalb heute den Vorschlag, dem föderativen Moment entsprechend neben dem Bund auch die Kantone und evtl. die Gemeinden nach Maßgabe ihrer Interessen an der Finanzierung von Bahnhof-Erweiterungen, der Beseitigung von Niveauekreuzungen usw. zu beteiligen. Der Gedanke solcher „Interessenbeiträge“ besitzt in der Schweiz insofern bereits ein Vorbild, als er bei der Arbeitsbeschaffung wie auch bei der Privatbahnsanierung von 1939 mit Erfolg zur Anwendung gekommen ist. Es gibt sich wohl niemand der Illusion hin, daß in einer Referendumsdemokratie eine gesetzgeberisch so schwierige Aufgabe, wie sie die Baufinanzierung der Eisenbahnen darstellt, im ersten Anlauf gelöst wird. Wichtig ist deshalb allein schon die Erkenntnis, daß es sich hier um ein Problem handelt, das im Interesse aller auf die Bahnen angewiesenen Volkskreise, (und das ist praktisch, trotz einem hochentwickelten Automobilverkehr, die ganze Bevölkerung) so oder so gelöst werden muß.

Von Bedeutung ist auch die Tatsache, daß es sich keineswegs etwa um den Bau neuer Linien, sondern um den Ausbau des bestehenden Verkehrsapparates handelt. Es geht vor allem um die Erstellung von Doppelspuren, um die Erweiterung und Modernisierung von Bahnhöfen, um die Verbesserung der Sicherheitseinrichtungen, um die Beseitigung von Niveaueübergängen und vor allem um die Erneuerung des Rollmaterials. Viele dieser Bauten werden von öffentlicher und privater Seite seit Jahren immer wieder mit Nachdruck verlangt. Sie werden bei einem Nachlassen der Konjunktur nicht etwa überflüssig. Der Ausbau des Verkehrsapparates kann ebenso wenig wie die Landesverteidigung auf solche Schwankungen Rücksicht nehmen, wenn man nicht zu höchst gefährlichen Improvisationen Zuflucht nehmen will. Der zusätzlich mit Hilfe Dritter zu finanzierende Baubedarf wird von den SBB für die nächsten 10 Jahre auf jährlich 40 Millionen Franken veranschlagt.

Die oberste Verkehrspolitik der Schweiz steht hier vor einem ebenso folgenschweren Entscheid wie bei der seinerzeitigen Privatbahnhilfe und wie bei der Entschuldung der Bundesbahnen. Werden die Eisenbahnen jetzt ihrem Schicksal überlassen, so bedeutet das einen kaum wieder gutzumachenden Vertrauensverlust. Im Inland geraten dann die Eisenbahnen gegenüber den übrigen Verkehrsmitteln deutlich ins Hintertreffen. Im Ausland verlieren sie gar bald den Weltruf der Fortschrittlichkeit, den ihnen die mutige und vor bald 30 Jahren gegen ein Heer von Unglauben durchgesetzte Umstellung auf die weiße Kohle eingebracht hat. Ein solcher Ruf bedeutet ein Vertrauenskapital für unser Land, das wir um so mehr mit ganzer Kraft erhalten wollen, als im vergangenen Krieg die Leistungsfähigkeit unserer elektrifizierten Bahnen zur Erhaltung unserer Unabhängigkeit einen gewichtigen Beitrag beigesteuert hat.

2. Die Vorschläge für eine neue Baufinanzierung der Bundesbahnen sind ein Ausschnitt aus dem weitreichenden und heiklen Postulat der Gleichbehandlung der Verkehrsmittel durch den Staat. Niemand stellt in Abrede, daß die Benützer der Eisenbahnen heute vom Staat ungünstiger behandelt werden als die Benützer aller übrigen Verkehrsmittel. Denn den Eisenbahnen hat in der Schweiz bis jetzt niemand den Bau der festen Anlagen und der kostspieligen Verkehrssicherung abgenommen. Bei Bahnhofbauten und Doppelspuren, bei Stellwerken und Niveauekreuzungen gibt es kein Vorbild von Millionenbeiträgen des Steuerzahlers, wie das beim Bau und Betrieb von Flugplätzen, von Alpenstraßen, Parkplätzen und der modernen Straßensignalisation der Fall ist. Der Bahnbenützer kommt also mit seinem Billett oder Frachtbrief für Dinge auf, für die im Luft- und Straßenverkehr wenigstens teilweise der Steuerzahler aufkommt. Dieser kurze Hinweis genügt schon, um zu erkennen, daß es sich bei dem von den Eisenbahnen aufgestellten Postulat der Gleichbehandlung der Verkehrsmittel vor allem um einen Finanzausgleich von großer Tragweite handelt. An seiner Lösung sind nicht nur die Eisenbahnbenützer, sondern auch der Bund, die Kantone, Gemeinden und die Automobilisten und Flugpassagiere, letztlich jeder Steuerzahler, interessiert. Die Lösung wird noch kompliziert durch das Fehlen einer zuverlässigen Rechnungsführung über die Straßenkosten und durch eine Automobilbesteuerung, in die sich Bund und Kantone teilen. Der Versuch, die finanzielle Gleichbehandlung der Verkehrsmittel im Rahmen der Bundesfinanzreform zu verwirklichen, ist gescheitert. Diese wirft gegenwärtig in der Schweiz hohe Wellen, weil es sich um die möglichst gerechte Verteilung der im Krieg auf über 10 Milliarden aufgelaufenen Schulden des Bundes handelt, also ein Problem, das an und für sich schon schwierig genug ist. Immerhin gilt diese gesetzgeberische Aufgabe nun bei den Bundesbehörden als angemeldet. Es handelt sich dabei um ein Fernziel der eidgenössischen Verkehrspolitik, das erst dann erreicht ist, wenn der grundlegende Artikel der Bundesverfassung über die Förderung von öffentlichen Werken auch wirklich eine gleichmäßige Förderung aller Verkehrsmittel sicherstellt.

Privatbahnen und Bundesbahnen erhoffen von der Erreichung dieses Zieles die endliche Beseitigung einer stoßenden und in ihren Auswirkungen sichtbar unsozialen Verschiedenbehandlung der Verkehrsmittel. Sie erblicken darin das unerläßliche Fundament für eine bessere Zusammenarbeit im Verkehr.

3. Die Herstellung eines Gleichgewichtes zwischen Bahn und Auto hat nach der Verwerfung des sog. Verkehrsteilungsgesetzes im Jahr 1935 durch das Volk bis jetzt in der Schweiz keine dauerhafte Lösung gefunden. Zwar besteht seit 1940 die auf Vollmachtenrecht beruhende sog. Autotransportordnung, die auf Ende 1950 in ein Bundesgesetz übergeführt werden soll. Jedoch handelt es sich hier in erster Linie um einen Gewerbeschutz zugunsten der Autotransporteur, der sich indirekt allerdings auch für die Eisenbahnen vorteilhaft auswirkte. Diese Ordnung war vom Transportgewerbe selber in der Zeit der Wirtschaftskrise dringend gewünscht worden. Sie sollte das Gewerbe durch Einführung der Bedürfnisprüfung, unter Anerkennung der Freiheit des Werkverkehrs, sowie durch einen Gesamtarbeitsvertrag zur Regelung der Löhne, der Arbeits- und Ferienzeit, vor den Auswüchsen einer wilden und oft auch die Verkehrssicherheit beeinträchtigenden Konkurrenz schützen. Gelingt es, in Zukunft auch eine Tarifordnung und allgemeine Transportbedingungen aufzustellen, so kann das neue Bundesgesetz einen gewichtigen Beitrag für ein friedlicheres Verhältnis von Bahn und Automobil darstellen.

Jedoch sind die Aussichten für eine solche Gesetzgebung heute eher weniger günstig als vor dem Krieg. Besonders die Berechtigung des Verbotes des

sog. gemischten Verkehrs, das einer allzu starken Zunahme des Werkverkehrs steuern will, wie überhaupt das Konzessionssystem an sich, werden bereits da und dort schon wieder grundsätzlich bestritten.

V. Ausblick in die Zukunft

Ich bin mir bewußt, Ihnen nur einen sehr beschränkten und willkürlichen Überblick über den gegenwärtigen Stand der schweizerischen Verkehrspolitik geben zu haben. Es schien mir aber richtig, Ihnen vor allem nicht die Hemmungen und Erschwerungen zu verschweigen, die der Föderalismus im schweizerischen Bundesstaat für die Verkehrspolitik mit sich bringt und mit sich bringen muß. Solche nationalen Gegebenheiten spielen notwendigerweise in der Verkehrspolitik jedes Landes immer eine große Rolle. Sie machen manchen Vergleich von vornherein illusorisch und verfälschten leicht ein Werturteil, wenn sie nicht berücksichtigt werden. Um solche nationalen Gegebenheiten als treibende Kräfte auch der Verkehrspolitik wirklich zu erfassen, dafür braucht es mehr als nur ein theoretisches Studium oder ein noch so aufgehäuftes Fachwissen. Es bedarf dazu eines möglichst intensiven Kontaktes von Volk zu Volk und eines freien Gedankenaustausches, wie er leider in Europa seit einem Jahrzehnt nur mehr wenigen privilegierten Kreisen möglich war. Die Schweiz wird trotz ihrer föderalistischen Staatsstruktur alles daran setzen, was in ihren schwachen Kräften steht, um in möglichst naher Zukunft wieder einen Erfahrungsaustausch auf universeller Grundlage sicherzustellen. Sie wird im vordersten Glied stehen, wenn es darum geht, europäischem Verkehrsdenken und einer europäischen Verkehrsgemeinschaft zwischen gleichberechtigten Partnern zum Durchbruch zu verhelfen!

Das tarifarische Verhältnis von Eisenbahn und Binnenschifffahrt in Vergangenheit und Zukunft, abgeleitet am Beispiel der Elbeschifffahrt

Von Prof. Dr. Paul Schulz-Kiesow, Hamburg

Inhaltsübersicht:

- I. Die Elbeschifffahrt unter dem Einfluß volkswirtschaftlicher Strukturwandlungen. — II. Die starke Förderung der Elbeschifffahrt durch die Sächsische Staatsbahn und die große Tiefe des Hinterlandes der sächsischen Elbehäfen im Jahr 1914. — III. Der gebrochene Verkehr und seine Bedeutung für die Binnenschifffahrt. — IV. Der Neuaufbau des Regeltarifs durch die Reichsbahn und dessen Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Binnenschifffahrt. — 1. Allgemeines zur Frage der Bildung der Frachtsätze des Eisenbahngütertarifs mit Hilfe der Wertstaffel und der Entfernungsstaffel. — 2. Der Kampf der Binnenschifffahrt gegen die Entfernungsstaffel der Reichsbahn. — 3. Die Forderung von Binnenumschlagstarifen zum Ausgleich der schädlichen Auswirkungen des Staffeltarifs auf die Binnenschifffahrt und die Unmöglichkeit der Erstellung allgemeiner Binnenumschlagstarife mit Regeltarifcharakter. — 4. Die unverständlicher Weise ablehnende Einstellung der Binnenschifffahrt gegenüber der Wertstaffel der Reichsbahn. 5. Die tatsächliche Bedeutung des Werttarifsystems der Reichsbahn für das Massengutgeschäft der Elbeschifffahrt im Fall ihrer Wettbewerbsaufnahme gegen einen geschlossenen Bahnweg von 200—300 km Länge. — 6. Der Einfluß der Wertstaffel der Reichsbahn auf das Massengutgeschäft der Elbeschifffahrt in Verkehrsrelationen, bei denen der gebrochene Verkehr gegenüber dem direkten Schienenweg durch die Entfernungsstaffel benachteiligt wird. — 7. Die durch die Wertstaffel der Reichsbahn noch verstärkte Monopolstellung der Binnenschifffahrt im Verkehr von Wasserplatz zu Wasserplatz. — 8. Die vorteilhaften Auswirkungen der Wertstaffel auf das Frachtgut- und Stückgutgeschäft der Elbeschifffahrt, nachgewiesen am Beispiel der Verkehrsrelation Hamburg—Sachsen. — 9. Die Ausnahmetarife der Reichsbahn als die eigentliche Ursache der ersten Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit der Elbeschifffahrt im gebrochenen Verkehr mit relativ weiten Zu- und Ablaufstrecken von und nach den Binnenhäfen seitens der Reichsbahn.
- V. Die Ausnahmetarife der Reichsbahn in ihrem Einfluß auf die Wettbewerbsfähigkeit des gebrochenen Verkehrs und die Notwendigkeit einer verstärkten Binnenumschlagstarifizierung. — 1. Die Ausnahmetarife für den innerdeutschen Verkehr (B-Tarife) und ihre Rückwirkungen auf den kombinierten Eisenbahn-Binnenschifffahrtsweg. — a) Die Wettbewerbsstarife gegen die Binnenschifffahrt. — b) Industrie-Unterstützungstarife mit für die Binnenschifffahrt schädlichen Nebenwirkungen. — 2. Die auch den Binnenumschlagshäfen zugute kommenden allgemeinen Ausfuhrtarife (A-Tarife) und der AT 24 A in seiner grundsätzlichen Bedeutung für die Binnenschifffahrt. — a) Die A-Tarife, welche auch die Ausfuhr über die Binnenumschlagshäfen fördern. — b) Der AT 24 A und die Gründe, welche gegen die Förderung des gebrochenen Verkehrs in mittel- und hochwertigen Außenhandelsgütern durch einheitliche A- und E-Tarife ebenso sehr wie durch allgemeine Binnenumschlagstarife mit Regeltarifcharakter sprechen. — 3. Die Beeinträchtigung des gebrochenen Verkehrs durch die Seehafen-Ausnahmetarife. — a) Schädliche Auswirkungen bestimmter Seehafentarife auf das Massengutgeschäft der Elbeschifffahrt. — b) Die das Frachtgut- und Stückgutgeschäft der Elbeschifffahrt beeinträchtigenden Seehafen-Ausnahmetarife. — Schlußbetrachtungen.

I.

Die Elbeschifffahrt unter dem Einfluß volkswirtschaftlicher Strukturwandlungen
Während auf den meisten deutschen Wasserstraßen nach dem ersten Weltkrieg ein starker Verkehrsaufschwung zu verzeichnen war, erreichte die Elbeschifffahrt