

7484

Bericht

des

**Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren
für die Verbesserung des Strassennetzes**

(Vom 22. Oktober 1957)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Wir beehren uns, Ihnen nachstehend unsern Bericht über das Volksbegehren für die Verbesserung des Strassennetzes vorzulegen.

Diese Initiative ist am 6. Februar 1956 vom Initiativkomitee für die Verbesserung des Strassennetzes mit 203 138 gültigen Unterschriften der Bundeskanzlei eingereicht worden. Sie hat folgenden Wortlaut:

Die unterzeichneten stimmberechtigten Schweizerbürger stellen auf dem Wege der Volksanregung nach Artikel 121 der Bundesverfassung die nachstehenden

Begehren:

1. Artikel 23 der Bundesverfassung, der in seiner bisherigen Fassung lautet:

¹ Dem Bunde steht das Recht zu, im Interesse der Eidgenossenschaft oder eines grossen Teiles derselben auf Kosten der Eidgenossenschaft öffentliche Werke zu errichten oder die Errichtung derselben zu unterstützen.

² Zu diesem Zwecke ist er auch befugt, gegen volle Entschädigung das Recht der Expropriation geltend zu machen. Die näheren Bestimmungen hierüber bleiben der Bundesgesetzgebung vorbehalten.

³ Die Bundesversammlung kann die Errichtung öffentlicher Werke untersagen, welche die militärischen Interessen der Eidgenossenschaft verletzen.

sei durch den folgenden Absatz 1bis zu ergänzen:

Er trifft Massnahmen, um den Unterhalt der Kantonsstrassen und den zweckmässigen Ausbau der Strassen, die im Interesse der Eidgenossenschaft oder eines grossen Teiles derselben sind, zu fördern und den Bau von Autostrassen, insbesondere zwischen dem Westen und Osten und dem Norden und Süden des Landes, samt den wichtigsten Ergänzungsstrecken dazu, sicherzustellen. Er verwendet dafür wenigstens die Hälfte des gesamten Reinertrages des Zolles auf Treibstoffen für motorische Zwecke.

2. Artikel 30 der Bundesverfassung, der in seiner bisherigen Fassung lautet:

¹ Der Ertrag der Zölle fällt in die Bundeskasse.

² Die den Kantonen bisher bezahlten Entschädigungen für die losgekauften Zölle, Weg- und Brückengelder, Kaufhaus- und andern Gebühren dieser Art fallen weg.

³ Ausnahmsweise erhalten die Kantone Uri, Graubünden, Tessin und Wallis, mit Rücksicht auf ihre internationalen Alpenstrassen, eine jährliche Entschädigung, die mit Wirkung vom 1. Januar 1925 an festgestellt wird wie folgt:

	Fr.
für Uri	160 000
für Graubünden	400 000
für Tessin	400 000
für Wallis	100 000

und Artikel 7 des Bundesbeschlusses vom 29. September 1950 über die Finanzordnung 1951 bis 1954 (Ziff. I des Bundesbeschlusses vom 25. Juni 1954 über die Finanzordnung 1955 bis 1958), der lautet:

¹ Der Bund richtet den Kantonen für die Jahre 1955 bis 1958 die Hälfte des Reinertrages des Zolles auf Treibstoffen für motorische Zwecke aus. Die Ausrichtung erfolgt in Form von:

- a. Beiträgen an die allgemeinen Kosten der dem Motorfahrzeug geöffneten Strassen;
- b. Beiträgen an die Kosten des Neu- oder Ausbaues der Hauptstrassen, die zu einem vom Bundesrat zu bezeichnenden Netz gehören und deren Ausführung bestimmten technischen Anforderungen genügt;
- c. zusätzlichen Beiträgen an die Strassenbaulasten der Kantone mit geringer Finanzkraft.

² Die auf Grund von Artikel 30, Absatz 3, der Bundesverfassung den Kantonen Uri, Graubünden, Tessin und Wallis, mit Rücksicht auf ihre internationalen Alpenstrassen, jährlich auszurichtenden Entschädigungen werden für die Jahre 1955 bis 1958 erhöht auf:

240 000 Franken für Uri,
600 000 Franken für Graubünden,
600 000 Franken für Tessin,
150 000 Franken für Wallis.

seien aufzuheben und durch den folgenden neuen Artikel 30 der Bundesverfassung zu ersetzen:

Art. 30

¹ Der Ertrag der Zölle fällt in die Bundeskasse.

² Ausser den in Artikel 23, Absatz 1*bis*, vorgesehenen Leistungen zur Förderung des Strassenwesens überlässt der Bund jedoch den Kantonen mit geringer Finanzkraft einen Zehntel des gesamten Reinertrages des Zolles auf Treibstoffen für motorische Zwecke für den Ausbau und Unterhalt von Strassen.

³ Ferner erhalten die Kantone Uri, Graubünden, Tessin und Wallis, mit Rücksicht auf ihre internationalen Alpenstrassen, folgende jährliche Entschädigungen:

	Fr.
Uri	240 000
Graubünden	600 000
Tessin	600 000
Wallis	150 000

⁴ Die den Kantonen bisher bezahlten Entschädigungen für die losgekauften Zölle, Weg- und Brückengelder, Kaufhaus- und andern Gebühren dieser Art fallen weg.

Das Volksbegehren ist mit einer Rückzugsklausel versehen.

Der Nationalrat und der Ständerat haben am 13. bzw. am 20. März 1956 von unserem Bericht vom 9. März 1956 (BBJ 1956, I, 697) über das Zustandekommen des Volksbegehrens Kenntnis genommen und uns eingeladen, in der Sache selbst Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen.

Dieser Auftrag ist uns zu einer Zeit erteilt worden, da der Ausbau des schweizerischen Hauptstrassennetzes Gegenstand umfassender Untersuchungen durch die im Herbst des Jahres 1954 bestellte Kommission des Departements des Innern für die Planung des Hauptstrassennetzes sowie – im Zusammenhang mit der Neuordnung des Bundesfinanzhaushaltes – einer Kommission des Finanz- und Zolldepartements bildete. Nachdem die Untersuchungen dieser Kommissionen nunmehr zu einem bestimmten Abschluss gelangt sind, scheint uns der Zeitpunkt gekommen, das Problem des Ausbaues des schweizerischen Hauptstrassennetzes in seiner Gesamtheit zu erörtern und zum vorliegenden Volksbegehren Stellung zu nehmen.

I. Allgemeines

A. Das Strassenwesen nach geltendem Verfassungs- und Gesetzesrecht

Nach dem geltenden Verfassungs- und Gesetzesrecht des Bundes liegt die Strassenhoheit, d. h. die Befugnis, das Netz der öffentlichen Strassen zu bestimmen, die Strassen zu bauen, zu unterhalten und dem Verkehr dienstbar zu machen, grundsätzlich bei den Kantonen. Namentlich der Bau und Unterhalt der öffentlichen Strassen und die Gesetzgebung darüber sind eine kantonale Angelegenheit. Die Strassenhoheit der Kantone ist aber nicht absolut, sie wird vielmehr durch eine Reihe strassenhoheitlicher Befugnisse des Bundes beschränkt, die in der Bundesverfassung statuiert und durch die Bundesgesetzgebung ausgeführt werden.

So leitete schon die Bundesverfassung von 1848 die Aufhebung der früher bezogenen Weg- und Brückengelder ein. Diese wurden von der Eidgenossenschaft nach und nach abgelöst, d. h. die Kantone wurden für den Wegfall der Strassenzölle vom Bunde entschädigt. Bei der Verfassungsrevision von 1874 fielen diese Entschädigungen schliesslich ganz weg. Geblieben ist ein jährlicher fester Beitrag an die Kantone Uri, Graubünden, Tessin und Wallis mit Rücksicht auf ihre internationalen Alpenstrassen (Art. 30 BV).

Artikel 37 der Bundesverfassung gibt dem Bunde das Recht der Oberaufsicht über diejenigen Strassen und Brücken, an deren Erhaltung die Eidgenossenschaft ein Interesse hat. Nach der herrschenden Rechtsauffassung erstreckt sich diese Aufsicht bloss auf diejenigen Strassen, die postalischen oder militärischen Landesinteressen dienen, an deren Bau oder Unterhalt der Bund ein-

mal Beiträge geleistet hat oder regelmässig leistet. Die Oberaufsicht beruht vornehmlich in der Befugnis des Bundes, die Beschaffenheit solcher Strassen und Brücken dauernd zu überprüfen und die Behebung allfälliger Mängel zu erwirken. Die Kantone sind dem Bunde gegenüber verpflichtet, die bestehenden Strassen zu unterhalten, nicht aber neue zu bauen oder bestehende Strassen zu erweitern und leistungsfähiger zu gestalten.

Durch Artikel 37bis der Bundesverfassung ist im Jahre 1922 ein wesentlicher Teil der kantonalen Strassenhoheit an den Bund übergegangen: dem Bunde ist die Befugnis übertragen worden, grundsätzlich den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr zu ordnen und die Öffnung bestimmter Strassen für den allgemeinen Durchgangsverkehr zu erwirken. Diese Erweiterung der Bundeskompetenzen berührt den Strassenausbau aber praktisch deshalb nicht, weil sie dem Bunde in Übereinstimmung mit Artikel 37 der Bundesverfassung nicht das Recht einräumt, die Kantone zu zwingen, Strassen, die dem Durchgangsverkehr dienen könnten, zu erstellen oder auszubauen.

Andererseits hat es sich der Bund von jeher angelegen sein lassen, den Ausbau und die Neuanlage von Strassen zu fördern, die ohne seine finanzielle Hilfe von den Kantonen allein nicht hätten ausgeführt werden können. Als Rechtsgrundlage diente ihm hiezu Artikel 21 der Bundesverfassung von 1848, der unverändert als Artikel 23 in die revidierte Verfassung von 1874 übernommen wurde und den Bund berechtigt, im Interesse der Eidgenossenschaft oder eines grossen Teils derselben auf eigene Kosten öffentliche Werke zu errichten oder deren Errichtung zu unterstützen. Auf Grund dieser Befugnis leistete der Bund Beiträge, beispielsweise an die Erstellung der Brünigstrasse (1856), Furka-Oberalp- und Axenstrasse (1861), des Grimsel- und Klausenpasses (1891), der Gandriastrasse (1930) und an den Bau anderer Strassen mehr.

Durch die in den zwanziger Jahren einsetzende Motorisierung ist der Strassenverkehr weit über seinen früheren Rahmen hinausgewachsen. Der Ausbau der Strassen wurde zu einem Gebiet ständig wachsender Bedeutung. Die Tatsache, dass der Bund durch Erhebung des Benzinzolles einen beträchtlichen Teil der fiskalischen Leistungsfähigkeit des Motorfahrzeuges von vorneherein abschöpfte, den Kantonen aber die steigenden Strassenbaulasten vollumfänglich überliess, drängte zu einer grundlegend neuen, finanzpolitisch tragbaren Lösung. Durch den Bundesbeschluss vom 21. September 1928 betreffend die Ausrichtung von Bundesbeiträgen an die Kantone für die Automobilstrassen wurde den Kantonen die Hälfte des Zuschlagszolles auf Treibstoffen für motorische Zwecke, der sogenannte «Benzinzollviertel», für die Verbesserung und den Unterhalt der dem Automobilverkehr dienenden öffentlichen Strassen zugewiesen. Eine eigentliche Strassenbaupolitik lag dieser Regelung indessen nicht zugrunde.

Eine im Bestreben nach einer aktiveren Strassenbaupolitik des Bundes im Jahre 1927 eingereichte Strassenverkehrsinitiative, welche die Sorge für die Durchgangsstrassen ganz dem Bunde übertragen wollte, ist von Volk und Ständen mit 420 082 gegen 248 350 Einzelstimmen und mit $17\frac{4}{2}$ gegen $2\frac{2}{2}$

Standesstimmen verworfen worden. Die im Jahre 1934 anhängig gemachte Alpenstrasseninitiative, welche im Gebiete der Alpenstrassen ähnliche Ziele verfolgte, wurde zugunsten des Bundesbeschlusses vom 4. April 1935 über den Ausbau der Strassen und des Strassennetzes im Alpengebiet zurückgezogen. Gestützt auf diesen Bundesbeschluss bewilligte der Bund während zwölf Jahren jährlich 7 Millionen Franken für Beiträge an Strassenbauten, die durch die Kantone nach Massgabe eines vom Bundesrat genehmigten Programmes und unter Einhaltung bestimmter Normalien auszuführen waren. Nachdem die erste Ausbauperiode auf Grund des eben erwähnten Bundesbeschlusses im Jahre 1947 zu Ende gegangen war, gewährten die eidgenössischen Räte durch Bundesbeschluss vom 11. März 1948 einen Gesamtkredit von 7 Millionen Franken zur Weiterführung des begonnen Alpenstrassenausbauens.

Die Neuordnung der Bundesfinanzen für 1950 und für die Periode 1951 bis 1954 gab Anlass, die Strassenbaupolitik des Bundes zu überprüfen und die als notwendig erachtete grundsätzliche Neuordnung auf eine solide Verfassungsgrundlage zu stellen. Nach Artikel 7 des Bestandteil der Bundesverfassung bildenden und bis zum Jahre 1958 verlängerten Bundesbeschlusses vom 29. September 1950 über die Finanzordnung 1951–1954 richtet der Bund den Kantonen bis 1958 die Hälfte des Reinertrages des Zolles auf Treibstoffen für motorische Zwecke aus, und zwar in Form von

- a. Beiträgen an die allgemeinen Kosten der dem Motorfahrzeug geöffneten Strassen;
- b. Beiträgen an die Kosten des Neu- oder Ausbaues der Hauptstrassen, die zu einem vom Bundesrat zu bezeichnenden Netz gehören und deren Ausführung bestimmten technischen Anforderungen genügt;
- c. zusätzlichen Beiträgen an die Strassenbaulasten der Kantone mit geringer Finanzkraft.

Zudem wurden die auf Grund von Artikel 30, Absatz 3, der Bundesverfassung den Kantonen Uri, Graubünden, Tessin und Wallis auszurichtenden Entschädigungen erhöht. Diese Verfassungsbestimmungen wurden durch den Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1950 über die Verteilung der Hälfte des Reinertrages des Zolles auf Treibstoffen für motorische Zwecke an die Kantone in den Jahren 1950–1954, verlängert durch den Bundesbeschluss vom 17. Dezember 1954 bis zum Jahre 1958, ausgeführt. Danach werden 40 Prozent der den Kantonen überlassenen Hälfte des Treibstoffzollertrages als Beiträge an die allgemeinen Strassenkosten der Kantone nach dem Schlüssel des früheren Benzinzollviertels verteilt. 20 Prozent dienen als zusätzliche Beiträge an die Strassenbaulasten der Kantone mit geringer Finanzkraft dem Finanzausgleich. 20 Prozent der jährlich zur Verfügung stehenden Summe werden für die Subventionierung des Ausbaues oder Neubaus von Strassen im Alpengebiet und 20 Prozent für Strassen ausserhalb des Alpengebietes verwendet; sie sind eigentliche Werksubventionen. Auf Grund dieses Bundesbeschlusses hat der Bundesrat mit Vollzugsbeschluss vom 27. Juli 1951 sowie Ergänzungsbeschlüssen vom 10. Juli

1953 und 16. September 1955 das Hauptstrassennetz festgelegt, Ausbaurichtlinien und Normalien erlassen, die Grundsätze für die Bemessung der Subventionen festgesetzt und endlich die zur Verfügung stehenden Kredite auf die Kantone und die einzelnen Strassenzüge verteilt.

B. Erfordernisse der Zukunft

1. In tatsächlicher und technischer Hinsicht

Dass sich der Ausbau des schweizerischen Strassennetzes zu einer dringenden Gegenwartsaufgabe entwickelt hat, ist in letzter Zeit immer augenfälliger geworden. Nachdem die Motorisierung des Strassenverkehrs im Jahre 1947 den Vorkriegsstand bereits überschritten hatte, nahm sie auch in den verfloßenen Jahren unvermindert zu, ja sie hat Ausmasse erreicht, die alle Erwartungen bei weitem übertrafen. Diese Ausführungen finden ihre Bestätigung in den nachfolgenden Tabellen über den Motorfahrzeugbestand, die Zahl der Einreisen ausländischer Motorfahrzeuge und die Ergebnisse von Verkehrszählungen.

Tabelle 1

Motorfahrzeugbestand 1948–1956

Stichtag: 30. September

Eingeschlossen die Fahrzeuge der eidgenössischen Verwaltungen, aber ohne Armeefahrzeuge und ohne Landwirtschaftstraktoren

Jahr	Motorwagen				Motorräder Motorroller Velos mit Hilfsmotor	Total Motor- fahrzeuge	Zahl der Einwohner pro	
	Personen- wagen	Gesell- schafts- wagen	Lastwagen und Traktoren	Total			Motor- wagen	Motor- fahr- zeug
1948	105 954	1756	32 170	139 880	48 882	188 762	33	24
1950	146 998	2028	39 486	188 512	75 975	264 487	25	18
1952	187 879	2186	43 809	233 874	142 374	376 248	20	18
1954	237 510	2432	50 236	290 178	193 805	483 983	17	10
1955	270 821	2502	54 567	327 890	216 441	544 331	15	9
1956	308 679	2594	60 363	371 636	235 116	606 752	13	8

Tabelle 2

Zum vorübergehenden Aufenthalt in die Schweiz eingereiste ausländische Motorfahrzeuge 1948–1956

Jahr	Personen- wagen	Cars	Lastwagen	Total Motorwagen	Motorräder	Total Motorfahrzeuge
1948	412 554	37 976	12 161	462 691	33 306	495 997
1950	607 763	42 664	18 361	668 788	39 421	708 209
1952	898 121	41 676	18 670	958 467	90 829	1 049 296
1954	1 386 921	47 921	19 263	1 454 105	174 503	1 628 608
1955	1 682 665	47 941	20 935	1 751 541	191 609	1 943 150
1956	1 908 028	46 785	26 251	1 981 064	179 858	2 160 922

Anmerkung: Grenzverkehr ausgenommen.

Tabelle 3 Jahresmittel des täglichen Motorwagenverkehrs und Automobilbestand der Schweiz

Strasse Nr.	Zählstelle	Jahresmittel 1948/49	Jahresmittel 1955	Zunahme in Prozent 1948/55
1	Genf-Lausanne (Rolle)	1 910	4 260	+ 123
1	Bern-Zürich (Schlieren)	3 020	6 980	+ 131
2	Basel-Olten (Thürnen)	700	1 880	+ 169
2	Bellinzona-Lugano (Cadenazzo)	670	2 020	+ 202
6	Bern-Thun (Rubigen)	1 510	3 980	+ 164
7	Winterthur-St. Gallen (Elgg) .	840	2 230	+ 166
Autobestand der Schweiz		139 880	327 890	+ 134

Wie die Tabelle 1 zeigt, hat sich seit 1948 der Automobilbestand der Schweiz wesentlich mehr als verdoppelt und der Bestand an Motorrädern, wenn man die Fahrräder mit Hilfsmotor einrechnet, beinahe verfünffacht.

Die Anzahl der in die Schweiz eingereisten ausländischen Motorfahrzeuge ist aus der Tabelle 2 ersichtlich. In der Periode 1948-1956 beträgt die Zunahme bei den Personenwagen rund 363 Prozent, bei den Motorrädern 440 Prozent und die der Motorfahrzeuge aller Kategorien 935 Prozent.

Mit der Steigerung des Fahrzeugbestandes und der Einreise ausländischer Motorfahrzeuge geht die Zunahme des Strassenverkehrs Hand in Hand. Die Tabelle 3 zeigt die Jahresmittel des täglichen Automobilverkehrs für sechs Stellen des schweizerischen Hauptstrassennetzes, auf denen der Verkehr sowohl 1948 wie 1955 gezählt wurde.

Wohl ist in den letzten Jahren dank gemeinsamer Anstrengungen des Bundes und der Kantone im Strassenausbau, namentlich im Alpengebiet, recht viel geschehen. Die unaufhaltsame Zunahme des in- und ausländischen Verkehrs und die damit verbundenen Erschwernisse in der Verkehrsabwicklung, die Belastung der Ortschaften mit dem schnellen ortsfremden Durchgangsverkehr sowie insbesondere auch die beängstigende Steigerung der Zahl der Verkehrsunfälle haben jedoch allgemein zur Erkenntnis geführt, dass unser Strassennetz den heutigen Anforderungen nicht mehr genügt und sein Ausbau in grosszügiger Weise an die Hand genommen werden muss. Insbesondere hinsichtlich der Verkehrssicherheit haben ausländische Unfallstatistiken ergeben, dass Autobahnen drei- bis viermal weniger gefährlich sind als die übrigen Strassen. Nach amerikanischen Zahlen ist das Verhältnis für die Autobahnen noch günstiger. Zur Verminderung der Zahl der Verkehrsunfälle dürfte daher der Bau von Autobahnen ein wirksames Mittel darstellen. Aber auch wirtschaftspolitische Überlegungen und Gründe des Fremdenverkehrs sprechen eindringlich für die Erstellung von Autobahnen sowie für eine weitere Verbesserung unseres Strassennetzes überhaupt. In der Presse, in Resolutionen, Eingaben und parlamentarischen Vorstössen ist daher die öffentliche Meinung eindeutig dahin

zum Ausdruck gekommen, dass zur Lösung der künftigen strassenbaulichen Aufgaben neue Wege beschritten werden sollten.

Da nun die Lösung dieses landesweiten, ausserordentlich komplexen Problems nicht Sache einer Bundesstelle allein sein konnte und sie auch in Zukunft die engste Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und weiteren Kreisen erfordern dürfte, hat das Departement des Innern im Herbst des Jahres 1954 eine Kommission, die «Kommission des Eidgenössischen Departements des Innern für die Planung des schweizerischen Hauptstrassennetzes» eingesetzt und ihr den Auftrag erteilt, alle mit der Strassenplanung zusammenhängenden Fragen abzuklären. Die Arbeiten dieser Kommission stehen heute vor ihrem Abschluss. Es hat sich ergeben, dass insbesondere die West-Ost-Transversale Genfersee-Bodensee und die Nord-Süd-Linie Basel-Chiasso (ohne das eigentliche Alpengebiet), sodann aber auch eine Reihe wichtiger Ergänzungsstrecken des Ersatzes durch Autobahnen oder autobahnähnliche Anlagen bedürfen. Weiter sind in bestimmtem Umfange wintersichere Strassenverbindungen durch die Alpen zu schaffen. Die Planungskommission hat mithin auf Grund umfassender Untersuchungen die von Fachkreisen und einer weiteren Öffentlichkeit zum Ausdruck gebrachte Auffassung bestätigt, dass neben der Förderung des Ausbaues der schweizerischen Hauptstrassen die Anlage eines begrenzten Netzes neuer, den Anforderungen des modernen Verkehrs in jeder Hinsicht genügender Strassenverbindungen unbedingt erforderlich ist und dass diese Aufgabe – weil im gesamtschweizerischen Interesse liegend – nach neuen Grundsätzen an die Hand genommen werden sollte.

2. Die erforderlichen Rechtsgrundlagen zur Verwirklichung der Strassenprojekte

Es kann nicht fraglich sein, dass die Erstellung eines neuen Strassennetzes im Umfange des oben umschriebenen einer besonderen finanziellen und rechtlichen Grundlage bedarf; denn einerseits würde es Jahrzehnte dauern, wollte man dieses Werk nach der traditionellen Methode der sofortigen Abschreibung bauen und finanzieren, und anderseits könnte die Errichtung des Strassennetzes schwerlich ohne die Übertragung bestimmter Kompetenzen der Kantone im Strassenwesen auf den Bund sichergestellt werden. Eine Übertragung von kantonalen Kompetenzen auf den Bund kann aber nur mittels einer Teilrevision der Bundesverfassung erfolgen. Es darf in diesem Zusammenhang erwähnt werden, dass wohl alle am Ausbau des schweizerischen Hauptstrassennetzes interessierten Kreise in dieser grundlegenden Frage einiggehen. So bezweckt das vorliegende Volksbegehren für die Verbesserung des Strassennetzes gerade eine Partialrevision der Bundesverfassung. Die Planungskommission gelangte auf Grund einer eingehenden Prüfung des Gesamtproblems einhellig zur Auffassung, dass das durch die tatsächlichen und technischen Erfordernisse gesteckte Ziel der Erstellung eines Strassennetzes von gesamtschweizerischer Bedeutung rechtlich nur auf dem Wege einer Verfassungsrevision erreichbar sei, und endlich ist auch das Finanz- und Zolldepartement, das im Zusammenhang mit der Neuordnung des Bundes-

finanzhaushaltes das Problem des Baues und der Finanzierung von Fernverkehrsstrassen durch eine Studienkommission überprüfen liess, von der Voraussetzung ausgegangen, die Lösung dieser Frage setze eine Neuausscheidung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen im Strassenwesen in der Bundesverfassung voraus. Auseinander gehen die Auffassungen freilich bezüglich des Umfanges der dem Bunde zu übertragenden neuen Kompetenzen.

Im nachstehenden sollen die einzelnen Vorschläge für eine Teilrevision der Bundesverfassung zur Einräumung gewisser Kompetenzen an den Bund auf dem Gebiete des Strassenwesens kurz dargestellt und überprüft werden.

II. Das Volksbegehren betreffend eine Partialrevision der Bundesverfassung für die Verbesserung des Strassennetzes

A. Form und Inhalt des Volksbegehrens

Das Volksbegehren für die Verbesserung des Strassennetzes ist in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht worden. Gemäss Artikel 121, Absatz 6, der Bundesverfassung in Verbindung mit Artikel 8 des Bundesgesetzes vom 27. Januar 1892/5. Oktober 1950 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung haben die eidgenössischen Räte innert drei Jahren nach Einreichung der Initiative darüber Beschluss zu fassen, ob sie dem Initiativentwurf, so wie dieser lautet, zustimmen oder nicht. In beiden Fällen ist der Entwurf Volk und Ständen zur Abstimmung vorzulegen. Stimmt die Bundesversammlung dem Entwurfe nicht zu, so kann sie einen Verwerfungsantrag stellen oder einen die nämliche Materie beschlagenden Gegenentwurf ausarbeiten und gleichzeitig mit dem Volksbegehren zur Abstimmung bringen lassen. Volk und Stände haben in der Folge darüber zu entscheiden, ob der vorgeschlagene Initiativtext oder der Gegenentwurf der Bundesversammlung gutgeheissen und damit Verfassungsrecht werden oder ob eine Verfassungsrevision nicht zustande kommen soll.

Das Volksbegehren schlägt die Ergänzung von Artikel 23 der Bundesverfassung, der Rechtsnorm über die Errichtung öffentlicher Werke, mittels eines Absatzes *1bis* vor, der folgenden Wortlaut hat:

Er (der Bund) trifft Massnahmen, um den Unterhalt der Kantonsstrassen und den zweckmässigen Ausbau der Strassen, die im Interesse der Eidgenossenschaft oder eines grossen Teiles derselben sind, zu fördern und den Bau von Autostrassen, insbesondere zwischen dem Westen und dem Osten und dem Norden und Süden des Landes, samt den wichtigsten Ergänzungsstrecken dazu, sicherzustellen. Er verwendet dafür wenigstens die Hälfte des Reinertrages des Zolles auf Treibstoffen für motorische Zwecke.

Zudem beantragt das Volksbegehren eine Ergänzung bzw. Neufassung von Artikel 30 der Bundesverfassung; der Artikel soll folgendermassen lauten:

Der Ertrag der Zölle fällt in die Bundeskasse.

Ausser den in Artikel 23, Absatz *1bis*, vorgesehenen Leistungen zur Förderung des Strassenwesens überlässt der Bund jedoch den Kantonen mit geringer Finanzkraft einen

Zehntel des gesamten Reinertrages des Zolles auf Treibstoffen für motorische Zwecke für den Ausbau und Unterhalt von Strassen.

Ferner erhalten die Kantone Uri, Graubünden, Tessin und Wallis mit Rücksicht auf ihre internationalen Alpenstrassen folgende jährliche Entschädigungen:

	Fr.
Uri	240 000
Graubünden	600 000
Tessin	600 000
Wallis	150 000

Die den Kantonen bisher bezahlten Entschädigungen für die losgekauften Zölle, Weg- und Brückengelder, Kaufhaus- und andern Gebühren dieser Art fallen weg.

B. Materielle Beurteilung des Volksbegehrens

1. Auswirkungen der vorgeschlagenen neuen Rechtsordnung

Das Volksbegehren für die Verbesserung des Strassennetzes bezweckt, dem Bunde auf dem Gebiete des Strassenwesens bestimmte Aufgaben verbindlich zuzuweisen und seine finanziellen Verpflichtungen den Kantonen gegenüber endgültig festzulegen. So hätte der Bund nach dem vorgeschlagenen Absatz 1bis von Artikel 23 der Bundesverfassung den Unterhalt und damit auch die Verbesserung der Kantonsstrassen sowie den zweckmässigen Ausbau derjenigen Strassen zu fördern, die im Interesse der Eidgenossenschaft oder eines grossen Teils derselben sind, und er müsste den Bau eines begrenzten Netzes von Autostrassen sicherstellen. Es ist nun ohne weiteres ersichtlich, dass der Bund dieser Verpflichtung zum aktiven Eingreifen im Strassenbau auf verschiedene Weise nachkommen könnte. Bezüglich des Unterhaltes der Kantonsstrassen und des zweckmässigen Ausbaues der im Interesse der Eidgenossenschaft oder eines grossen Teils derselben liegenden Strassen könnte er sich auf die Vorkehrungen beschränken, die auf Grund der heute geltenden Rechtsordnung zur Förderung dieser Werke bereits getroffen werden; er wäre aber auch berechtigt, ein weiteres zu tun. Zur Sicherstellung des Baues eines begrenzten Netzes von Autostrassen könnte sich der Bund damit begnügen, bestimmte technische Richtlinien aufzustellen und die Kantone zum Ausbau der Strassenzüge nach diesen Richtlinien zu verhalten; er dürfte die fraglichen Autostrassen aber auch selbst projektieren und lediglich die Verwirklichung der Projekte den Kantonen überlassen, ja er wäre nach dem Wortlaut der Bestimmung gar in der Lage, die fraglichen Werke als Bundesstrassen selbst zu erstellen und zu unterhalten. Jegliche Einzelheiten, wie der Bund von den ihm übertragenen Kompetenzen Gebrauch zu machen hätte, blieben der Regelung durch die Ausführungsgesetzgebung vorbehalten.

Damit der Bund diesen Verpflichtungen nachkommen könnte, hätte er künftighin wenigstens die Hälfte des gesamten Reinertrages des Zolles auf Treibstoffen für motorische Zwecke – im folgenden kurz Treibstoffzollertrag genannt – zur Förderung des Strassenbauwesens zu verwenden. Diese Verfassungsbestimmung behält dem Bunde die Möglichkeit vor, nötigenfalls mehr als die Hälfte des

Treibstoffzollertrages für Strassenbauzwecke bereitzustellen; sie lässt aber auch die Frage offen, zu welcher Verwendung den Kantonen die verfügbaren Mittel aus dem Treibstoffzollertrag zugeteilt würden. Darüber hinaus wäre der Bund in Anlehnung an das geltende Recht verfassungsrechtlich verpflichtet, den Kantonen mit geringer Finanzkraft einen Zehntel des gesamten Reinertrages des Treibstoffzolles für den Ausbau und Unterhalt ihrer Strassen dauernd zu überlassen, und es blieben den Kantonen Uri, Graubünden, Tessin und Wallis die ihnen mit Rücksicht auf ihre internationalen Alpenstrassen seit jeher ausgerichteten Entschädigungen erhalten, wobei die Höhe der einzelnen Beiträge der in der geltenden Finanzordnung 1955–1958 festgestellten entspräche.

Ein wesentlicher Unterschied zwischen der geltenden Rechtsordnung und der durch das Volksbegehren vorgeschlagenen bestünde darin, dass die neue Regelung nicht mehr mit den sich ändernden Ordnungen des Bundes über den Finanzhaushalt verkoppelt, sondern selbständig in der Bundesverfassung niedergelegt und damit für eine unbeschränkte Zeit Geltung behalten würde. Dieser Umstand soll es dem Bunde und den Kantonen ermöglichen, grosszügige Programme für den Ausbau des schweizerischen Strassennetzes aufzustellen, auszuführen und zu finanzieren.

Mittels der vorgeschlagenen Verfassungsbestimmungen liessen sich die von den Initianten ins Auge gefassten Ziele des schweizerischen Strassenausbaues wohl ohne weiteres erreichen; dem Bunde stünden fortan alle Kompetenzen zu, deren er zur Durchsetzung seiner Absichten bedürfte. Es ist nun aber Pflicht des Bundesrates, von interessierten Kreisen eingereichte Volksbegehren, die dem Bunde neue Aufgaben übertragen möchten, zuhanden des Verfassungsgesetzgebers insbesondere dahin zu überprüfen, ob die vorgeschlagene Übertragung kantonaler Kompetenzen auf den Bund zur Erreichung des gesteckten Zieles notwendig und angesichts des unbestreitbaren allgemeinen Interesses an der Aufrechterhaltung des föderalistischen Aufbaues der Eidgenossenschaft tragbar erscheint. Er hat weiter darüber zu wachen, dass die dem Bunde überbundenen Aufgaben klar umschrieben und namentlich seine Gesetzgebungskompetenzen abgegrenzt werden. Schliesslich hat er sich zu vergewissern, ob das vorgeschlagene neue Recht systematisch richtig in die Bundesverfassung eingegliedert wird. Nach diesen Gesichtspunkten soll das eingereichte Volksbegehren im nachstehenden geprüft werden.

2. Die dem Bunde im Strassenwesen zu übertragenden Kompetenzen

Die in Artikel 23 der Bundesverfassung einzufügende Kompetenzbestimmung der Initiative übertrüge dem Bunde die Zuständigkeit zur Förderung des Unterhaltes der Kantonsstrassen, zum zweckmässigen Ausbau der im Interesse der Eidgenossenschaft oder eines grossen Teils derselben liegenden Strassen sowie zur Sicherstellung des Baues eines begrenzten Netzes von Autostrassen. Wie wir bereits weiter oben nachgewiesen haben, überlässt es der Initiativentwurf offensichtlich dem Gesetzgeber, zu bestimmen, welche Massnahmen im Einzelfalle zur

Erreichung dieser Ziele getroffen werden sollen. Es wäre demnach seine Sache, die grundsätzliche Frage zu beantworten, wieweit der Bund insbesondere zum Bau von Autostrassen in die heute den Kantonen im Strassenbauwesen zustehenden Kompetenzen eingreifen soll; ob er sich beispielsweise damit begnügen dürfte, hinsichtlich dieser Strassen generelle oder ausführungsfähige Projekte aufzustellen, oder ob er den Bau des Autostrassennetzes selbst an die Hand nehmen soll. Nun ist es aber grundsätzlich nicht Sache der Bundesgesetzgebung, die dem Bunde in einer bestimmten Materie zukommenden Kompetenzen gegenüber denjenigen der Kantone abzugrenzen; diese Aufgabe fällt vielmehr der Bundesverfassung zu. Denn nur beim Erlass von Verfassungsrecht verfügen die Kantone über ein besonderes Mitspracherecht, das im Erfordernis des Ständemehrs zum Ausdruck kommt. Die Tatsache, dass das Volksbegehren die Frage der den Kantonen im Strassenbau verbleibenden Souveränitätsrechte wohl aus abstimmungspolitischen Gesichtspunkten umgeht und unbeantwortet lässt, muss im Interesse einer möglichst klaren Ausgestaltung unseres Bundesstaatsrechtes als wesentlicher Mangel bezeichnet werden.

3. Die Festlegung der finanziellen Verpflichtungen des Bundes gegenüber den Kantonen

Während in der geltenden Bundesfinanzordnung den Kantonen die konkrete Zusicherung abgegeben wird, dass ihnen die Hälfte der Erträge aus dem Treibstoffzoll in Form von Beiträgen an die allgemeinen Kosten der dem Motorfahrzeug geöffneten Strassen, an die Kosten des Neu- und Ausbaues eines vom Bundesrat zu bezeichnenden Hauptstrassennetzes und endlich in Form von zusätzlichen Beiträgen an die Strassenbaulasten der Kantone mit geringer Finanzkraft auszurichten ist, beschränkt sich das vorgeschlagene Verfassungsrecht vorerst auf die Feststellung, der Bund verwende für die ihm übertragenen Verpflichtungen im Strassenwesen wenigstens die Hälfte des gesamten Reinertrages des Treibstoffzolles. Nach dieser Verfassungsbestimmung wäre es somit einmal Sache der Bundesgesetzgebung, von Fall zu Fall zu bestimmen, welcher Anteil am Treibstoffzollertrag dem Strassenbau überwiesen werden soll, die Hälfte oder mehr. Sodann hätte der Bundesgesetzgeber nicht nur, wie bis anhin, die Prozentsätze der Bundesbeiträge an die allgemeinen Strassenkosten, an den Ausbau des Hauptstrassennetzes und für den Finanzausgleich festzulegen, sondern auch die Gebiete des Strassenwesens selbst zu bestimmen, an die Bundesbeiträge geleistet werden sollen. Es kann nicht fraglich sein, dass eine derart vage Umschreibung der finanziellen Verpflichtungen des Bundes den Kantonen gegenüber, vom Standpunkt der letzteren aus betrachtet, ebenso wenig befriedigen kann wie die durch das Volksbegehren vorgenommene Abgrenzung der Bundeskompetenzen im Strassenwesen überhaupt.

Andererseits bestimmt Absatz 2 des vorgeschlagenen neuen Artikels 30 der Bundesverfassung abschliessend, dass der Bund unabhängig von den erwähnten Leistungen zur Förderung des Strassenbaues den Kantonen mit geringer Finanzkraft einen Zehntel des gesamten Reinertrages des Treibstoffzolles für den Aus-

bau und Unterhalt ihrer Strassen überlasse. Im Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1950 über die Verteilung der Hälfte des Reinertrages des Zolles auf Treibstoffen für motorische Zwecke an die Kantone in den Jahren 1950–1954 (1958) wurden für zusätzliche Beiträge an die Strassenbaulasten der Kantone mit geringer Finanzkraft jährlich 20 Prozent der zu verteilenden Summe ausgeschieden. Während nun aber im Jahre 1950 die Zollerträge auf Treibstoffen rund 95 Millionen Franken betrugen, erreichten diese im Jahre 1956 einen Betrag von rund 197 Millionen Franken, und es ist vorauszusehen, dass die Erträge bei einer ungestörten Entwicklung weiterhin steigen werden. Den Kantonen mit geringer Finanzkraft wurde mithin im Jahre 1950 ein Betrag von rund 9,5 Millionen Franken zugewiesen und für das Jahr 1956 konnte ihnen ein solcher von rund 19,7 Millionen Franken gutgeschrieben werden. Angesichts dieser Entwicklung steht fest, dass in den vergangenen Jahren für zusätzliche Beiträge an die Strassenkosten finanzschwacher Kantone Mittel ausgeschieden worden sind, die weit über das hinausgingen, was im Zeitpunkt der Aufstellung des Verteilungsschlüssels auch bei Annahme günstiger Verhältnisse je erwartet wurde und gerechtfertigt erschien. Anderseits ist dadurch offensichtlich geworden, dass es möglich sein sollte, das Verhältnis zwischen den Anteilen der Kantone für die allgemeinen Strassenkosten, für Werksubventionen und insbesondere für den Finanzausgleich den sich ändernden Bedürfnissen jederzeit leicht anzupassen. Bei dieser Sachlage kann die starre verfassungsrechtliche Festlegung eines bestimmten Anteils am Treibstoffzollertrag für den Finanzausgleich in keiner Weise befürwortet werden, will man damit nicht allzu einseitig abstimmungspolitischen Opportunitätsgründen nachgeben.

4. Die systematische Einordnung des vorgeschlagenen neuen Rechtes in die Bundesverfassung

Endlich bedarf noch die mehr formelle Frage der Beantwortung, ob das neue Verfassungsrecht, seinem Inhalte entsprechend, nach dem Vorschlag der Initianten richtig in die Bundesverfassung eingefügt würde oder ob im Interesse der Systematik eine andere Einordnung wünschenswert wäre.

Artikel 23 der Bundesverfassung, der mit Bezug auf den Strassenbau ergänzt werden soll, gibt dem Bunde die Befugnis, im Interesse der Eidgenossenschaft oder eines grossen Teils derselben auf seine Kosten öffentliche Werke zu errichten oder deren Errichtung zu unterstützen. Der Artikel schafft auch die erforderliche Rechtsgrundlage zur Gesetzgebung über die Enteignung, und er erteilt der Bundesversammlung das Recht, die Errichtung öffentlicher Werke zu untersagen, welche die militärischen Interessen der Eidgenossenschaft verletzen. Auf Grund dieses Artikels hat der Bund insbesondere grosse Gewässerkorrekturen und, wie bereits erwähnt, Strassenbauten finanziell unterstützt. Der Artikel wurde aber auch in andern Fällen angerufen, so beispielsweise für den Bau von Brücken, die Regulierung von Seewasserständen und für Schifffahrtseinrichtungen. Währenddem die Korrektur und Verbauung von Wildwassern

bereits im Jahre 1871 als eine in sich geschlossene Aufgabe aufgefasst und deren Subventionierung in Artikel 24 der revidierten Verfassung von 1874 dem Bunde in aller Form überbunden und durch ein Bundesgesetz geregelt wurde, ist eine klare Loslösung der Unterstützung von Strassenbauten durch den Bund von Artikel 23 der Bundesverfassung bis anhin nicht erfolgt. Die Förderung des Neu- und Ausbaues von Strassen ist indessen seit dem Beginn des Ausbaues der Alpenstrassen ebensoschr als eine einheitliche und selbständige Aufgabe des Bundes erkannt worden wie die Korrektion und Verbauung von Wildwassern. Soll in der Bundesverfassung das Strassenwesen weitgehend neu geordnet werden, wäre der Zeitpunkt gekommen, dieses Gebiet aus dem Anwendungsbereich des Artikels 23 der Bundesverfassung loszulösen und an geeigneter Stelle der Verfassung gesondert zu regeln. Damit bliebe die Anrufung von Artikel 23 der Bundesverfassung wiederum auf die Verwirklichung einzelner einmaliger, im Interesse der Eidgenossenschaft oder eines grossen Theils derselben liegender Werke beschränkt.

Derartigen Überlegungen trägt das Volksbegehren nicht Rechnung. Es nimmt die erforderliche Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen im Strassenwesen in einer Ergänzung zu Artikel 23 der Bundesverfassung vor. Zudem ist es genötigt, die zugehörigen finanziellen Verpflichtungen des Bundes den Kantonen gegenüber teils im erwähnten Zusatz zu Artikel 23 der Bundesverfassung selbst und teils in Artikel 30 der Bundesverfassung, d. h. bei den Bestimmungen der Bundesverfassung über das Zollwesen, zu ordnen. Der von den Initianten vorgeschlagene Verfassungstext genügt somit in systematischer Hinsicht den Anforderungen nicht vollumfänglich, die an eine Teilrevision der Bundesverfassung zu stellen sind.

5. Zusammenfassung

Wenngleich das Volksbegehren für die Verbesserung des Strassennetzes eine zur Erreichung des von den Initianten gesteckten Zieles denkbare Verfassungsgrundlage vorschlägt, kann dem Initiativentwurf aus verschiedenen Gründen nicht zugestimmt werden. So ist insbesondere die in der Bundesverfassung vorzunehmende Ausscheidung der dem Bunde und den Kantonen im Strassenwesen zukommenden Kompetenzen zu wenig klar getroffen. Dasselbe gilt für die Festlegung der finanziellen Verpflichtungen des Bundes den Kantonen gegenüber, wenn man von der anderseits zu starr gefassten Bestimmung über den Anteil der Kantone mit geringer Finanzkraft am Reinertrag des Treibstoffzollens absehen will. Schliesslich weist das Volksbegehren rechtssystematische Mängel auf, die bei einer Teilrevision der Bundesverfassung nach Möglichkeit zu vermeiden sind.

Da indessen das von der Initiative angestrebte Ziel im Grundsatz auch von Bundes wegen verfolgt wird, erscheint es angezeigt, dem Initiativentwurf einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen, der geeignet wäre, Volk und Ständen zur Annahme empfohlen zu werden.

III. Der Vorschlag der Planungskommission des Departements des Innern für eine Teilrevision der Bundesverfassung

A. Aufgabe und Arbeit der Planungskommission

Wie wir weiter oben ausgeführt haben, wurde die Kommission des Departements des Innern für die Planung des Hauptstrassennetzes beauftragt, alle mit der Strassenplanung zusammenhängenden technischen, finanziellen, wirtschaftlichen, verkehrspolitischen und rechtlichen Fragen abzuklären. Es wurden ihr – in der Absicht, den mutmasslichen Rahmen der Untersuchungen abzustecken – folgende Fragen zur Beantwortung vorgelegt:

1. Auf welchen Verbindungen des vom Bundesrat bezeichneten Hauptstrassennetzes sind Autobahnen oder autobahnähnliche Anlagen notwendig?
2. Wie sind diese Strassenzüge im Gelände anzulegen und wie soll ihre Verbindung mit dem übrigen Strassennetz, namentlich im Gebiete der Städte, vorgesehen werden?
3. Inwieweit bedürfen die schon früher festgelegten Normalien für diese Neuanlagen noch einer Ergänzung oder Abänderung?
4. Nach welchem örtlichen und zeitlichen Bauprogramm ist der Ausbau des Hauptstrassennetzes durchzuführen?
5. Wo kommen in der Schweiz längere Strassentunnel zur Ermöglichung des wintersicheren Verkehrs durch die Alpen in Frage?
6. Inwieweit bedarf die bestehende Gesetzgebung zur Verwirklichung der vorgenannten Neuanlagen und zur Erhaltung des Charakters gut ausgebauter Strassen als Durchgangsstrassen einer Abänderung oder Ergänzung?
7. Wie sind Autobahnen und andere grössere im Rahmen des Bundesprogrammes auszuführende Strassenneubauten zu finanzieren?
8. Bedarf das schweizerische Strassenwesen zur Lösung dieser Aufgaben einer grundsätzlichen Neuordnung und welcher?

Die Planungskommission, welcher kantonale Bau- und Finanzdirektoren, kantonale und private Strassenbaufachleute, Strassenplaner, Vertreter der Automobilverbände, des Schweizerischen Bauernverbandes sowie Vertreter der an der Planung interessierten Departemente des Bundes angehören, behandelte diesen Fragenkomplex in umfassenden und ausserordentlich gründlichen Untersuchungen. So wurde in technischer Hinsicht ein Netz der wichtigsten Strassenverbindungen von gesamtschweizerischer Bedeutung, das Nationalstrassennetz, konzipiert, es wurden die Autobahntrassen festgelegt, und schliesslich stellte die Kommission ein Bauprogramm für die Verwirklichung des Werkes auf. Nach den Anträgen der Planungskommission soll das Nationalstrassennetz eine Länge von rund 1665 km aufweisen. Zwei Drittel dieser Strassen, 1100 km, sollen in einer ersten Bauetappe zwischen den Jahren 1960–1970 erstellt werden, wofür Baukosten in der Höhe von 2,9 Milliarden Franken errechnet wurden. Die später anschliessende zweite Bauetappe dürfte einen weiteren Aufwand von rund

900 Millionen Franken erfordern. Neben diesen Aufwendungen für die Nationalstrassen wird der Ausbau der übrigen Hauptstrassen, die bisher vom Bund subventioniert wurden und nicht durch Nationalstrassen ersetzt werden, einen Betrag von rund 470 Millionen Franken erfordern. Für den Bau einer ersten Etappe des Nationalstrassennetzes und den Ausbau des übrigen Hauptstrassennetzes in der selben Zeitspanne wird also insgesamt mit einem Kostenaufwand von 3,37 Milliarden Franken gerechnet.

Gestützt auf diese Annahmen hat es die Planungskommission unternommen, einen ausführlichen Plan für die Finanzierung der Strassenbauten aufzustellen. Danach sollen etwas mehr als zwei Drittel der Aufwendungen für die Nationalstrassen vom Bunde übernommen werden.

B. Vorschlag der Planungskommission für die rechtliche Regelung des Problems

Neben der technischen Strassenplanung und der Prüfung des Finanzierungsproblems befasste sich die Kommission auch mit der Frage, inwieweit das geltende Recht zur Errichtung des geplanten Strassennetzes abzuändern oder zu ergänzen sei. Die Kommission ist auf Grund einer eingehenden Prüfung des gesamten Problems zu der Auffassung gelangt, dass zur Realisierung des Werkes eine Verfassungsgrundlage geschaffen und mindestens ein Rahmen-Bundesgesetz erlassen werden müsse. Demzufolge hat sie sowohl einen Entwurf zu einer Teilrevision der Bundesverfassung wie auch zu einem Bundesgesetz ausarbeiten lassen und durchberaten. Insbesondere bei der Beratung des letzteren musste sich die Kommission eingehend mit den der fraglichen Materie zugrunde liegenden Einzelproblemen auseinandersetzen, was es ihr ermöglichte, sich über die Erfordernisse des vorzuschlagenden neuen Verfassungsrechtes ein klares Bild zu machen.

Im Sommer 1956 hat die Planungskommission den Entwurf zu einer Partialrevision der Bundesverfassung gutgeheissen und dem Departement des Innern als Vorschlag der Kommission übermittelt. Der Verfassungstext lautet wie folgt:

Art. 30

Absatz 3 streichen.

Art. 36bis

¹ Der Bund erlässt gesetzliche Bestimmungen zur Sicherstellung des Baues und Unterhaltes eines begrenzten Netzes von Nationalstrassen. Zu solchen können nach Massgabe der Gesetzgebung die wichtigsten Strassenverbindungen von gesamtschweizerischer Bedeutung erklärt werden.

² Die Kantone bauen und unterhalten die Nationalstrassen nach den Anordnungen und unter der Oberaufsicht des Bundes; sie sorgen für den Betrieb der dazugehörigen Einrichtungen. Auf Begehren eines Kantons oder wenn die Sicherstellung des Werkes es erfordert, übernimmt der Bund selbst die Aufgabe des Kantons.

³ Der wirtschaftlich nutzbare Boden ist nach Möglichkeit zu schonen. Den infolge Durchschneidung von Grundeigentum entstehenden Nachteilen ist durch geeignete Massnahmen zulasten des Strassenbaues entgegenzuwirken.

⁴ Die Kosten der Nationalstrassen werden auf Bund und Kantone verteilt, unter Berücksichtigung des Interesses der Kantone und ihrer Finanzkraft.

Art. 36ter

¹ Der Bund verwendet nach Massgabe der Gesetzgebung mindestens 60 Prozent des Reinertrages des Zolles auf Treibstoffen für motorische Zwecke wie folgt:

- a. Für Beiträge an die Kosten der Nationalstrassen.
- b. Für Beiträge an die Kantone für die Kosten des Baues der übrigen Hauptstrassen, die zu einem vom Bundesrat zu bezeichnenden Netz gehören und bestimmten technischen Anforderungen genügen.
- c. Für Beiträge an die Kantone für die übrigen Kosten der dem Motorfahrzeug geöffneten Strassen.
- d. Für zusätzliche Beiträge an die Strassenbaulasten der Kantone mit geringer Finanzkraft.

² Überdies gewährt der Bund den Kantonen Uri, Graubünden, Tessin und Wallis, mit Rücksicht auf ihre dem internationalen Verkehr dienenden Alpenstrassen, folgende jährliche Entschädigungen:

	Fr.
Uri	240 000
Graubünden	600 000
Tessin	600 000
Wallis	150 000

³ Reichen die für die Finanzierung der Nationalstrassen bestimmten Anteile an den Treibstoffzöllen nicht aus zur Verzinsung und Abtragung des Baukapitals innert angemessener Frist sowie zur Bestreitung der laufenden Unterhaltskosten, so kann der Bundesrat zur Deckung des Fehlbetrages eine zusätzliche Abgabe auf Treibstoffen für motorische Zwecke erheben.

Art. 36quater

Gebühren für die Benützung der dem öffentlichen Verkehr gewidmeten Strassen sind untersagt. Lediglich für die Benützung von Strassentunneln durch die Alpen kann die Bundesversammlung angemessene Gebühren bewilligen.

Wie der vorstehende Entwurf zeigt, gelangte die Planungskommission zu der Überzeugung, dass im vorzuschlagenden Verfassungsrecht die Kompetenzen zum Bau und Unterhalt eines begrenzten Netzes von Nationalstrassen nach föderalistischen Grundsätzen auf Bund und Kantone zu verteilen seien; insbesondere wären den Kantonen alle Kompetenzen zu belassen, die nicht im Interesse der Sache unbedingt dem Bunde übertragen werden müssten.

Der Entwurf gliedert die zu regelnde Materie in drei Artikel, die der Bundesverfassung vorgängig der bestehenden Bestimmungen über das Strassenwesen als Artikel 36bis, Artikel 36ter und Artikel 36quater einzuverleiben wären.

Nationalstrassen im Sinne der Verfassungsartikel wären die wichtigsten Strassenverbindungen von gesamtschweizerischer Bedeutung, die vom Bunde ausdrücklich zu solchen erklärt würden. Mit Artikel 36bis, Absatz 1, des Entwurfes würde dem Bunde das Recht zur Gesetzgebung über den Bau und Unterhalt eines in seinem Umfange begrenzten Netzes solcher Strassen übertragen. Der Bau und Unterhalt der Strassen selbst bliebe jedoch gemäss heute geltender Rechtsordnung in der Kompetenz der Kantone. Immerhin stünde dem Bunde ein besonders zu umschreibendes Anordnungs- und Oberaufsichtsrecht zu, und er könnte nötigenfalls zur Ersatzvornahme schreiten (Art. 36bis, Abs. 2). Artikel 36bis, Absatz 3, würde den Bund verpflichten, die Durchführung von

Landumlegungen längs Autostrassen sowie die Vornahme anderer im Interesse der wirtschaftlichen Bodennutzung liegender Massnahmen gesetzlich zu regeln.

Hinsichtlich der Finanzierung der Nationalstrassen hält sich der Entwurf weitgehend an die heute geltende Ordnung (Art. 36ter). Demnach würde der Bund wie bis anhin Werkbeiträge für den Ausbau des Hauptstrassennetzes, Beiträge an die allgemeinen Strassenbaukosten der Kantone, zusätzliche Beiträge an finanzschwache Kantone und schliesslich Beiträge an die vier Gebirgskantone Uri, Graubünden, Tessin und Wallis für den Unterhalt der dem internationalen Verkehr dienenden Alpenstrassen leisten. Neu hinzu kämen Beiträge für den Bau der Nationalstrassen, weshalb der dem Strassenbau bisher zur Verfügung gestellte Anteil am Treibstoffzollertrag von 50 Prozent auf mindestens 60 Prozent zu erhöhen wäre. Reichen die für die Finanzierung der Nationalstrassen bestimmten Anteile am Treibstoffzollertrag nicht aus, so könnte der Bundesrat gemäss Artikel 36ter, Absatz 3, zur Deckung des Fehlbetrages eine zusätzliche Abgabe auf Treibstoffen für motorische Zwecke verfügen.

Artikel 36quater des Entwurfes sieht vor, dass für das Befahren der dem öffentlichen Verkehr dienenden Strassen keine Gebühren erhoben werden dürfen. Lediglich für die Benützung von Strassentunneln durch die Alpen könnten durch die Bundesversammlung angemessene Gebühren bewilligt werden.

Wir werden in der Folge auf den Entwurf der Planungskommission zu einer Revision der Bundesverfassung noch zurückkommen.

Im Frühjahr 1957 hiess die Planungskommission sodann zuhanden des Departements des Innern den Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Nationalstrassen gut, der das eben erläuterte Verfassungsrecht auszuführen hätte. Dieser Gesetzesentwurf enthält, in fünf Abschnitte gegliedert, Bestimmungen über den Begriff und die Ausgestaltung der Nationalstrassen, über deren Bau und Unterhalt, die Finanzierung, Strafbestimmungen und Schlussbestimmungen.

Nationalstrassen im Sinne des Gesetzesentwurfes sind die von der Bundesversammlung zu solchen erklärten wichtigsten Strassenverbindungen und Anschlußstrecken von gesamtschweizerischer Bedeutung. Es werden drei Klassen von Nationalstrassen unterschieden: Die Autobahnen mit richtungsgetrennten Fahrbahnen (Nationalstrassen erster Klasse), mindestens zweispurige, jedoch in der Regel nicht richtungsgetrennte Autobahnen (Nationalstrassen zweiter Klasse) und wichtige Durchgangsstrassen für den gemischten Verkehr (Nationalstrassen dritter Klasse). Die Nationalstrassen sollen, da sie hohen verkehrstechnischen Anforderungen zu genügen haben, nach bestimmten Grundsätzen ausgestaltet werden. Insbesondere haben sie eine sichere und wirtschaftliche Abwicklung des Verkehrs zu gewährleisten, ohne dass aber zur Erreichung dieses Zieles über andere schutzwürdige Interessen, wie diejenigen der Landwirtschaft, der Landesverteidigung oder des Natur- und Heimatschutzes hinweggeschritten werden dürfte.

Weil die Nationalstrassen vorab gesamtschweizerischen Interessen dienen sollen, werden im Gesetzesentwurf die Zuständigkeiten zur Planung und generellen Projektierung der Strassen weitgehend dem Bunde zugeordnet. Während

die Planung insbesondere abzuklären hat, welche Landesteile und Gebiete eine Verbindung durch Nationalstrassen benötigen und welche Linienführungen und Strassenarten in Betracht fallen, legt die generelle Projektierung die durch die Planung bezeichneten Trassen fest und schafft damit die Voraussetzungen zum grundlegenden Entscheid der Bundesversammlung insbesondere über die Bestimmung des Nationalstrassennetzes, die Genehmigung der generellen Projekte von Autobahnen und über die Verteilung der Baukosten auf Bund und Kantone. Nach dem Entscheid der Bundesversammlung wären durch die Kantone in Zusammenarbeit mit der zuständigen Bundesstelle die Ausführungsprojekte auszuarbeiten und nach Erledigung eines Einsprache- und Bereinigungsverfahrens dem Eidgenössischen Departement des Innern zur Genehmigung vorzulegen.

Zur möglichst frühzeitigen Sicherung des für den Strassenbau beanspruchten Baulandes und der beidseits der Strassen vorwiegend aus Gründen der Verkehrssicherheit festzulegenden Baulinien wird ein besonderes Verfahren statuiert, das auch die Rechte der Grundeigentümer in zweckmässiger Weise wahren dürfte. Hinsichtlich der Landbeschaffung selbst schlägt der Gesetzesentwurf neue Wege ein. Ist es nicht möglich bei der Planung und Projektierung der Strassen, die ja in Zusammenarbeit mit allen interessierten Stellen erfolgen soll, die Belange insbesondere der Land- und Forstwirtschaft dadurch zu wahren, dass die neuen Strassen an den Rand der Bewirtschaftungszonen gelegt werden, so soll das erstrebte Ziel nach Festlegung der betreffenden Trassen durch Landumlegungen erreicht werden. Zu diesem Zwecke müssten gleichzeitig mit der Projektierung der Strassen auch Landumlegungsprojekte ausgearbeitet und nach Genehmigung der Ausführungsprojekte für den Strassenbau verwirklicht werden. Hierbei wäre das zum Strassenbau benötigte Land auszuscheiden, sofern es durch die Kantone nicht schon vorher im freihändigen Kauf erworben werden kann. Der Gesetzesentwurf überlässt es den Kantonen, das Verfahren der Landumlegungen zu regeln; er beschränkt sich lediglich darauf, gewisse Richtlinien aufzustellen. Bei diesem Landerwerbsverfahren sollen Enteignungsfälle, die nach eidgenössischem Enteignungsrecht zu behandeln wären, soweit möglich vermieden werden.

Die Ausführung der Strassenbauten überlässt der Gesetzesentwurf den Kantonen, indessen stünde der Obergangsbehörde des Bundes ein bestimmtes Anordnungs- und Überwachungsrecht zu. Da die Nationalstrassen im Eigentum der Kantone verblieben, obläge diesen auch die Besorgung der Unterhaltsarbeiten. Zudem hätten die Kantone, nach den Weisungen des Bundesrates, die Führung von Nebenbetrieben, wie Tankstellen, Erfrischungsräumen und Kiosken zu regeln, die, in sehr beschränktem Umfange an Autobahnen errichtet, den Strassenbenützern dienen sollen.

Nach den Bestimmungen des Gesetzesentwurfes über die Finanzierung der Nationalstrassen werden die Baukosten auf Bund und Kantone verteilt unter Berücksichtigung des Interesses der Kantone an diesen Strassen und ihrer Finanzkraft. Für die Unterhaltskosten hätten demgegenüber die Kantone als Eigentümer der Strassen grundsätzlich selbst aufzukommen; nur in Sonderfällen

wären ihnen auch Unterhaltsbeiträge auszurichten. Der Bund würde seine Beiträge an die Nationalstrassen aus dem für den Strassenbau bestimmten Anteil am Treibstoffzollertrag leisten. In Anlehnung an das geltende Recht wäre es Sache der Bundesversammlung, die Prozentsätze der verschiedenen Beiträge an die Strassenkosten der Kantone und damit auch an die Kosten der Nationalstrassen durch einen referendumpflichtigen Bundesbeschluss festzusetzen. Sollten die für die Nationalstrassen ausgeschiedenen Mittel zur Beitragsleistung im Rahmen der genehmigten Bau- und Finanzierungsprogramme nicht ausreichen, so wären diese Programme den Verhältnissen anzupassen, oder die erforderlichen Mittel müssten nach Massgabe des vorgeschlagenen Verfassungsrechtes auf anderem Wege beschafft werden.

Der Abschnitt Strafen und Massnahmen des Gesetzesentwurfes enthält schliesslich die üblichen Rechtsnormen über die Strafbarkeit und die Verfolgung von Widerhandlungen gegen das Gesetz, und die Schlussbestimmungen des Entwurfes verpflichten den Bundesrat und die Kantone zum Erlass der erforderlichen Ausführungsbestimmungen.

IV. Der Vorschlag der Studienkommission des Finanz- und Zolldepartements für die Prüfung der Strassenbaufragen in der Neuordnung der Bundesfinanzen

A. Aufgabe und Arbeit der Studienkommission

Im Rahmen der Vorbereitungen für eine neue Finanzordnung mit Gültigkeit ab 1959, erachtete es das Finanz- und Zolldepartement als angezeigt, u. a. Untersuchungen über eine Neuordnung des Strassenwesens, insbesondere hinsichtlich der Verteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen anzustellen. Zu diesem Zwecke setzte es zu Beginn des Jahres 1956 eine besondere Studienkommission ein, welcher neben Kantonsvertretern ein Rechtsgelehrter, ein Vertreter der Automobilverbände und Vertreter der interessierten Departemente des Bundes angehörten. Das Finanz- und Zolldepartement umriss die Ausgangslage für die Untersuchungen dieser Kommission wie folgt:

Die nächste Vorlage für eine Neuordnung der Bundesfinanzen habe in verschiedener Hinsicht dem gegenwärtigen Stand der Beziehungen zwischen Bund und Kantonen besser Rechnung zu tragen als die bisherigen, vom Souverän verworfenen Vorschläge. Die Kompetenzen der einzelnen Hoheitsträger seien neu abzugrenzen. Dabei solle der Grundsatz gelten, dass die Kantone von Aufgaben, die zweckmässiger vom Bunde gelöst werden könnten, zu entlasten seien, damit sie ihre eigenen Aufgaben frei und ohne Mithilfe des Bundes erfüllen könnten. Bei dieser Betrachtungsweise dränge sich in erster Linie eine Änderung der gegenwärtigen Aufgabenteilung im Verkehrswesen auf. Der Bund hätte hier gewisse neue Aufgaben zu übernehmen. So sei in einem Teil des Strassenwesens die formell noch bestehende kantonale Souveränität de facto weitgehend aufgehoben. Der Bund subventioniere den Ausbau von Hauptstrassen bis zu 90 Prozent der Baukosten und habe sich damit einen wesentlichen Einfluss über diesen Teil des

Strassenbaues gesichert. Hier biete sich Gelegenheit, die angestrebte Vereinfachung des staatlichen Zusammenlebens zu verwirklichen. Zwar solle die Strassenhoheit der Kantone nicht aufgehoben werden; wo wirklich kantonale Interessen im Vordergrund stünden, sei sie im Gegenteil wieder uneingeschränkt zur Geltung zu bringen. Wo jedoch, wie bei den Hauptstrassen, gesamtschweizerische Interessen massgebend seien, da solle dem Bunde die Verantwortung für diese Strassenzüge übertragen werden. Eine derartige Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen bilde eine zweckdienliche Ausgangslage für die unerlässliche Förderung des Strassenbaues. Allerdings hätte die Übernahme der Verantwortung für gewisse Strassenzüge durch den Bund zur Folge, dass die Kantone auf die ihnen zur Zeit zustehende Hälfte am Reinertrag des Zolles auf Treibstoffen verzichten müssten. Damit würde aber der verfassungsmässig verankerte Grundsatz, wonach der Ertrag der Zölle in die Bundeskasse fällt, wiederum uneingeschränkt gelten.

Auf Grund dieser Ausgangslage hatte die Studienkommission die Probleme sachlich zu prüfen, die sich aus einer allfälligen Übernahme der Verantwortung für gewisse Strassenzüge durch den Bund für die Neuordnung der Bundesfinanzen ergäben. Hierbei hatte sie insbesondere der angestrebten Vereinfachung des staatlichen Zusammenlebens, der Förderung des Strassenbaues und den Auswirkungen Beachtung zu schenken, die die Übernahme der neuen Aufgabe durch den Bund auf die kantonalen Finanzen hätte. In diesem Sinne wurden der Kommission die nachstehenden drei Fragen gestellt:

1. Führen die Übernahme bestimmter Tal- und Alpenstrassen sowie die Erstellung der zu bauenden Autobahnen durch den Bund:
 - a. zu einer besseren und rascheren Erfüllung der Strassenaufgaben durch den Staat,
 - b. zu einer klareren Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Gliedstaaten und
 - c. zu einem verbesserten Lastenausgleich unter den Kantonen?
2. Welches sind die finanziellen Konsequenzen einer solchen Übernahme bzw. eines solchen Strassenbaues und Unterhalts durch den Bund:
 - a. einmalige Aufwendungen?
 - b. wiederkehrende Aufwendungen?

Diese Aufwendungen sind für die Tal- bzw. Alpenstrassen sowie für die Autobahnen gesondert auszuweisen.

3. Welche rechtlichen Vorkehrungen müssten für die Übernahme, den Bau und Unterhalt dieser Strassenzüge durch den Bund getroffen werden:
 - a. in verfassungsrechtlicher und
 - b. in gesetzgeberischer Hinsicht?

Die Frage 3 ergänzte das Departement mit den folgenden Richtlinien:

Bei der Beantwortung der Frage 3a sei ein entsprechender Verfassungsartikel zu formulieren. Für die Beantwortung der Frage 3b sei davon auszu-

gehen, dass die bestehenden kantonalen Organisationen, die sich bis heute mit dem Strassenbau befasst haben, auch weiterhin aktiv zur Mitwirkung beim Bau und Unterhalt des Strassennetzes des Bundes herangezogen werden sollen. Die direkte Mitwirkung des Bundes bei der Lösung dieser Aufgaben solle auf das strikte Minimum beschränkt werden.

Die Studienkommission ist unverzüglich an die Lösung der ihr gestellten Aufgabe herangetreten; mit Bericht vom 21. Juli 1956 konnte sie dem Finanz- und Zolldepartement ihre Stellungnahme übermitteln.

Die Prüfung der Fragen, die der Kommission gestellt wurden, setzte die Beantwortung der Vorfrage voraus, welches Strassennetz für eine Übernahme durch den Bund in Betracht fallen würde. Die Kommission legte ihren Arbeiten die Annahme zugrunde, dass der Bund ein Autobahnkreuz, d. h. die West-Ost-Transversale und die Nord-Süd-Linie errichte und unterhalte. Zudem hätte er nach einer Variante I den grössten Teil der Hauptstrassen zu übernehmen, die in den Bundesratsbeschlüssen von 1951 und 1953 über den Ausbau des schweizerischen Hauptstrassennetzes festgelegt worden sind, und fortan für deren Ausbau und Unterhalt aufzukommen. Nicht übernommen würden diejenigen Teile des Hauptstrassennetzes, die durch die zu errichtenden Autobahnen ersetzt würden. Nach der Variante II hätte der Bund neben den Autobahnen nur ein beschränktes Netz von Hauptstrassen zu betreuen, denen nationale Bedeutung zukommt.

In Beantwortung der ihr gestellten Fragen ist die Studienkommission zu den nachstehenden Schlussfolgerungen gelangt:

1. Bau oder Ausbau und Unterhalt von Fernverkehrsstrassen zu Lasten des Bundes fördern die unerlässliche Anpassung dieser Strassen an den gesteigerten Verkehr.
2. Durch die Übernahme dieser Aufgaben im Strassenwesen durch den Bund wird eine klarere Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Gliedstaaten erzielt.
3. Für sich allein betrachtet, wird durch die Übernahme von Aufgaben im Strassenwesen durch den Bund im dargestellten Umfange der Finanzausgleich gestört. Sofern nicht andere im Zusammenhang mit der Neuordnung der Bundesfinanzen stehende Massnahmen einen Ausgleich schaffen, müsste dieser durch besondere Vorkehren erreicht werden.
4. Durch Beitragsleistungen an die den Kantonen verbleibenden Strassenaufgaben, mit denen ein Mitspracherecht des Bundes verbunden ist, wird die erstrebte klarere Kompetenzabgrenzung wiederum in Frage gestellt.
5. Die neue Aufgabe des Bundes ist in einem besonderen Verfassungsartikel festzulegen.

B. Vorschlag der Studienkommission für die rechtliche Regelung des Problems

Wie die hier besonders interessierende letztgenannte Schlussfolgerung zeigt, gelangte die Studienkommission zur Überzeugung, dass die heute dem Bunde im

Strassenwesen zustehenden Kompetenzen keine Grundlage für die Übernahme, den Bau und Unterhalt eines bestimmten Strassennetzes durch den Bund bilden, dass aber andererseits die neue bedeutsame Aufgabe des Bundes verfassungsrechtlich solid fundiert werden muss. Die Kommission hat demzufolge einen Verfassungstext vorgeschlagen, der folgendermassen lautet:

Art. ...

¹ Der Bund wird Fernverkehrsstrassen errichten und bestehende Strassen zu solchen ausbauen.

² Die Bundesversammlung beschliesst über Führung und Art der vom Bunde zu errichtenden Strassen und bezeichnet die von ihm auszubauenden bestehenden Strassen; die Kantone sind vorher anzuhören.

³ Über die Ausgestaltung der nach Beschluss der Bundesversammlung zu errichtenden oder auszubauenden Strassen entscheidet der Bundesrat; er bestimmt, zu welcher Zeit die einzelnen Strassen errichtet oder ausgebaut werden.

⁴ Für die von ihm zu errichtenden Strassen verschafft sich der Bund am erforderlichen Bauland das Eigentum. Die von ihm auszubauenden bestehenden Strassen gehen mit dem sie bezeichnenden Beschluss der Bundesversammlung in sein Eigentum über; er leistet hierfür eine durch Bundesgesetz zu bestimmende Entschädigung.

⁵ Bau oder Ausbau und Unterhalt dieser Strassen werden durch die Kantone, durch deren Gebiet sie führen, gemeinsam besorgt. Ein Kanton kann verlangen, dass auf seinem Gebiet Bau oder Ausbau und Unterhalt durch den Bund besorgt werden.

⁶ Der Bund vergütet den Kantonen die Kosten.

⁷ Die Bundesgesetzgebung wird namentlich über die Sicherung und den Erwerb des Baulandes, über die Bauabstände, über die Benützung dieser Strassen, über die Entschädigung der durch sie beeinträchtigten Dritten sowie zur Gewährleistung wirtschaftlicher Nutzung des anstossenden Grundeigentums nähere Bestimmungen aufstellen.

⁸ Eine in das Eigentum des Bundes übergegangene Strasse kann, wenn der Bund eine sie entlastende Strasse errichtet hat, durch Beschluss der Bundesversammlung dem Kanton, der sie erstellt hatte, rückübereignet werden.

Die Studienkommission war bestrebt, den vorzuschlagenden Verfassungsartikel inhaltlich auf das zu beschränken, was aus rechtlichen Gründen durch Verfassungsrecht geordnet werden muss. Der Verfassungsartikel ist somit in erster Linie eine Kompetenznorm zugunsten des Bundes: Der Bund wird für zuständig erklärt, Fernverkehrsstrassen zu errichten und bestehende Strassen zu solchen auszubauen. Da an der Erfüllung der neuen Bundesaufgabe auch die Kantone in hohem Masse mitwirken sollen, umschreibt der Verfassungsartikel zudem deren Pflichten näher, und schliesslich wird der Bundesgesetzgeber ermächtigt, in dieser Materie die erforderlichen gesetzlichen Bestimmungen aufzustellen.

Absatz 1 des Artikels würde den Bund verpflichten, Strassen der in Frage stehenden Grössenordnung zu errichten und bestehende Strassen zu solchen auszubauen. Mit dem Ausdruck Fernverkehrsstrassen soll betont werden, dass der Bund nur die bedeutendsten Strassen, die ein reibungsloses Durchziehen des Verkehrs ermöglichen, errichten bzw. ausbauen würde.

Absatz 2 umschreibt die Kompetenzen der Bundesversammlung. Diese hätte nur grundsätzliche Fragen zu entscheiden, so vor allem über die Führung der Strassen, d. h. deren Ausgangs-, Durchgangs- und Endpunkte sowie, in

grossen Zügen, deren Lage im Gelände. Hinsichtlich der Art des Strassenausbaues hätte sie zu bestimmen, ob die Strassen als richtungsgetrennte oder nicht richtungsgetrennte Autobahnen, als vierspurige oder zweispurige, nur Motorfahrzeugen oder auch andern Strassenbenützern offenstehende Strassen gebaut werden sollen, um nur die wichtigsten Möglichkeiten zu nennen. Andererseits würde die Bundesversammlung die auszubauenden bestehenden Strassen bezeichnen. In beiden Fällen wären die Kantone anzuhören.

In Absatz 3 wird die Kompetenz des Bundesrates festgestellt, anhand von Detailprojekten über die Ausgestaltung der zu errichtenden oder auszubauenden Strassen zu entscheiden. Die Detailprojekte wären grundsätzlich durch die Kantone gegen Kostenvergütung auszuarbeiten. Dem Bundesrat obläge es auch, zu bestimmen, zu welcher Zeit die einzelnen Strassen errichtet oder ausgebaut werden sollen.

Absatz 4 gilt den durch die Verfassungsnorm zu ordnenden Eigentumsverhältnissen. Es wird festgestellt, dass sich der Bund am erforderlichen Bauland das Eigentum zu verschaffen hätte und dass bestehende Strassen mit dem sie bezeichnenden Beschluss der Bundesversammlung in das Eigentum des Bundes übergehen würden. Dadurch entstünde hinsichtlich der Werkhaftung eine klare Situation. In der Meinung, dass eine andere Lösung politisch nicht tragbar wäre, wird vorgesehen, dass der Bund den Kantonen für die Übernahme bestehender Strassen eine durch Bundesgesetz zu bestimmende Entschädigung zu leisten hätte.

Durch Absatz 5 würde den Kantonen der Bau oder Ausbau und Unterhalt der in Frage stehenden Strassen überbunden. Sie hätten diese Arbeiten gemeinsam zu besorgen, d. h. sie wären verpflichtet, sich für die Erfüllung der Aufgaben zusammenzuschliessen, damit eine rationelle Durchführung derselben gewährleistet wäre. Diese Aufgabendelegation könnte auf Verlangen eines Kantons wieder rückgängig gemacht werden, wenn dieser faktisch nicht in der Lage wäre, die Aufgaben zu erfüllen.

Absatz 6 bestimmt, dass sämtliche Kosten, die die neue Bundesaufgabe mit sich brächte, ausschliesslich zu Lasten des Bundes gingen, indem der Bund den Kantonen auch diejenigen Kosten vergüten würde, die ihnen aus ihrer, im Verfassungsartikel umschriebenen Mitwirkung erwüchsen.

Absatz 7 würde den Bundesgesetzgeber ermächtigen, zur Ausführung des Verfassungsartikels nähere Bestimmungen aufzustellen. Einzelne besonders wichtige Materien, über die legifert werden sollte, werden ausdrücklich genannt, damit für sie alle Zweifel ausgeschlossen sind.

Absatz 8 endlich enthält die Norm über die Zurückgabe von Strassen an die Kantone, die sie gebaut haben, falls der Bund entlastende Fernverkehrsstrassen erstellt.

Dieser eben erläuterte Bericht der Studienkommission des Finanz- und Zolldepartements wurde durch dieses Departement zusammen mit seinen «Grundsätzlichen Erwägungen zur Bundesfinanzordnung» im Sommer 1956 den

Kantonen und den an der Sache interessierten Verbänden zur Stellungnahme unterbreitet. Abgesehen von zwei Ausnahmen haben sämtliche Kantone die vorgeschlagene verfassungsrechtliche Neuordnung im Strassenwesen abgelehnt. Die zur Stellungnahme eingeladenen Verbände stimmten dem Vorschlag teilweise unter der Bedingung zu, dass der Verfassungsartikel gewisse Ergänzungen erfahre. Sie hielten aber mit ihrer Auffassung nicht zurück, wonach an der Verwirklichung des Vorschlages aus politischen Gründen erheblich zu zweifeln sei.

V. Gegenentwurf zum Volksbegehren

A. Allgemeines

Die vorstehenden Ausführungen haben das Erfordernis aufgezeigt, dem Bunde in der Bundesverfassung die notwendigen Befugnisse zur Ermöglichung einer aktiveren Strassenbaupolitik einzuräumen. Das Volksbegehren für die Verbesserung des Strassennetzes, das eine Lösung in dieser Richtung vorschlägt, kann jedoch aus verschiedenen materiellen und formellen Gründen nicht zur Annahme empfohlen werden. Aber auch der Vorschlag der Studienkommission des Finanz- und Zolldepartements, der dem Bunde die Kompetenz zur Errichtung eines beschränkten Netzes von Bundesstrassen übertragen möchte, erwies sich als eine Lösung, die kaum gangbar erscheint, wurde sie doch von beinahe allen Kantonen abgelehnt und von den Verbänden nur unter bestimmten Voraussetzungen als annehmbar erklärt.

Bei dieser Sachlage bedarf vorerst die grundlegende Frage der Beantwortung, welchen Erfordernissen das vorzuschlagende neue Verfassungsrecht zu genügen hätte. Unsere bisherigen Ausführungen haben erkennen lassen, dass zum Zwecke der Errichtung eines begrenzten Netzes von Autostrassen in der Bundesverfassung wenigstens folgende Punkte klargestellt werden müssen:

1. Die Frage der Kompetenz hinsichtlich der Errichtung, d. h. der Festlegung und technischen Ausgestaltung des neuen Strassennetzes.
2. Die Frage der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen beim Bau und Unterhalt der Strassen.
3. Die Kostentragung durch Bund und Kantone.

Abgesehen von einer solchen Regelung sind in der Verfassung auch diejenigen Massnahmen festzuhalten, die der Bund bis heute zum Ausbau der Hauptstrassen und des übrigen schweizerischen Strassennetzes getroffen hat und die auch weiterhin unabhängig von der erstgenannten neuen Aufgabe zu treffen sind.

Während nun die Massnahmen des Bundes zum Ausbau des schweizerischen Hauptstrassennetzes und der übrigen Strassen bereits in der bis Ende des Jahres 1958 geltenden Finanzordnung verfassungsrechtlich verankert sind und jene Bestimmungen lediglich in die vorzuschlagende rechtliche Neuordnung übergeführt werden müssen, stellt die Schaffung neuen Rechtes für die Realisierung des geplanten Autostrassennetzes Fragen, die grundsätzlich gegeneinander abzuwägen sind.

Angesichts der Tatsache, dass die Autostrassen gesamtschweizerischen Interessen dienen sollen, besteht Klarheit darüber, dass der Bund das neue Strassennetz bestimmen und die Führung und technische Ausgestaltung der Strassen festlegen soll. Fraglich ist dagegen, ob der Bund das bezeichnete Strassennetz auch bauen oder aber diese Aufgabe den Kantonen überlassen soll. Der Umstand, dass der Bund namhafte Beiträge an die Kosten der zu erstellenden Strassen leisten wird, würde die Übernahme der Bauaufgabe durch den Bund rechtfertigen; denn die Lösung einer Aufgabe, die im gesamtschweizerischen Interesse liegt und in finanzieller Hinsicht überwiegend zu Lasten des Bundes geht, sollte grundsätzlich nicht mehr Sache der Kantone sein. Aber auch im Interesse einer einheitlichen Bauausführung wäre die Übertragung der Bauaufgabe auf den Bund mit gewissen technischen Vorteilen verbunden. Als wichtiger sachlicher Grund gegen die Übertragung dieser Aufgabe an den Bund wird indessen angeführt, die Kantone verfügten bereits über den nötigen technischen Apparat für den Strassenbau, und es wäre daher widersinnig, hierfür eine grosse, neue eidgenössische Verwaltung zu schaffen. Die Bewältigung dieser Aufgabe wird freilich auch den Kantonen nicht leicht fallen. Sollen, wie es die Planungskommission vorgesehen hat, innert zehn Jahren rund 700 km Autobahn erstellt werden, so erfordert dies während etwa zwölf Jahren einen Personalstab von 300–400 Personen, nämlich Chefingenieure, Ingenieure, Techniker, Zeichner, Bauführer und administratives Personal. Es ist daher fraglich, ob die von den Kantonen zu schaffenden Bauorganisationen im gesamten nicht teurer sein werden, als wenn vom Bunde ein zentrales Autobahnamt geschaffen würde. Demgegenüber ist freilich anzuerkennen, dass die Kantone mit der Bevölkerung in engerer Beziehung stehen als der Bund, was für die Durchführung der neuen grossen Aufgabe in mancher Hinsicht von Vorteil ist. Wenn die eidgenössische Planungskommission mehrheitlich zur Auffassung kam, dass trotz den Vorteilen eigentlicher Bundesautobahnen die Bauaufgabe den Kantonen belassen werden sollte, so waren es vorwiegend politische Überlegungen, die dahin gehen, dass dem Bunde nur solche Aufgaben neu übertragen werden sollen, die die Kantone nicht selbst lösen können.

Entsprechend der Beantwortung der Frage, ob die Errichtung des Autostrassennetzes eine Bundesaufgabe, eine solche der Kantone oder eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen sein soll, wird auch das Problem der Kostentragung zu regeln sein. In diesem Zusammenhang ist ferner die Frage zu prüfen, ob die Kosten der neuen Strassen teilweise durch die Erhebung von Durchfahrtsgebühren gedeckt werden können und sollen.

B. Die Vorarbeiten zum Gegenentwurf

Wie die Prüfung des Entwurfes der Planungskommission des Departements des Innern für eine Teilrevision der Bundesverfassung ergeben hat, beantwortet dieser die eben aufgezeigten Grundfragen des Bund und Kantone interessierenden Strassenbauproblems abschliessend. Der Entwurf dieser Kommission ist

demzufolge verwaltungsintern behandelt und zu einem Gegenentwurf zum Volksbegehren mit folgendem Wortlaut umgearbeitet worden:

1. Artikel 30 der Bundesverfassung und Artikel 7 des Bundesbeschlusses vom 29. September 1950 über die Finanzordnung 1951 bis 1954 (Ziffer I des Bundesbeschlusses vom 25. Juni 1954 über die Finanzordnung 1955 bis 1958) sind aufzuheben und durch folgenden neuen Artikel 30 der Bundesverfassung zu ersetzen:

Art. 30

Der Ertrag der Zölle fällt in die Bundeskasse.

2. In die Bundesverfassung sind die Artikel 36bis, 36ter und 36quater mit folgendem Wortlaut aufzunehmen:

Art. 36bis

¹ Der Bund erlässt auf dem Wege der Gesetzgebung die nötigen Bestimmungen für die Errichtung, die Benützung und den Unterhalt eines begrenzten Netzes von Nationalstrassen. Zu solchen können die wichtigsten Strassenverbindungen von gesamtschweizerischer Bedeutung erklärt werden.

² Die Kantone bauen und unterhalten die Nationalstrassen nach den Anordnungen und unter der Oberaufsicht des Bundes. Der Bund kann die einem Kanton obliegende Aufgabe übernehmen, wenn dieser darum nachsucht oder wenn es im Interesse des Werkes notwendig ist.

³ Der wirtschaftlich nutzbare Boden ist nach Möglichkeit zu schonen. Den infolge Durchschneidung und Trennung von Grundstücken entstehenden Nachteilen ist durch geeignete Massnahmen zu Lasten des Strassenbaues entgegenzuwirken.

⁴ Die Kosten der Nationalstrassen werden auf Bund und Kantone verteilt, unter Berücksichtigung des Interesses der Kantone und ihrer Finanzkraft.

⁵ Unter Vorbehalt der Befugnisse des Bundes stehen die Nationalstrassen als öffentliche Sachen unter der Hoheit und im Eigentum des Kantons, in dessen Gebiet sie liegen.

Art. 36ter

¹ Der Bund verwendet nach Massgabe der Gesetzgebung die Hälfte des Reinertrages des Zolles auf Treibstoffen für motorische Zwecke wie folgt:

- a. für seinen Anteil an die Kosten der Nationalstrassen;
- b. für Beiträge an die Kosten des Baues der übrigen Hauptstrassen, die zu einem vom Bundesrat zu bezeichnenden Netz gehören und bestimmten technischen Anforderungen genügen;
- c. für Beiträge an die übrigen Kosten der dem Motorfahrzeugverkehr geöffneten Strassen;
- d. für Beiträge an den Unterhalt internationaler Alpenstrassen, wobei entfallen auf

	Fr.
Uri	240 000
Graubünden	600 000
Tessin	600 000
Wallis	150 000

² Reichen die verfügbaren Mittel für die Beiträge des Bundes an die Kosten der Nationalstrassen nicht aus und können weder die Bau- und Finanzierungsprogramme noch die Verteilung der für den Strassenbau bestimmten Hälfte des Treibstoffzollertrages den Verhältnissen angepasst werden, so entscheidet die Bundesversammlung, ob die Fehlbeträge aus allgemeinen Bundesmitteln oder durch Erhebung einer zusätzlichen Abgabe auf Treibstoffen für motorische Zwecke zu decken sind.

Art. 36^{quater}

Für die Ausübung des Gemeingebrauches an öffentlichen Strassen im Rahmen ihrer Zweckbestimmung dürfen keine Gebühren erhoben werden. Die Bundesversammlung kann jedoch für die Benützung von Strassentunneln durch die Alpen angemessene Gebühren bewilligen.

3. Artikel 37, Absatz 2, der Bundesverfassung ist wie folgt abzuändern:

Art. 37, Abs. 2

² Die Summen, welche den in Artikel 36^{ter} bezeichneten Kantonen mit Rücksicht auf ihre internationalen Alpenstrassen zukommen, werden von der Bundesbehörde zurückbehalten, wenn diese Strassen von den betreffenden Kantonen nicht in gehörigem Zustand unterhalten werden.

Das Departement des Innern hat diesen Entwurf im vergangenen Sommer den Kantonen, politischen Parteien und interessierten Verbänden zur Vernehmlassung unterbreitet. Die Begehren der eingelangten Stellungnahmen können kurz wie folgt zusammengefasst werden.

Mit Ausnahme eines Kantons, der für die Errichtung eines «Bundesstrassennetzes» eintritt, stimmen alle befragten Kantone, Parteien und Verbände der im Gegenentwurf gewählten Grundkonzeption der verfassungsrechtlichen Neuordnung im Strassenwesen zu.

Zum Kompetenzartikel 36^{bis} werden demzufolge keine oder nur geringfügige materielle und redaktionelle Abänderungen vorgeschlagen. Drei Kantone beantragen, das Mitspracherecht der Kantone bei der Festlegung des Nationalstrassennetzes und bei der Projektierung dieser Strassen verfassungsrechtlich festzuhalten (Art. 36^{bis}, Abs. 1 und 2). Sodann wird insbesondere von landwirtschaftlicher Seite eine umfassendere Formulierung der Bestimmung über den Schutz des nutzbaren Bodens verlangt (Art. 36^{bis}, Abs. 3). Eine kleine Minderheit der Befragten beantragt eine prozentmässige Festlegung des Bundesanteils an den Kosten der Nationalstrassen in der Verfassung (Art. 36^{bis}, Abs. 4), und schliesslich erachtet ebenfalls eine kleine Minderheit die Bestimmung des Artikels 36^{bis}, Absatz 5, über die kantonale Hoheit an den Nationalstrassen als überflüssig.

Im Brennpunkt des Interesses steht demgegenüber offensichtlich der Finanzierungsartikel 36^{ter}. Abgesehen von einzelnen Vernehmlassungen, die zu diesem Problem überhaupt nicht Stellung nehmen, beantragen mit Ausnahme eines Kantons, einer Partei und zweier Verbände alle Kantone, Parteien und Verbände übereinstimmend eine Erhöhung des dem Strassenbau zufallenden Anteils am Treibstoffzollertrag von 50 Prozent auf 60 Prozent bzw. auf mindestens 60 Prozent (Ingress zu Art. 36^{ter}, Abs. 1).

Von automobilistischer Seite wird vorgeschlagen, es sei wenigstens die Hälfte des Anteils des Strassenbaues am Treibstoffzollertrag für den Anteil des Bundes an den Kosten der Nationalstrassen zu verwenden (Art. 36^{ter}, Abs. 1, Buchstabe a).

Verschieden lauten die Stellungnahmen zu der Bestimmung über die Ausrichtung von Beiträgen an die Kantone Uri, Graubünden, Tessin und Wallis

für den Unterhalt ihrer internationalen Alpenstrassen (Art. 36ter, Abs. 1, Buchstabe d). Während einzelne der Befragten die Streichung dieser Bestimmung beantragen, treten sieben Kantone und eine Minderheit der begrüßten Parteien und Verbände dafür ein, dass diese Beiträge wie bis anhin aus allgemeinen Bundesmitteln zu leisten und nicht dem Anteil des Strassenbaues am Treibstoffzollertrag anzulasten sind. Zudem liegen zwei Anträge auf Erhöhung dieser Beiträge vor.

Die Ausrichtung von zusätzlichen Beiträgen an die finanzschwachen Kantone, also die Weiterführung eines Finanzausgleiches, fordern elf Kantone, einzelne Parteien und Wirtschaftsverbände.

Die Verfassungsbestimmungen über die Vorkehren, die zu treffen sind, falls die verfügbaren Mittel für den Anteil des Bundes an den Kosten der Nationalstrassen nicht ausreichen, wird von der überwiegenden Mehrzahl der Befragten stillschweigend gebilligt (Art. 36ter, Abs. 2). Einige Kantone stimmen dieser Rechtsnorm ausdrücklich zu; auch von automobilistischer Seite wird die Bestimmung gutgeheissen, sofern über den Beschluss der Bundesversammlung betreffend eine Treibstoffzollerhöhung die Volksabstimmung verlangt werden kann. Insbesondere die landwirtschaftlichen Kreise können dieser Norm jedoch nur unter der Voraussetzung zustimmen, dass die landwirtschaftlichen Treibstoffverbraucher von einer Zollerhöhung befreit werden. Ein Kanton, eine Partei und die wichtigsten Wirtschaftsverbände beantragen demgegenüber, die Deckung von Fehlbeträgen ausschliesslich dem Motorfahrzeugverkehr zu überbinden und die Inanspruchnahme weiterer Bundesmittel für den Strassenbau gar nicht ins Auge zu fassen. Zwei Kantone schlagen überhaupt die sofortige Erhebung eines Zuschlages auf Treibstoffen für motorische Zwecke zur Förderung des Baues der Nationalstrassen vor.

In bezug auf Artikel 36quater über die Gebührenerhebung für die Benützung öffentlicher Strassen setzt sich eine beachtliche Minderheit der Befragten dafür ein, dass die Erhebung von Durchgangsgebühren nicht von vorneherein verfassungsrechtlich ausgeschlossen werden soll. So treten einzelne Kantone, Parteien und Wirtschaftsverbände für die Gebührenerhebung an privaten Autostrassen und Alpentunneln, dann aber teilweise auch an Autobahnen, Tunneln und gar an Alpenstrassen ein. Von anderer Seite wird eine elastischere Formulierung des Artikels beantragt, um einerseits nicht in die bestehenden kantonalen Rechte betreffend den Gemeingebruch an öffentlichen Strassen einzugreifen und anderseits die Erhebung von Parkplatzgebühren nicht zu verunmöglichen.

Vereinzelte Vernehmlassungen beantragen, Artikel 37, Absatz 2, d. h. den Artikel über die Zurückhaltung von Subventionen im Falle ungenügenden Unterhaltes der internationalen Alpenstrassen zu streichen oder diese Bestimmung auf alle Strassensubventionen auszudehnen.

In allgemeiner Beziehung wird von den SBB, einer Partei und zwei Verbänden der Standpunkt vertreten, die bevorstehende Teilrevision der Bundesverfassung sei zum Anlass zu nehmen, um gleichzeitig Ziele der Verkehrs-koordination zu erreichen. Es wird daher die Aufnahme eines zusätzlichen

Artikels über die bundesrechtliche Vereinheitlichung der kantonalen Motorfahrzeugsteuern für Nutzfahrzeuge in den Gegenentwurf vorgeschlagen. Von Bahnseite wird schliesslich beantragt, die Förderung der Beseitigung von Niveauübergängen sei verfassungsrechtlich vorzuschreiben.

Zu der formellen Gestaltung der Verfassungsrevision äussern sich drei Vernehmlassungen von Verbänden dahin, dass das neue Verfassungsrecht mit Vorteil genereller formuliert und mit dem geltenden Artikel 37 der Bundesverfassung zusammengefasst würde.

Soweit es uns möglich erschien, ist der Gegenentwurf in Berücksichtigung dieser, im Vernehmlassungsverfahren gestellten Anträge bereinigt und zu dem unter Artikel 1, Ziffer II, des vorliegenden Beschlussesentwurfes aufgeführten Gegenvorschlag umgearbeitet worden.

C. Der Gegenentwurf

Im vorzuschlagenden Verfassungsrecht sollen nur jene Materien geordnet werden, die aus rechtlichen Gründen einer Regelung in der Bundesverfassung bedürfen. Die Ausführung der Verfassungsgrundsätze und die Beantwortung von Einzelfragen sind der Gesetzgebung zu überlassen. So sehr es zu begrüßen gewesen wäre, wenn der Text des Gegenentwurfes weniger umfangreich hätte gestaltet werden können, so unerlässlich erscheint es, alle im Entwurf enthaltenen Rechtsnormen in die Verfassung aufzunehmen.

Das vorgeschlagene Verfassungsrecht räumt dem Bunde zur Errichtung eines begrenzten Netzes von Autostrassen umfassende Gesetzgebungskompetenzen ein. Aus bundesstaatlichen Gründen behält es jedoch den Kantonen die Befugnis zum Bau und Unterhalt der Strassen vor (Art. 36bis). Sodann umschreibt das Verfassungsrecht die finanziellen Verpflichtungen des Bundes den Kantonen gegenüber sowohl hinsichtlich der zu erstellenden neuen Autostrassen wie auch bezüglich des weiteren Ausbaues des übrigen schweizerischen Strassennetzes (Art. 36ter). Schliesslich wird zum Zwecke einer Klärung der Rechtslage die Frage der Gebührenerhebung für die Benützung der dem öffentlichen Verkehr gewidmeten Strassen geregelt (Art. 37, Abs. 2).

Dem in vier Vernehmlassungen formulierten Antrag, wonach im Gegenentwurf zum Volksbegehren eine einheitliche Festlegung der weiterhin von den Kantonen zu erhebenden Motorfahrzeugsteuern durch den Bund vorzusehen sei, kann der Bundesrat nicht entsprechen. Da eine derartige Bestimmung nicht den Strassenbau an sich betreffen, sondern Ziele der allgemeinen Verkehrspolitik verfolgen würde, erscheint es nicht zweckmässig, diese Materie mit der vorliegenden Verfassungsrevision zu verbinden. Wir beabsichtigen vielmehr, den eidgenössischen Räten baldmöglichst eine besondere Botschaft sowie den Entwurf zu einer Ergänzung der Bundesverfassung vorzulegen, die dem Bunde die Fiskalkompetenz im Strassenschwerverkehr übertragen würde. Dabei ist der Bundesrat der Meinung, dass dieser Artikel Volk und Ständen wenn immer möglich gleichzeitig mit den Strassenbauartikeln zur Abstimmung unterbreitet werden soll.

Im nachstehenden werden wir die einzelnen Artikel des Gegenentwurfes kurz durchgehen und erläutern.

1. Materielle Erläuterungen

Ingress des Gegenentwurfes

Artikel 30, Absatz 2, des geltenden Verfassungsartikels kann gestrichen werden, weil dieser Bestimmung in der vorliegenden Fassung nurmehr historische Bedeutung zukommt. Die in Auslegung der Bestimmung bisher beantwortete Frage der Gebührenerhebung für die Benützung öffentlicher Strassen soll durch den vorgeschlagenen neuen Artikel 37, Absatz 2, abschliessend geregelt werden.

Artikel 30, Absatz 3, des geltenden Verfassungsrechtes wird in den vorgeschlagenen neuen Artikel 36ter (Absatz 1, Buchstabe e) aufgenommen

Mit der vorgeschlagenen Bereinigung von Artikel 30 dürfte der Sinn dieser Rechtsnorm, die zusammen mit den Artikeln 28 und 29 der Bundesverfassung das Zollwesen ordnet und an sich mit dem Strassenwesen nichts gemein hat, wieder unverwischt zutage treten.

Artikel 7 der Finanzordnung 1951–1958 kann deshalb aufgehoben werden, weil diese Bestimmung sinngemäss in den neuen Artikel 36ter, Absatz 1, übertragen wird.

Art. 36bis

Absatz 1

Artikel 36bis, Absatz 1, ist die Kompetenznorm zugunsten des Bundes. Sie verpflichtet den Bund, auf dem Wege der Gesetzgebung die nötigen Bestimmungen für die Errichtung, den Betrieb und Unterhalt eines Netzes von Nationalstrassen zu erlassen. Diese Vorschrift begründet eine ausschliessliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes; sie ermächtigt den Bund zur abschliessenden Regelung einer bestimmten Materie, im vorliegenden Falle zur Regelung des Strassenwesens hinsichtlich des Baues und Unterhaltes eines begrenzten Netzes von Nationalstrassen sowie des Betriebes der dazugehörigen technischen Einrichtungen, wie Beleuchtungs- und Ventilationsanlagen in Tunneln, Tankstellen und andere mehr. Will der Bund in dieser Materie nicht abschliessend legislieren, so kann er die Gesetzgebungskompetenz in entsprechendem Umfange an die Kantone delegieren.

Nationalstrassen im Sinne der Verfassungsbestimmungen sind die wichtigsten Strassenverbindungen von gesamtschweizerischer Bedeutung, die ausdrücklich zu solchen erklärt werden. Die Frage, welche Bundesinstanz zur Bestimmung des Nationalstrassennetzes zuständig sein und nach welchen Kriterien dieses im einzelnen festgelegt werden soll, wird dem Gesetzgeber zur Beantwortung überlassen. Es kann jedoch nicht zweifelhaft sein, dass diese Aufgabe der Bundesversammlung zufallen wird; denn sie allein ist die geeignete Instanz, um über das Strassennetz, die Führung der Strassen und ihre technische Ausgestaltung zu befinden.

Die Bezeichnung der in Frage stehenden Strassen als Nationalstrassen darf u.E. als angemessen und zweckmässig erachtet werden. Wohl wäre es vorzuziehen gewesen, wenn der Verfassungstext auf eine derartige Benennung der Strassen hätte verzichten und diese der Gesetzgebung überlassen können; allein ohne eine bestimmte Bezeichnung der Strassen wäre die Textredaktion nicht ausgekommen. Neben der gewählten Bezeichnung sind verschiedene andere Ausdrücke in Betracht gezogen worden, wie «Grossverkehrsstrassen», «Fernverkehrsstrassen» und «Bundesstrassen». Während die ersteren Bezeichnungen sprachlich nicht befriedigen und insbesondere keine Unterscheidung zu eben solchen kantonalen Strassen böten, bringt der Begriff «Nationalstrassen», wie etwa die Begriffe «Nationalbank», «Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung», die gesamtschweizerische Bedeutung des zu errichtenden Werkes zum Ausdruck, ohne, wie die Bezeichnung «Bundesstrassen», zu sehr auf die Bundesaufgabe zu verweisen.

Absatz 2

Absatz 2 behält den Kantonen das Recht vor und verpflichtet sie zugleich, die Nationalstrassen zu bauen, zu unterhalten und für den Betrieb der dazugehörigen technischen Einrichtungen zu sorgen. Die Kantone haben diese Befugnisse jedoch nach den Anordnungen und unter der Oberaufsicht des Bundes auszuüben. Angesichts der Tatsache, dass das neue Strassennetz gesamtschweizerischen Interessen dienen und überwiegend auf Kosten des Bundes erstellt werden soll, kann sich der Bund nicht mit der blossen Oberaufsicht begnügen; so wird es seine Sache sein, beispielsweise die Planung und Projektierung der Nationalstrassen in Zusammenarbeit mit den Kantonen durchzuführen, die Ausführungsprojekte zu genehmigen, das Landerwerbsverfahren, die Bauausführung und schliesslich den Unterhalt der Nationalstrassen zu überwachen und verbindliche Anordnungen zu treffen.

Ist ein Kanton nicht in der Lage, die ihm überbundenen Aufgaben zu erfüllen, so soll er, angesichts der Grösse und Bedeutung des Werkes, den Bund ersuchen können, ihm diese Aufgabe abzunehmen, sei es ganz oder teilweise. Kommt ein Kanton ungeachtet der tatsächlichen Möglichkeiten seinen Verpflichtungen nicht nach, so kann der Bund die erforderlichen Arbeiten zur Sicherstellung des Werkes an Stelle des Kantons selbst ausführen.

Absatz 3

Dieser Absatz enthält einleitend den allgemein verpflichtenden Grundsatz, bei der Erstellung von Nationalstrassen seien der wirtschaftlich nutzbare Boden, d.h. der land- und forstwirtschaftlich genutzte Boden, wie auch das Bauland nach Möglichkeit zu schonen. Sodann wird der Gesetzgeber ausdrücklich verhalten, Massnahmen zur Minderung der Nachteile vorzusehen, die der wirtschaftlichen Bodennutzung namentlich infolge Durchschneidung und Trennung von Grundstücken durch die zu erstellenden Strassen entstehen. Hierbei wird insbesondere an Landumlegungen längs Autobahnen gedacht. Da die künftigen Auto-

bahnen namentlich der Land- und Forstwirtschaft im Gelände unüberquerbare Schranken setzen werden, ist durch Landumlegungen und eventuelle Siedlungskorrekturen nach Möglichkeit dafür zu sorgen, dass die Grenzen der Bewirtschaftungszonen an die neuen Strassen gelegt werden, dass also die Güter ohne Überschreiten der Strassen bewirtschaftet werden können. Zudem sollen auch andere Massnahmen im Interesse der Bodennutzung, beispielsweise die Erstellung von Wegunter- oder -überführungen vorgesehen und auf Kosten des Strassenbaues ausgeführt werden.

Man kann sich freilich fragen, ob der Bund nicht ohne diese besondere Verfassungsbestimmung, gestützt auf Artikel 36bis, Absatz 1, zur Gesetzgebung auf diesem Gebiete befugt wäre; die Frage ist ohne weiteres zu bejahen. Zur Verwirklichung des vorgesehenen Nationalstrassennetzes ist dieses Gesetzgebungsgebiet jedoch von ausserordentlicher Bedeutung, weshalb sich dessens besondere Hervorhebung rechtfertigt. Zudem wird damit der am 10. Juni 1955 im Nationalrat als Postulat entgegengenommenen Motion Wartmann vom 16. März 1955 Rechnung getragen, die die Aufnahme einer derartigen Bestimmung in die Bundesverfassung verlangte.

Absatz 4

Absatz 4 bestimmt, dass die Kosten der Nationalstrassen auf den Bund und die Kantone verteilt werden, auf deren Gebiet die Strassen liegen. Der Anteil der Kantone soll sich nach ihrem Interesse an der Erstellung der Strasse und nach ihrer Finanzkraft richten. Diese Bestimmung bringt mithin zum Ausdruck, dass die Nationalstrassen als ein Werk von gesamtschweizerischer Bedeutung mit vereinten Kräften von Bund und Kantonen zu erstellen sind.

Absatz 5

Im Bestreben, über die Hoheitsverhältnisse an den Nationalstrassen keine Zweifel bestehen zu lassen, bestimmt Absatz 5, dass die Nationalstrassen vorbehältlich der Befugnisse des Bundes unter der Hoheit des Kantons stehen, in dessen Gebiet sie liegen.

Art. 36ter

Absatz 1

Artikel 36ter, Absatz 1, verpflichtet den Bund, 60 Prozent des Reinertrages des Treibstoffzolles dauernd für Strassenbauzwecke zu verwenden, und er bestimmt, welchen Gebieten des Strassenwesens diese Mittel dienstbar zu machen sind.

Soll die dem Bunde aus dem Bau von Nationalstrassen erwachsende Schuld innerhalb einer Frist, die vor späteren Generationen verantwortet werden kann, getilgt und sollen den Kantonen für den Ausbau der übrigen Hauptstrassen und des übrigen Strassennetzes auch fernerhin genügend Mittel zur Verfügung gestellt werden können, so sind hiefür nach eingehenden Berechnungen 60 Prozent des Treibstoffzollertrages unerlässlich. Jedoch kann von Bundes wegen nicht einer

Regelung beigeplantet werden, die den Anteil am Treibstoffzollertrag, der insgesamt dem Strassenbau reserviert werden soll, unbestimmt lässt. Eine derartige Rechtsordnung müsste dauernd zu Auseinandersetzungen über die Ausschcheidung der dem Strassenbau zukommenden Mittel führen. Andererseits muss auch für den Bund unbedingt Klarheit darüber bestehen, mit welchen Mitteln aus dem Treibstoffzoll er zur Erfüllung seiner übrigen Staatsaufgaben rechnen kann. Von diesen Mitteln ist vorerst eine durch die Gesetzgebung zu bestimmende Quote für den Anteil des Bundes an den Kosten der Nationalstrassen auszuscheiden. In Anlehnung an die durch Artikel 7 der Finanzordnung 1951–1954 (1958) eingeführte Rechtsordnung sind den Kantonen sodann Beiträge auszurichten an die Kosten des Baues der übrigen Hauptstrassen, die zu einem vom Bundesrat zu bezeichnenden Netz gehören und bestimmten technischen Anforderungen genügen (Werkbeiträge), und an die allgemeinen Kosten der dem Motorfahrzeug geöffneten Strassen (alter Benzinzollviertel). Ferner sollen den Kantonen, die eines Finanzausgleiches bedürfen, zusätzliche Beiträge an ihre Strassenlasten zukommen (Finanzausgleich). Da jedoch der Finanzausgleich nach der bundesrätlichen Botschaft vom 1. Februar 1957 über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes (S. 99 ff. der Botschaft) und nach den bisherigen Verhandlungen der eidgenössischen Räte in dieser Sache auch im Rahmen der Bundesfinanzordnung geregelt werden soll, können für den speziellen Finanzausgleich im Strassenwesen nur noch etwas bescheidenere Mittel ausgeschieden werden. Diese Regelung soll allerdings nur dann Platz greifen, wenn die Bundesfinanzordnung hinsichtlich dieses Punktes in der vom Bundesrat vorgeschlagenen Form Verfassungsrecht wird. Andernfalls wäre auf eine Lösung wie die heute geltende zurückzukommen. Schliesslich sind den vier Bergkantonen Uri, Graubünden, Tessin und Wallis mit Rücksicht auf ihre dem internationalen Verkehr dienenden Alpenstrassen wie bisher jährliche Entschädigungen auszurichten. Da der Bund jedoch 60 Prozent des Treibstoffzollertrages für Strassenbauzwecke zur Verfügung stellen soll, sind diese Entschädigungen nicht mehr aus allgemeinen Bundesmitteln, sondern aus dem für den Strassenbau bestimmten Anteil am Treibstoffzollertrag zu entrichten.

Die prozentmässige Verteilung des Anteils des Strassenbaues am Treibstoffzollertrag dürfte – wie im geltenden Recht – durch die Bundesversammlung mittels eines allgemein verbindlichen Bundesbeschlusses vorgenommen werden. Damit ist Gewähr dafür geboten, dass die Aufteilung der für den Strassenbau verfügbaren Mittel verhältnismässig leicht den sich ändernden Umständen angepasst werden kann, und den am Strassenwesen interessierten Kreisen steht die Möglichkeit offen, in dieser Sache ihren Einfluss geltend zu machen.

Absatz 2

Absatz 2 gibt einen Überblick über die Massnahmen, die zu treffen sind, falls die zur Verfügung stehenden Anteile am Treibstoffzollertrag für die Finanzierung der Nationalstrassen nicht ausreichen sollten, falls also beispielsweise im Stras-

senbau grosse Verpflichtungen eingegangen wurden, die erforderlichen Mittel aber wider Erwarten ausbleiben. Zweifellos hat es der Bund in der Hand, durch Steuerung der Bauprogramme einem allfälligen Rückgang der Zolleinnahmen auf Treibstoffen Rechnung zu tragen; sollte ein solcher eintreten, dürften ja auch die Strassenbaubedürfnisse weniger dringlich sein, indem entsprechend weniger Verkehr vorhanden wäre. Der erforderliche Ausgleich könnte also darin gesucht werden, dass die Bauprogramme gekürzt oder zeitlich erstreckt und damit den jährlich für den Bau von Nationalstrassen zur Verfügung stehenden Mitteln angepasst würden. Stellten sich Rückschläge im Treibstoffzollertrag während der Bauarbeiten oder nach dem Bau ein, bestünde die Möglichkeit, die Verteilung des für den Strassenbau verfügbaren Anteils am Treibstoffzollertrag den neuen Verhältnissen anzupassen. Sollte es sich aber zeigen, dass den vorliegenden besonderen Verhältnissen nur durch Erheben eines Zollzuschlages auf Treibstoffen oder durch Bereitstellen anderer Bundesmittel gesteuert werden kann, so sollen auch diese Wege gangbar sein. Insbesondere sind dem Bunde hierzu die erforderlichen verfassungsrechtlichen Grundlagen einzuräumen.

Bei Absatz 2 hat es die Meinung, dass die Festlegung notwendig werdender Zollzuschläge in die Zuständigkeit der Bundesversammlung fällt, d. h., dass solche zweckgebundene Zollzuschläge durch einfachen Bundesbeschluss erhoben werden können.

Dem Begehren der Landwirtschaft, der Treibstoffverbrauch zu land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Zwecken sei schon durch eine entsprechende Verfassungsbestimmung von einer eventuellen Zollerhöhung auszunehmen, glauben wir nicht nachgeben zu können. Vollends unmöglich wäre es, diesen komplizierten Ausnahmetatbestand in einer generellen Verfassungsbestimmung kurz zu formulieren. Der Erlass einer derartigen Bestimmung erschiene aber auch materiell nicht gerechtfertigt. Insbesondere würden dadurch zahlreiche andere Treibstoffverbraucher ungleich behandelt, die, wie beispielsweise die private, nicht konzessionierte Schiff- und Luftfahrt, überhaupt nicht mit den Nationalstrassen in Berührung kommen werden. Demgegenüber hat gerade die Landwirtschaft wiederholt ihr indirektes Interesse an der Erstellung eines Autostrassennetzes bekundet.

Art. 37

Absatz 1 des geltenden Artikels 37 der Bundesverfassung wird unverändert übernommen.

Unter Bezugnahme auf Artikel 30, Absatz 3, der Bundesverfassung bestimmt der geltende Artikel 37, Absatz 2, der Bundesverfassung, dass die Summen, welche den vier Kantonen Uri, Graubünden, Tessin und Wallis mit Rücksicht auf ihre internationalen Alpenstrassen zukommen, von der Bundesbehörde zurückzuhalten sind, wenn diese Strassen nicht gehörig unterhalten werden. Schon unter dem heute geltenden Recht, insbesondere aber bei der vorgeschlagenen rechtlichen Neuordnung im Strassenwesen erscheint diese auf einen verhältnis-

mässig unbedeutenden Einzelfall der Subventionierung beschränkte Sanktion entbehrlich. Der geltende Artikel 37, Absatz 2, der Bundesverfassung ist daher aufzuheben.

Angesichts der unbefriedigenden Tatsache, dass sich heute die herrschende Rechtsauffassung hinsichtlich der Verneinung der Zulässigkeit von Durchfahrtsgebühren bloss auf eine Interpretation von Artikel 30, Absatz 2, der Bundesverfassung stützen kann, wird im neuen Artikel 37, Absatz 2, grundsätzlich festgestellt, dass für den Verkehr auf Strassen, die im Rahmen der Zweckwidmung von jedermann benützt werden können, keine Gebühren erhoben werden dürfen. Immerhin soll die Bundesversammlung in besonderen Fällen Ausnahmen bewilligen können.

Eine Gebührenerhebung für das Befahren von Strassen, die dem öffentlichen Verkehr dienen, ist aus verschiedenen Gründen abzulehnen. Einmal kann es grundsätzlich nicht in Frage kommen, die bei der Verfassungsrevision vom Jahre 1874 endgültig aufgehobenen Weg- und Brückengelder wieder erstehen zu lassen. Andererseits verfolgt insbesondere der Autobahnbau den Zweck, das übrige schweizerische Strassennetz möglichst zu entlasten und damit die allgemeine Verkehrssicherheit zu heben. Würden für die Benützung der Autobahnen Gebühren erhoben, dürfte ein grosser Teil des Verkehrs wegen der verhältnismässig geringen zu überwindenden Distanzen wiederum auf das übrige Strassennetz abwandern, womit das Ziel des Autobahnbaues nicht erreicht wäre. Es darf auch nicht ausser acht gelassen werden, dass bei den Autobahnen angesichts der dichten Besiedlung des Landes relativ viele Ein- und Ausfahrten erstellt werden müssen. Es müssten daher zahlreiche Stationen vorgesehen werden, die für die Gebührenerhebung einzurichten und mit entsprechendem Personal für den 24-Stunden-Betrieb zu versehen wären. Die dadurch bedingten Aufwendungen wären so bedeutend, dass der Gebührenertrag zu einem grossen Teil aufgezehrt würde.

2. Formelles

Es empfiehlt sich, die zwei vorgeschlagenen Artikel über den Bau von Nationalstrassen in der Bundesverfassung denjenigen Bestimmungen beizuordnen, die die Kompetenzen des Bundes im Strassenwesen umschreiben. Artikel 37 der Bundesverfassung gibt dem Bunde ein beschränktes allgemeines Oberaufsichtsrecht über Strassen und Brücken, und Artikel 37*bis* der Bundesverfassung überträgt ihm die Befugnis, Vorschriften über den Strassenverkehr aufzustellen. Es wäre demnach angezeigt, die neuen Artikel vor Artikel 37 der Bundesverfassung in die Verfassung einzureihen, übertragen sie dem Bunde doch das gegenüber diesem Artikel umfassendere Recht, auf dem Wege der Gesetzgebung die Errichtung und Benützung eines begrenzten Netzes von Nationalstrassen sicherzustellen. Die vorgeschlagenen zwei neuen Artikel würden somit – zum Verfassungsrecht erhoben – die Zahlen 36*bis* und 36*ter* erhalten.

Demgegenüber erscheint die Aufnahme der neuen Bestimmung über das Verbot der Erhebung von Durchfahrtsgebühren – als Absatz 2 – in den Artikel 37

der Bundesverfassung gerechtfertigt, weil diese Rechtsnorm nicht nur für die Nationalstrassen, sondern für alle Strassen in gleicher Weise gelten soll.

Eine grundsätzliche Neuordnung des Strassenwesens in der Bundesverfassung ist dringlich. Nicht nur gilt es, den berechtigten Wünschen der Öffentlichkeit nach vermehrter Sicherheit im Strassenverkehr durch Ermöglichung eines grosszügigen und zweckmässigen Ausbaues des schweizerischen Hauptstrassennetzes baldmöglichst zu entsprechen, es geht auch darum, das Vertrauen der Kantone in die kommende neue Rechtsordnung zu bestärken. Nur dadurch werden die letzteren in die Lage versetzt, ihre Strassenbaupolitik heute schon auf die künftigen Verhältnisse auszurichten, Ausbauprojekte der nationalen Planung anzupassen und damit Fehlinvestitionen, die besonders in Zeiten der Hochkonjunktur schwer wiegen, zu verhüten und schliesslich die Projektierungsarbeiten sowie den Landerwerb für den Autostrassenbau voranzutreiben.

Gestützt auf die Darlegungen dieses Berichtes empfehlen wir Ihnen, das Volksbegehren für die Verbesserung des Strassennetzes abzulehnen, jedoch dem Gegenentwurf des Bundesrates zuzustimmen.

Durch diesen Bericht und den vorgeschlagenen Gegenentwurf zum Volksbegehren hat der Bundesrat dem Postulat Wartmann, Nr. 6823, vom 10. Juni 1955, über Autostrassen und Landwirtschaft, vollumfänglich und den Postulaten Kämpfen, Nr. 6615, vom 22. November 1954, über private Autostrassen, und Börlin, Nr. 6781, vom 16. März 1955, über Durchgangsstrassen und Autobahnen, teilweise, d.h. in rechtlicher Hinsicht, Folge gegeben. Wir beantragen demzufolge, das Postulat Wartmann abzuschreiben.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, die Versicherung unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 22. Oktober 1957.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Streuli

Der Bundeskanzler:

Ch. Oser

(Entwurf)

Bundesbeschluss

über

das Volksbegehren für die Verbesserung des Strassennetzes

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Einsicht in das Volksbegehren vom 6. Februar 1956 für die Verbesserung des Strassennetzes,

in einen Bericht des Bundesrates vom 22. Oktober 1957,

gestützt auf Artikel 121 ff. der Bundesverfassung und Artikel 8 ff. des Bundesgesetzes vom 27. Januar 1892/5. Oktober 1950 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung,

beschliesst:

Art. 1

Es werden der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreitet:

I. Das Volksbegehren, das wie folgt lautet:

Die unterzeichneten stimmberechtigten Schweizerbürger stellen auf dem Wege der Volksanregung nach Artikel 121 der Bundesverfassung die nachstehenden

Begehren:

1. Artikel 23 der Bundesverfassung, der in seiner bisherigen Fassung lautet:

¹ Dem Bunde steht das Recht zu, im Interesse der Eidgenossenschaft oder eines grossen Teiles derselben auf Kosten der Eidgenossenschaft öffentliche Werke zu errichten oder die Errichtung derselben zu unterstützen.

² Zu diesem Zwecke ist er auch befugt, gegen volle Entschädigung das Recht der Expropriation geltend zu machen. Die näheren Bestimmungen hierüber bleiben der Bundesgesetzgebung vorbehalten.

³ Die Bundesversammlung kann die Errichtung öffentlicher Werke untersagen, welche die militärischen Interessen der Eidgenossenschaft verletzen.

sei durch den folgenden Absatz 1bis zu ergänzen:

^{1bis} Er trifft Massnahmen, um den Unterhalt der Kantonsstrassen und den zweckmässigen Ausbau der Strassen, die im Interesse der Eidgenossenschaft oder eines grossen Teiles derselben sind, zu fördern und den Bau von Autostrassen, insbesondere zwischen dem Westen und Osten und dem Norden und Süden des Landes, samt den wichtigsten Ergänzungsstrecken dazu, sicherzustellen. Er verwendet dafür wenigstens die Hälfte des gesamten Reinertrages des Zolles auf Treibstoffen für motorische Zwecke.

2. Artikel 30 der Bundesverfassung, der in seiner bisherigen Fassung lautet:

¹ Der Ertrag der Zölle fällt in die Bundeskasse.

² Die den Kantonen bisher bezahlten Entschädigungen für die losgekauften Zölle, Weg- und Brückengelder, Kaufhaus- und andern Gebühren dieser Art fallen weg.

³ Ausnahmsweise erhalten die Kantone Uri, Graubünden, Tessin und Wallis, mit Rücksicht auf ihre internationalen Alpenstrassen, eine jährliche Entschädigung, die mit Wirkung vom 1. Januar 1925 an festgestellt wird wie folgt:

	Fr.
für Uri	160 000
für Graubünden	400 000
für Tessin	400 000
für Wallis	100 000

und Artikel 7 des Bundesbeschlusses vom 29. September 1950 über die Finanzordnung 1951 bis 1954 (Ziff. I des Bundesbeschlusses vom 25. Juni 1954 über die Finanzordnung 1955 bis 1958), der lautet:

¹ Der Bund richtet den Kantonen für die Jahre 1955 bis 1958 die Hälfte des Reinertrages des Zolles auf Treibstoffen für motorische Zwecke aus. Die Ausrichtung erfolgt in Form von:

- a. Beiträgen an die allgemeinen Kosten der dem Motorfahrzeug geöffneten Strassen;
- b. Beiträgen an die Kosten des Neu- oder Ausbaues der Hauptstrassen, die zu einem vom Bundesrat zu bezeichnenden Netz gehören und deren Ausführung bestimmten technischen Anforderungen genügt;
- c. zusätzlichen Beiträgen an die Strassenbaulasten der Kantone mit geringer Finanzkraft.

² Die auf Grund von Artikel 30, Absatz 3, der Bundesverfassung den Kantonen Uri, Graubünden, Tessin und Wallis, mit Rücksicht auf ihre internationalen Alpenstrassen, jährlich auszurichtenden Entschädigungen werden für die Jahre 1955 bis 1958 erhöht auf:

240 000 Franken für Uri
600 000 Franken für Graubünden
600 000 Franken für Tessin
150 000 Franken für Wallis

seien aufzuheben und durch den folgenden neuen Artikel 30 der Bundesverfassung zu ersetzen:

Art. 30

¹ Der Ertrag der Zölle fällt in die Bundeskasse.

² Ausser den in Artikel 23, Absatz 1bis, vorgesehenen Leistungen zur Förderung des Strassenwesens überlässt der Bund jedoch den Kantonen mit geringer Finanzkraft einen Zehntel des gesamten Reinertrages des Zolles auf Treibstoffen für motorische Zwecke für den Ausbau und Unterhalt von Strassen.

³ Ferner erhalten die Kantone Uri, Graubünden, Tessin und Wallis, mit Rücksicht auf ihre internationalen Alpenstrassen, folgende jährliche Entschädigungen:

	Fr.
Uri	240 000
Graubünden	600 000
Tessin	600 000
Wallis	150 000

⁴ Die den Kantonen bisher bezahlten Entschädigungen für die losgekauften Zölle, Weg- und Brückengelder, Kaufhaus- und andern Gebühren dieser Art fallen weg.

II. Der Gegenentwurf der Bundesversammlung, der wie folgt lautet:

1. Artikel 30, Absatz 2 und 3, der Bundesverfassung und Artikel 7 des Bundesbeschlusses vom 29. September 1950 über die Finanzordnung 1951 bis 1954 (Ziff. I des Bundesbeschlusses vom 25. Juni 1954 über die Finanzordnung 1955 bis 1958) werden aufgehoben.

2. In die Bundesverfassung sind die Artikel 36*bis* und 36*ter* mit folgendem Wortlaut aufzunehmen:

Art. 36*bis*

¹ Der Bund wird auf dem Wege der Gesetzgebung die Errichtung und Benützung eines Netzes von Nationalstrassen sicherstellen. Zu solchen können die wichtigsten Strassenverbindungen von gesamtschweizerischer Bedeutung erklärt werden.

² Die Kantone bauen und unterhalten die Nationalstrassen nach den Anordnungen und unter der Oberaufsicht des Bundes. Der Bund kann die einem Kanton obliegende Aufgabe übernehmen, wenn dieser darum nachsucht oder wenn es im Interesse des Werkes notwendig ist.

³ Der wirtschaftlich nutzbare Boden ist nach Möglichkeit zu schonen. Den durch die Anlage von Nationalstrassen entstehenden Nachteilen in der bestimmungsgemässen Verwendung des Bodens ist durch geeignete Massnahmen auf Kosten des Strassenbaues entgegenzuwirken.

⁴ Die Kosten der Nationalstrassen werden auf Bund und Kantone verteilt, unter Berücksichtigung des Interesses der Kantone und ihrer Finanzkraft.

⁵ Unter Vorbehalt der Befugnisse des Bundes stehen die Nationalstrassen unter der Hoheit der Kantone.

Art. 36*ter*

¹ Der Bund verwendet nach Massgabe der Gesetzgebung drei Fünftel des Reinertrages des Zolles auf Treibstoffen für motorische Zwecke:

- a. für seinen Anteil an den Kosten der Nationalstrassen;
- b. für Beiträge an die Kosten des Baues der übrigen Hauptstrassen, die zu einem vom Bundesrat zu bezeichnenden Netz gehören und bestimmten technischen Anforderungen genügen;
- c. für allgemeine Beiträge an die Kosten der dem Motorfahrzeug geöffneten Strassen;
- d. für zusätzliche Beiträge an die Strassenlasten der Kantone, die eines Finanzausgleiches bedürfen;
- e. für jährliche Beiträge an die Kantone Uri, Graubünden, Tessin und Wallis mit Rücksicht auf ihre dem internationalen Verkehr dienenden Alpenstrassen. Hierbei entfallen auf

	Fr.
Uri	240 000
Graubünden	600 000
Tessin	600 000
Wallis	150 000

² Reichen die verfügbaren Mittel zur Deckung des Anteils des Bundes an den Kosten der Nationalstrassen nicht aus und kann weder das Bau- und Finanzierungsprogramm noch die Verteilung des für den Strassenbau bestimmten Anteils am Treibstoffzollertrag den Verhältnissen angepasst werden, so entscheidet die Bundesversammlung durch einfachen Bundesbeschluss, ob die Fehlbeträge durch Erhebung eines zweckgebundenen Zollzuschlages auf Treibstoffen für motorische Zwecke oder aus allgemeinen Bundesmitteln zu decken sind.

3. Artikel 37 der Bundesverfassung erhält folgende Fassung:

Art. 37

¹ Der Bund übt die Obergewalt über die Strassen und Brücken aus, an deren Erhaltung die Eidgenossenschaft ein Interesse hat.

² Für den Verkehr auf Strassen, die im Rahmen ihrer Zweckbestimmung der Öffentlichkeit zugänglich sind, dürfen keine Gebühren erhoben werden. Die Bundesversammlung kann in besonderen Fällen Ausnahmen bewilligen.

Art. 2

Es wird Volk und Ständen beantragt, das Volksbegehren (Art. 1, Ziff. I) zu verwerfen und den Gegenentwurf der Bundesversammlung (Art. 1, Ziff. II) anzunehmen.

Art. 3

Der Bundesrat wird mit dem Vollzug dieses Beschlusses beauftragt.

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren für die Verbesserung des Strassennetzes (Vom 22. Oktober 1957)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1957
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	45
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	7484
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	07.11.1957
Date	
Data	
Seite	817-857
Page	
Pagina	
Ref. No	10 039 993

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.