

Zu 11

Nachtragsbotschaft

des

Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend teilweise Revision der Bundesverfassung (Gesetzgebung über Automobil- und Fahrradverkehr, sowie über Luftschifffahrt).

(Vom 3. November 1916.)

Die Ergänzung der Bundesverfassung durch Einfügung eines Art. 37^{bis}, der dem Bund die Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiete des Automobilverkehrs und der Luftschifffahrt einräumen soll, soweit er sie nicht bereits auf Grund anderer Verfassungsbestimmungen besitzt, war bereits Gegenstand einer Botschaft des Bundesrates an die eidgenössischen Räte vom 22. März 1910 (Bundesbl. II, S. 606). Die Vorlage befindet sich zurzeit noch im Stadium der parlamentarischen Beratung; beide Räte haben sich mit ihr befasst, ohne dass bisher ein übereinstimmender Beschluss zustande gekommen wäre. Der Ständerat, dem die Priorität in der Behandlung des Geschäfts zukam, beschloss im Oktober 1911 Nichteintreten. Der Nationalrat trat im Juni 1912 nach langer Diskussion auf die Vorlage ein, und aus seiner Beratung ging ein abgeänderter Revisionstext hervor. Allein der Ständerat hielt im März 1913 an seinem Nichteintretensbeschluss fest, und gegenwärtig liegt das Traktandum wieder bei der Kommission des Nationalrats, welche vom Bundesrat einen ergänzenden Bericht einverlangt und inzwischen die weitere Beratung sistiert hat. Diese Entwicklung der Angelegenheit und die im Laufe derselben neu zutage getretenen rechtlichen Gesichtspunkte veranlassen den Bundesrat, sich neuerdings in der Sache zu äussern und, abgesehen von dem der nationalrätlichen Kommission zu erstattenden Bericht, der Bundesversammlung einen neuen Revisionsvorschlag zu unterbreiten, der im folgenden begründet werden soll. Hierbei

ist es notwendig, in erster Linie die Wandlungen näher zu verfolgen, welche die Vorlage im Laufe der bisherigen Beratungen durchgemacht hat.

I.

Am 13. Juni 1904 genehmigte der Bundesrat ein zwischen 20 Kantonen und Halbkantonen abgeschlossenes Konkordat über eine einheitliche Verordnung betreffend den Motorwagen- und Fahrradverkehr (Gesetzsammlung n. F., Bd. 20, S. 73). Diesem Konkordat traten alle Kantone bei mit Ausnahme von Graubünden, Uri und Thurgau.

Dem Nationalrat wurde am 9. Dezember 1908 von Herrn Walther und Mitunterzeichnern eine Motion folgenden Wortlauts eingereicht:

„Der Bundesrat wird eingeladen, die Frage zu prüfen und Bericht und Antrag vorzulegen, ob nicht die Bundesverfassung in dem Sinne zu revidieren sei, dass die Grundlage für die bundesgesetzliche Regelung des gesamten Automobilverkehrs geschaffen würde.“

Diese Motion wurde in der Sitzung des Nationalrates vom 26. März 1909 begründet und, nachdem der Vorsteher des Departements des Innern namens des Bundesrates ihre Annahme erklärt hatte, ohne weitere Diskussion erheblich erklärt.

Ungefähr in die nämliche Zeit fällt ein Postulat, das den Bundesrat einlud, mit tunlichster Beförderung einen Gesetzesentwurf über die Automobilhaftpflicht vorzulegen; es wurde vom Nationalrat am 23. Juni, vom Ständerate am 29. Oktober 1909 angenommen. Diese Materie erscheint von da hinweg mit derjenigen der Verfassungsrevision verknüpft, und es hat gerade die Frage, ob nicht vorgängig der letztern ein Gesetz über die Automobilhaftpflicht zu erlassen sei, wesentlich dazu beigetragen, dass ein übereinstimmender Beschluss der Räte über die Verfassungsrevision noch nicht zustande gekommen ist. Wir müssen deshalb auch die Haftpflichtfrage in die Erörterung einbeziehen, soweit sie einen Einfluss auf die Vorlage der Verfassungsrevision ausgeübt hat.

Schon bei der Beratung des neuen Eisenbahnhaftpflichtgesetzes vom 28. März 1905 wurde die Unterstellung der Automobile unter die Haftpflicht der Eisenbahnen ins Auge gefasst. Der Bundesrat beantragte die Einschlebung eines bezüglichen Artikels in das Gesetz, der aber bei der Beratung im Ständerat gestrichen wurde. Der Bundesrat wurde eingeladen, über die

Haftpflicht der Automobile einen besondern Gesetzesentwurf vorzulegen. Verschiedene Gründe veranlassten den Bundesrat, mit der Ausführung dieses Auftrages einstweilen zuzuwarten. Nachdem er durch das Postulat vom 23. Juni und 29. Oktober 1909 erneuert war, arbeitete das Justiz- und Polizeidepartement einen Gesetzesentwurf aus und unterbreitete ihn samt dem Entwurf einer Botschaft an die Bundesversammlung im Februar 1910 dem Bundesrat. Dieser wies aber mit Beschluss vom 22. März 1910 den Entwurf an das Departement zurück, in der Meinung, dass vorerst zur Ergänzung der Verfassung geschritten werde und alsdann die Haftpflicht in einem allgemeinen Gesetz über die Automobile zu regeln sei.

Zugleich erliess der Bundesrat die eingangs erwähnte Botschaft vom 22. März 1910 betreffend die Verfassungsrevision an die eidgenössischen Räte, denen er die Aufnahme eines Art. 37^{bis} mit folgendem Wortlaut in die Verfassung beantragte:

„Der Bund ist befugt, polizeiliche Vorschriften für Automobile und Fahrräder aufzustellen.

Die Gesetzgebung über die Luftschiffahrt ist Sache des Bundes.“

Noch bevor die Bundesversammlung auf die Beratung der Vorlage eintrat, hatte sie sich mit der Frage des Beitritts der Schweiz zu der am 11. Oktober 1909 in Paris abgeschlossenen internationalen Übereinkunft über den Automobilverkehr zu befassen. Nach Einsicht einer Botschaft des Bundesrates vom 24. Mai 1910 beschloss die Bundesversammlung am 9. Dezember 1910, den Bundesrat zum Beitritt zu ermächtigen, jedoch unter Beifügung des Vorbehalts, dass das Recht der Kantone, innerhalb ihres Gebietes den Verkehr mit Automobilen und Motorrädern auf einzelnen Strassen oder gänzlich zu verbieten, durch die Übereinkunft nicht beschränkt werde. Gestützt auf diese Ermächtigung und mit diesem Vorbehalt erklärte der Bundesrat den Beitritt der Schweiz zur internationalen Übereinkunft, mit Wirksamkeit vom 1. Mai 1911 an (Gesetzsammlung n. F., Bd. 27, S. 49; vgl. das Verzeichnis der beteiligten Staaten ebenda Bd. 32, S. 20).

Am 21. und 22. März 1911 tagte ferner eine interkantonale Konferenz zur Revision des Konkordats von 1904 über den Motorwagen- und Fahrradverkehr; sie stellte einen Entwurf auf, der am 7. April 1914 die bundesrätliche Genehmigung erhielt. Dem neuen Konkordat sind bis heute 19 Kantone beigetreten (alle ausser beiden Unterwalden, Glarus, Zug, Solothurn und Grau-

bünden; vgl. Bundesbl. 1916 I, S. 332; Gesetzsammlung n. F., Bd. 30, S. 89; Bd. 32, S. 144).

Im Oktober 1911 schritt der Ständerat zur Beratung der Verfassungsrevisionsvorlage. Die Kommission beantragte Eintreten in der Meinung, dass das Postulat vom 23. Juni/29. Oktober 1909 aufrecht erhalten bleibe. Danach sollte der Bundesrat gehalten sein, ohne Rücksicht auf das Schicksal der Verfassungsvorlage mit tunlichster Beförderung einen Gesetzesentwurf über die Automobilhaftpflicht vorzulegen, für welche die verfassungsrechtliche Kompetenz bereits durch Art. 64, Absatz 2, B. V. gegeben ist. Ein Antrag der Kommissionsminderheit lag dem Rate nicht vor, doch stellte ein Mitglied der Kommission in der Eintretensdebatte den Antrag auf Nichteintreten, ebenfalls unter Aufrechterhaltung des erwähnten Postulats. Der Vertreter des Bundesrates gab die Erklärung ab, sich dem Antrag der Kommissionsmehrheit anzuschliessen.

Diesem wurde aber ein weiterer Antrag (Calonder) gegenübergestellt, der wie folgt lautete:

„Auf die Vorlage wird zurzeit nicht eingetreten. Der Bundesrat wird ersucht, sobald als tunlich einen Entwurf betreffend ein Automobilhaftpflichtgesetz einzubringen und dabei zu prüfen, ob nicht zugleich eidgenössische Strafbestimmungen zum Schutze gegen Missbräuche des Automobilverkehrs zu erlassen seien.“

Dieser Antrag wurde in der Abstimmung über die Eintretensfrage mit Stichentscheid des Präsidenten angenommen.

Der Nationalrat behandelte die Vorlage in der Junisession 1912. Während die Kommissionsminderheit Zustimmung zum Beschluss des Ständerates beantragte, trat die Mehrheit für die Vorlage ein, der sie folgende neue Gestalt gab:

„Art. 37 bis.

Der Bund ist befugt, im Interesse der Volksgesundheit und des allgemeinen Verkehrs, sowie unter Berücksichtigung der besondern örtlichen Verhältnisse polizeiliche Vorschriften für Automobile und Fahrräder aufzustellen.

Die Kantone sind berechtigt, den Automobil- oder Fahrradverkehr auf den hierfür ungeeigneten oder für den allgemeinen Durchgangsverkehr nicht notwendigen Strassen, unter Vorbehalt der Benützung im Dienste des Bundes, zu untersagen.

Art. 37^{ter}.

Die Gesetzgebung über die Luftschiffahrt ist Sache des Bundes.“

Die Eintretensdebatte gestaltete sich wie schon im Ständerat, so namentlich im Nationalrat, zu einer sehr eingehenden. Der Bundesrat erklärte sich mit der von der Kommissionsmehrheit vorgeschlagenen Fassung einverstanden. Schliesslich beschloss der Rat mit 82 gegen 47 Stimmen Eintreten nach dem Antrag der Kommissionsmehrheit.

In der Detailberatung erfuhr der Vorschlag der letztern nur die Abänderung, dass der Absatz 2 des Art. 37^{bis} (auf Antrag v. Planta) am Schluss die Fassung erhielt:

„zu beschränken oder zu untersagen.“

Ein Antrag (Vital) auf Erweiterung der Kompetenz der Kantone im Absatz 2 in dem Sinne, dass sie berechtigt wären, den Automobil- und Fahrradverkehr auf ihren Strassen schlechthin zu verbieten, ohne an das Verbot weitere Vorbehalte als die Benützung im Dienste des Bundes zu knüpfen, wurde abgelehnt. Ebenso unterlag ein Antrag (Ody) auf Beifügung eines dritten Absatzes des Inhalts, dass die Anwendung des Gesetzes, d. h. die Entscheidung darüber, welche Strassen im Sinne des Absatzes 2 für den Automobilverkehr ungeeignet oder für den allgemeinen Durchgangsverkehr nicht notwendig seien, ausschliesslich den Kantonen überlassen werde.

Viele Votanten begründeten ihren Antrag auf Nichteintreten mit der Überzeugung, dass die Vorlage in der Volksabstimmung zu Fall kommen werde, da das Volk sich darüber nicht Rechenschaft geben könne, wie der Bund von seiner neuen Gesetzgebungskompetenz Gebrauch zu machen gedenke. Ein Mitglied des Rates (Scherrer-Fülleman) machte daher die Anregung, in den Verfassungsartikel die Bestimmung aufzunehmen, dass seine gesetzliche Ausführung ohne weiteres der Volksabstimmung zu unterbreiten sei, ohne dass also die Ergreifung des Referendums abzuwarten wäre. Da dieser Gedanke als blosser Anregung ohne förmlichen Antrag geäussert wurde, fand eine Abstimmung darüber nicht statt.

Im März 1913 erfolgte die zweite Beratung im Ständerat. Die Anträge der Kommissionsmitglieder (vom 12. Oktober 1912) gingen auch hier wieder auseinander. Die Mehrheit beantragte, dem Beschluss des Nationalrates in folgender veränderter Fassung zuzustimmen:

„Art. 37^{bis}.

Der Bund ist befugt, zum Schutze der Volksgesundheit und zur Sicherung des allgemeinen Verkehrs polizeiliche Vorschriften für Automobile und Fahrräder aufzustellen. Dabei sind die besonders örtlichen Verhältnisse zu berücksichtigen.

Den Kantonen bleibt die Befugnis gewahrt, den Automobil- oder Fahrradverkehr auf einzelnen Strassen, die für den allgemeinen Durchgangsverkehr nicht notwendig sind, zu beschränken oder zu untersagen. Vorbehalten bleibt die Benützung im Dienste des Bundes.

Art. 37^{ter}.

Die Gesetzgebung über die Luftschiffahrt ist Sache des Bundes.“

Die Minderheit der Kommission beantragte Festhalten am Beschluss des Ständerates vom 4. Oktober 1911; eventuell, für den Fall des Eintretens, wollte sie dem Lemma 2 des Art. 37^{bis} die Fassung geben:

„Den Kantonen bleibt die Befugnis bewahrt, den Automobil- oder Fahrradverkehr auf einzelnen Strassen zu beschränken oder, soweit sie nicht dem allgemeinen Durchgangsverkehr dienen, ganz zu untersagen, unter Vorbehalt der Benützung im Dienste des Bundes.“

Im Laufe der Beratung wurden zwei Ordnungsanträge gestellt, die zwar nicht durchdrangen, aber, wie die schon im Nationalrat gemachte Anregung, Interesse für die formelle Behandlung des Stoffes bieten. Ein Antrag Usteri ging dahin, den Bundesrat zur Prüfung und zum Bericht darüber einzuladen, ob es sich nicht empfehle, vorgängig der Verfassungsrevision das für ihre Vollziehung erforderliche Bundesgesetz vorzubereiten, zu beraten und zu beschliessen, und es im Falle der Anrufung des Referendums gleichzeitig mit der Verfassungsvorlage der Volksabstimmung zu unterbreiten. Bejahendenfalls sollte der Bundesrat den Räten den Gesetzesentwurf und allfällig weitere Anträge vorlegen, die er im Falle der Anrufung des Referendums über das Bundesgesetz zur Durchführung der gleichzeitigen Verfassungs- und Gesetzesabstimmung als notwendig erachte; der Antragsteller fügte einen Vorschlag bei, wie das Bundesgesetz von 1874 betreffend Volksabstimmung über Bundesgesetze und -beschlüsse, und dasjenige von 1892 über das Verfahren bei Verfassungs-

initiativen in diesem Sinne ergänzt werden könnte*). Inzwischen sollte die Beratung verschoben werden.

Dieser Antrag fand viele Gegner. Es wurde ihm namentlich entgegengehalten, dass eine so wichtige und folgenschwere Neuerung, wenn sie überhaupt auf Grund der geltenden Verfassung zulässig sei, wenigstens den Gegenstand einer selbständigen Motion bilden müsse, nicht aber nur nebenbei mit der Behandlung eines andern Geschäfts erledigt werden dürfe. Herr Calonder beantragte eine modifizierte Tagesordnung: Rückweisung der Vorlage an den Bundesrat mit dem Auftrag, zur bessern Abklärung der ganzen Frage der Bundesversammlung einen Entwurf über die bundesgesetzliche Regelung des gesamten Automobilverkehrs einzubringen. Herr Usteri schloss sich diesem Ordnungsantrag an, welcher aber mit 18 gegen 17 Stimmen abgelehnt wurde.

Die Kommissionsmehrheit formulierte ihrerseits im Laufe der Beratung noch einen neuen Antrag, lautend:

„Eintreten in der Meinung, dass das Postulat vom 23. Juni/29. Oktober 1909 aufrecht bleibt, wonach der Bundesrat eingeladen wird, mit tunlichster Beförderung einen Gesetzesentwurf über Automobilhaftpflicht vorzulegen, und in der Meinung, dass auch gleichzeitig die Vorlage eines Spezialgesetzes betreffend Bestrafung von Vergehen bei Missbrauch der Kraftfahrzeuge zu erfolgen hat.“

In der Schlussabstimmung sprach sich aber der Rat mit 19 gegen 17 Stimmen für den Antrag der Kommissionsminderheit, d. h. für Festhalten am Nichteintretensbeschluss vom 4. Oktober 1911 aus.

Zurzeit ist die Vorlage wieder beim Nationalrat hängig. Die Kommission desselben hat in ihrer Sitzung vom 3. und 4. November 1913 beschlossen, die weitere Beratung einzustellen und das Departement des Innern, beziehungsweise den Bundesrat einzuladen:

- a. ihr einen Bericht darüber zu erstatten, ob es möglich wäre, durch den Automobilisten aufzuerlegende Abgaben den Kantonen Geldmittel zuzuführen, die hinreichen würden, um die Strassen dem Automobilverkehr anzupassen;
- b. eventuell, wenn der Bundesrat es als angebracht erachte, der Kommission zu ihrer Orientierung (à titre de renseignement) einen Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über den Automobilverkehr vorzulegen.

*) Vgl. diesen Vorschlag im Stenogr. Bulletin des Ständerates 1913, Seite 20.

II.

Dem ersten Auftrag der nationalrätlichen Kommission ist das Departement des Innern durch Erstattung eines ausführlichen Berichtes vom 25. Mai 1915 über die „Charges fiscales à imposer aux automobilistes au profit de l'amélioration des routes“ nachgekommen, der als Manuskript in französischer Sprache zuhanden der Kommission des Nationalrates gedruckt wurde. Das Departement des Innern ging dabei in folgender Weise vor:

Es liess zunächst durch das eidgenössische Oberbauinspektorat die Frage begutachten, welches die billigsten und wirksamsten Mittel seien, um der raschen Abnützung der Strassen durch den Automobilverkehr und der daraus entstehenden Staubeentwicklung entgegenzuarbeiten. Das Oberbauinspektorat erstattete am 17./28. April 1914 sein Gutachten. Hierauf arbeitete das Departement einen vorläufigen Bericht über die finanziellen Leistungen aus, die den Automobilisten auferlegt werden könnten, sowie über die Verwendung ihrer Erträge zur Verbesserung der Strassen. Diesen Bericht unterbreitete es dem Justizdepartement, dem Militärdepartement, dem Finanzdepartement und dem eidgenössischen statistischen Bureau zur Prüfung und Ergänzung unter den in den Geschäftskreis jedes Ressorts fallenden Gesichtspunkten. Diesem Ersuchen leisteten die angegangenen Amtsstellen Folge, mit Ausnahme des Finanzdepartements, dem es infolge anderweitiger starker Inanspruchnahme einstweilen unmöglich war, sich mit der Sache zu befassen. Um nicht zuviel Zeit zu verlieren, arbeitete das Departement des Innern gleichwohl seinen Bericht auf Grund der Gutachten der erwähnten übrigen Departemente um und stellte ihn im Mai 1915 fertig, unter Vorbehalt des noch zu gewärtigenden Gutachtens des Finanzdepartements.

Wir fassen im folgenden kurz die Schlüsse zusammen, zu denen das Departement des Innern in diesem Bericht gelangt.

1. Zunächst werden die verschiedenen Arten der Belastung, die in Betracht fallen, einer Prüfung unterzogen und dabei folgende Möglichkeiten erwogen:

a. Erhebung einer Abgabe auf den inländischen Automobilen. Eine solche würde einen Reinertrag von etwa Fr. 450,000 ergeben, gegen Fr. 380,000 als Summe der gegenwärtigen kantonalen Steuern. Mit den letztern kumuliert, würde sie beinahe prohibitiv wirken und deshalb schädlich sein. Soll sie dagegen an die Stelle der kantonalen Steuern gesetzt werden, so ist der

Widerstand aller Kantone zu gewärtigen, die nach irgendeinem Verteilungsmodus weniger erhalten als bisher.

b. Eine Abgabe auf den ausländischen Automobilen möchte zirka Fr. 80,000—85,000 ergeben. Sie würde den auf die Ablenkung des touristischen Automobilverkehrs aus der Schweiz gerichteten Bestrebungen Vorschub leisten und damit vielleicht indirekt eine den Ertrag der Abgabe bei weitem übersteigende Einbusse bewirken. Namentlich die Grenzstädte würden sich gegen dieses System wehren. Das Departement rät entschieden davon ab.

c. Eine Abgabe auf den Betriebsstoffen (Benzin, Benzol, Alkohol, Petrol etc.). Ihr Nettoertrag wird auf Fr. 672,000 veranschlagt, wäre also ein ansehnlicher. Der Vorteil einer solchen Abgabe läge darin, dass sie die fremden Fahrzeuge wie die einheimischen treffen und nicht als vexatorische Massnahme erscheinen würde. Allerdings bestehen auch gegen sie verschiedene Bedenken. Sie würde den Automobilverkehr erheblich belasten. Allein erfahrungsgemäss werden indirekte Verbrauchssteuern leichter als direkte Abgaben ertragen. Zudem wäre die Belastung streng proportional der Abnutzung der Strassen, insofern also zweckmässig und gerecht. Keinesfalls dürfte die Abgabe auch die Industrie treffen, die Motore gebraucht; es müsste also eine Kontrolle über die Verwendung der Flüssigkeiten, eine Ausscheidung der für den Automobilverkehr bestimmten von den der Industrie dienenden Betriebsstoffen stattfinden. Darin läge die Hauptschwierigkeit. Sollten die Kontroll- und Erhebungskosten sich als zu gross herausstellen — worüber noch das Finanzdepartement zu hören wäre —, so müsste von diesem System, dem im übrigen vor einer Belastung der inländischen Automobile der Vorzug zu geben wäre, abgesehen werden. Für die elektrisch betriebenen Automobile hätte an Stelle dieser Abgabe eine feste, nach der Motorstärke abgestufte Wagentaxe zu treten.

d. Eine Abgabe auf den pneumatischen Reifen würde etwa Fr. 400,000 ergeben. Der Ertrag wäre also geringer als beim letzterwähnten System, weshalb diese Abgabe vom Departement des Innern nicht empfohlen wird.

2. Die Erhebung einer Abgabe auf den einheimischen Wagen wäre einfach und leicht; sie hätte durch die Kantone unter Kontrolle des Bundes zu erfolgen. Schwieriger wäre die Erhebung einer Betriebsstoffabgabe. Für diese würden beispielsweise folgende Modalitäten in Betracht fallen:

- a. Bezug einer erhöhten Eingangsgebühr durch die Zollbehörden mit Rückerstattung der auf die zu andern Zwecken verwendeten Stoffe entfallenden Beträge;
- b. Anbringung einer Marke an den Behältern und Aufstellung der mit polizeilicher Überwachung durchzuführenden Vorschrift, dass für den Betrieb von Automobilen nur Flüssigkeiten aus markierten Behältern verwendet werden dürften;
- c. Monopol des Bundes.

Der Bericht spricht sich nicht zugunsten einer dieser Lösungen aus.

3. In einem weitem andern Abschnitt wendet sich der Bericht der Frage zu, nach welchen Grundsätzen die in irgendeiner Form erhobene Abgabe an die Kantone zu verteilen wäre, um ihren Zweck, die Verbesserung der von den Automobilen befahrenen Strassen, in bestmöglicher Weise zu erreichen. Der Bericht weist darauf hin, dass ausser der blossen Repartition der Gelder an die Kantone auch ein anderer Weg denkbar wäre, der dem Bund eine freiere und selbständigere Stellung sichern würde: die Ausrichtung von Subventionen an die Kantone aus den Abgabenerträgen; diese Subventionen könnten ungleich sein und sich dem Mass der von den Kantonen tatsächlich für die Verbesserung und den Unterhalt der Strassen geleisteten Arbeiten anpassen. Das Departement des Innern hält dafür, dass der Auftrag der nationalrätlichen Kommission sich nur auf die Prüfung des Repartitionssystems erstrecke, empfiehlt aber, gestützt auch auf die gutachtlichen Äusserungen des Justizdepartements, das Subventionssystem verschiedener Vorzüge wegen ebenfalls zur Beachtung.

Als Massstab für die Verteilung der Erträge schlägt der Bericht die Länge der Strassen vor, die in jedem Kanton dem Automobilverkehr offen stehen, soweit sie aus diesem Grunde verbessert und besonders unterhalten werden müssen. Es sind bereits Vorschläge gemacht worden für die Bezeichnung eines Netzes wichtiger Verkehrsstrassen der Schweiz in der Gesamtlänge von zirka 2100 km, die dem Automobilverkehr angepasst werden könnten; an die Erstellung eigener Automobilstrassen ist der Kosten wegen nicht zu denken. Dieser Verteilungsmodus würde allerdings den grossen Kantonen mit ausgedehntem Strassennetz auf Kosten der kleinen (namentlich der Städtkantone mit zahlreichen Automobilbesitzern) zugute kommen, womit aber nur eine faktische Ungleichheit beseitigt und den Kantonen geholfen würde, die am meisten unter den Nachteilen des Automobilverkehrs zu leiden haben.

4. Der Bericht erörtert schliesslich die Frage der Verfassungsrevision. Eine solche ist auch für die Lösung der fiskalischen Seite des Problems notwendig. Auf Grund der gegenwärtigen Verfassung ist der Bund zur Erhebung einer Abgabe weder auf den Automobilen noch auf den Betriebsstoffen berechtigt. Einzig die Einführung eines erhöhten Einfuhrzolls auf den Betriebsstoffen wäre ohne neue Verfassungsbestimmung auf Grund des Art. 28 der Bundesverfassung und unter Vorbehalt der Handels- und Zollverträge zulässig. Allein auch wenn diese Form der Belastung gewählt werden sollte, so muss doch das Prinzip der Repartition an die Kantone auf jeden Fall in der Verfassung festgelegt werden.

Das Departement des Innern geht nun von dem Entwurf des Art. 37^{bis} in dem Wortlaut aus, der in der zweiten Beratung des Ständerates von der Kommissionsmehrheit vorgeschlagen worden ist, und proponiert die Beifügung eines dritten Absatzes, der etwa lauten könnte:

„Der Bund ist befugt, auf den Automobilen oder den zu ihrem Betrieb notwendigen Stoffen Abgaben zu erheben. Deren Reinertrag ist an die Kantone im Verhältnis der Länge des dem Automobilverkehr besonders angepassten Strassennetzes zu verteilen. Die Kantone haben ihre Anteile ausschliesslich für die Verbesserung dieser Strassen zu verwenden.“

Zu diesem Vorschlag brachte das Justizdepartement verschiedene Bemerkungen an, die das Departement des Innern veranlassten, für den Absatz 3 des Art. 37^{bis} noch einen abweichenden Wortlaut zu formulieren, der auf der Annahme des Subventionssystems beruht und die Möglichkeit einer kumulativen Wagen- und Betriebsstoffabgabe vorsieht:

„Der Bund ist befugt, auf den Automobilen und den zu ihrem Betrieb notwendigen Stoffen Abgaben zu erheben. Deren Ertrag ist durch Subventionen an die Kantone zur Verbesserung und zum Unterhalt der dem Automobilverkehr angepassten Strassen zu verwenden. Der Bund bezeichnet diese Strassen und setzt die Bedingungen für die Ausrichtung der Subventionen fest.“

5. Das Departement des Innern gelangt in seinem Bericht zu folgenden Schlüssen, die es aber ausdrücklich als bloss vorläufige bezeichnet:

- a. für die fiskalische Belastung des Automobilverkehrs ist vorzugsweise eine Betriebsstoffabgabe, erst in zweiter Linie

- eine direkte Wagentaxe ins Auge zu fassen. Die keine Betriebsstoffe verbrauchenden Systeme sind mit einer nach der Kraft des Fahrzeugs abgestuften Wagentaxe zu belasten ;
- b. aufzugeben sind die Vorschläge einer Belastung der ausländischen Automobile oder der pneumatischen Reifen ;
 - c. für die Einführung der vorgesehenen Belastung ist eine Verfassungsrevision notwendig ; sie könnte nach einer der vorgeschlagenen Formeln erfolgen.

III.

In ihrer Sitzung vom November 1913 hat die Kommission des Nationalrates den Bundesrat ferner eingeladen, sofern er es als angebracht erachte, ihr zu ihrer Orientierung einen Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über den Automobilverkehr vorzulegen. Die Kommission hat damit eine Anregung wieder aufgenommen, die bereits bei der zweiten Beratung der Verfassungsrevisionsvorlage im Ständerat zur Herbeiführung einer bessern Abklärung der ganzen Frage gemacht worden war, ohne allerdings durchzudringen.

Der Bundesrat hat Bedenken, der Anregung im gegenwärtigen Stadium der Angelegenheit Folge zu geben, aus folgenden Gründen :

Ein den Automobilverkehr als Ganzes behandelndes Bundesgesetz müsste den Stoff unter verschiedenartigen rechtlichen Gesichtspunkten regeln und demgemäss in verschiedene mehr oder weniger selbständige Teile zerfallen. Die Einteilung und summarische Inhaltsübersicht des Gesetzes könnte sich etwa wie folgt gestalten :

I. Verkehrspolizei : Umschreibung der unter das Gesetz fallenden Fahrzeuge, Voraussetzungen ihrer Zulassung zum Verkehr (sachliche Anforderungen), Voraussetzungen der Fahrbewilligung (persönliche Anforderungen an die Wagenführer), Befugnisse der Kantone zur Einschränkung des Automobilverkehrs, Fahrvorschriften (Geschwindigkeit, Ausweichen, Verhalten bei Unfällen etc.).

II. Haftpflicht : zivilrechtliche Verantwortlichkeit bei Tötung oder Verletzung von Personen durch Automobile, eventuell auch Haftung für Sachschaden.

III. Vorschriften über fiskalische Belastung : Gegenstand und Mass derselben, Bezug der Abgaben, Prinzip der Ausrichtung des

Ertrages an die Kantone (Repartition oder Subventionen), Verwendung des Ertrages zur Verbesserung, eventuell Anpassung der Strassen an den Automobilverkehr und zu ihrem Unterhalt (diese Bestimmungen über Strassenbau und -unterhalt hätten eventuell in einem eigenen Abschnitt Platz zu finden).

IV. Strafbestimmungen: Aufstellung strafbarer Tatbestände über die Verletzung der polizeilichen Vorschriften, Strafandrohungen, Anwendung allgemeiner strafrechtlicher Grundsätze, Gerichtsstand und Verfahren.

V. Schlussbestimmungen: Ausführung und Anwendung des Gesetzes, Vorbehalt von Verordnungen des Bundes und der Kantone, Inkrafttreten.

Die verfassungsrechtliche Grundlage dieser Kategorien von Bestimmungen ist eine verschiedene. Für die zivilrechtlichen Normen über die Haftpflicht ist sie bereits in Art. 64, für die strafrechtlichen in Art. 64^{bis} der Bundesverfassung gegeben; dagegen muss sie für die polizeilichen und fiskalischen Vorschriften erst noch geschaffen werden. Es leuchtet ein, dass die Ausgestaltung dieser Teile des Gesetzes durchaus von der endgültigen Fassung des in Beratung liegenden Art. 37^{bis} der Bundesverfassung abhängt. Dies gilt ganz besonders von den Bestimmungen über die Kompetenz der Kantone zur Einschränkung des Automobilverkehrs auf ihren Strassen, sowie von dem gesamten Abschnitt über die fiskalische Belastung des Automobilverkehrs und die Verwendung ihres Ertrages. Hierüber ins einzelne gehende Ausführungsbestimmungen aufzustellen, bevor der verfassungsmässige Grundsatz feststeht, ist schwierig oder unmöglich, überdies aber wohl auch zwecklos. Eher könnte davon die Rede sein, die verkehrspolizeilichen, zivilrechtlichen und strafrechtlichen Bestimmungen des Gesetzes zu entwerfen, die vom Wortlaut des neuen Verfassungsartikels ziemlich unabhängig sein dürften.

Allein auch soweit ein solches Vorgehen zurzeit möglich wäre, bleiben dagegen gewisse Bedenken bestehen. Ein vorläufiger Gesetzesentwurf hätte den Zweck, den Räten ein Bild davon zu geben, wie etwa der Bundesrat sich die Ausgestaltung der Automobilgesetzgebung denkt; es sollte damit also einige Klarheit in die Art der Ausführung der in Frage stehenden Verfassungsprinzipien gebracht werden. Insbesondere hofft man in den Räten damit wohl auch die Widerstände zu zerstreuen oder abzuschwächen, die das Volk und die Kantone einem Verfassungsartikel entgegensetzen könnten, der durch Übertragung neuer Kompetenzen an den Bund auf dem wichtigen Gebiete der

Verkehrs- und Strassenpolizei einschneidende Änderungen mit sich bringen wird, ohne dass man heute schon in der Lage wäre, sich von ihrer Tragweite einen deutlichen Begriff zu machen. Auf diesen Mangel ist in der bisherigen Beratung in der Bundesversammlung wiederholt hingewiesen worden, und es hat auch nicht an Stimmen gefehlt, die dem neuen Verfassungsartikel aus diesem Grund die Verwerfung in der Volksabstimmung in sichere Aussicht stellten.

Gerade diese Argumentation zeigt aber andererseits, wie gefährlich es ist, die Beratung des Verfassungsartikels durch die vorausgehende Aufstellung eines Gesetzesentwurfs beeinflussen und seine Annahme dadurch erleichtern zu wollen. Es besteht keine Gewähr dafür, ob und inwieweit das definitive Gesetz schliesslich mit dem vorläufigen Entwurf übereinstimmen, ob dieser nicht im Gegenteil sehr wichtige Änderungen erfahren wird. Ist es der Fall, so können die Voraussetzungen, unter denen der Verfassungsartikel angenommen wurde, wegfallen, und es können insbesondere auch Erwartungen getäuscht werden, die vielleicht einzelne Stände oder Volkskreise, gestützt auf das Gesetzesprojekt, an die Verfassungsrevision knüpfen werden. Die der Annahme des Verfassungsartikels vorausgehende Vorlage eines Gesetzesentwurfs zu seiner Ausführung ist deshalb vom gesetzgebungspolitischen Standpunkt bedenklich.

Jedenfalls möchte der Bundesrat vermeiden, durch ein solches Vorgehen die Beratung des Verfassungsartikels in irgendeinem Sinne zu beeinflussen. Er hält es nicht für angezeigt, im gegenwärtigen Zeitpunkt den Räten den Entwurf eines Bundesgesetzes über den Automobilverkehr vorzulegen. Vielmehr ist er der Auffassung, dass vorerst die Verfassungsrevision durchzuführen sei, bevor zur Ausarbeitung des Gesetzes geschritten werde, da die gleichzeitige und einheitliche Regelung aller aus der Verfassungsrevision sich ergebenden Fragen unleugbare formelle und materielle Vorteile mit sich bringt.

IV.

Die Nützlichkeit und Zweckmässigkeit einer eidgenössischen Regelung des Automobilverkehrs neuerdings zu erörtern, ist heute überflüssig. Wir möchten jedoch einer Eingabe Erwähnung tun, die der Vorort des Verbandes schweizerischer Verkehrsvereine am 12. Februar dieses Jahres an das Justiz- und Polizeidepartement gerichtet hat, und worin er den dringenden Wunsch ausspricht, dass die Angelegenheit einer baldigen Lösung in diesem

Sinne zugeführt werden möge. Die Automobilfrage — so führt der Verband aus — sei zu einer wichtigen schweizerischen Verkehrsfrage geworden. Die Rückständigkeit unserer Verhältnisse in dieser Beziehung und die vielfach den Automobilen feindliche Stimmung widerspreche vollständig der verkehrsfreundlichen Tradition unseres Landes und sei von bedenklichen wirtschaftlichen Folgen begleitet. Es müsse alles getan werden, um nach dem Kriege dem schwer getroffenen Hotel- und Fremden-gewerbe wieder aufzuhelfen; dazu trage eine befriedigende Ordnung des Automobilverkehrs in erheblichem Masse bei. Sie könne aber nur auf dem Boden des eidgenössischen Rechts erfolgen; nur die Bundesgesetzgebung sei imstande, die verkehrshemmenden Missstände zu beseitigen. Schliesslich weist die Eingabe auch auf die Bedeutung des Automobils für die nationale Verteidigung und für die schweizerische Automobilindustrie hin.

V.

Da einerseits die bisherigen parlamentarischen Beratungen der Revisionsvorlage zu keinem positiven Ergebnis geführt haben, andererseits aber die Einbringung eines Gesetzesprojekts in diesem Zeitpunkt nicht tunlich erscheint, erachtet der Bundesrat es als angemessen, der Bundesversammlung einen neuen Revisionsvorschlag zu unterbreiten, um dadurch womöglich die Frage um einen Schritt vorwärts und ihrer Lösung näher zu bringen. Der neue Vorschlag stützt sich auf die bisherigen Beratungen, soweit diese eine Abklärung gebracht haben, und verwertet im übrigen namentlich die vom Departement des Innern im Auftrag der nationalrätlichen Kommission und mit Unterstützung verschiedener anderer Departemente angestellten, im Bericht vom 25. Mai 1915 niedergelegten Untersuchungen.

An Stelle des mit der Botschaft vom 22. März 1910 vorgelegten Art. 37^{bis} der Bundesverfassung schlagen wir zwei als Art. 37^{bis} und Art. 37^{ter} in die Verfassung einzuschubende Bestimmungen vor. Der auf drei Absätze erweiterte Art. 37^{bis} soll den Automobil- und Fahrradverkehr, Art. 37^{ter} die Luftschiffahrt behandeln. Letzterer ist identisch mit dem Absatz 2 des frühern Art. 37^{bis} und beschäftigt uns hier nicht weiter; unsere Ausführungen haben ausschliesslich den Art. 37^{bis}, die Verfassungsbestimmung für die bundesgesetzliche Regelung des Automobil- und Fahrradverkehrs zum Gegenstand.

In redaktioneller Beziehung sei bemerkt, dass wir unter dem Ausdruck „Automobile“ die eigentlichen (vierrädrigen) Automobile verstehen, während wir die Motorräder den Fahrrädern zuzählen. Daher sind die Motorräder im letzten Absatz des Artikels, der sich auf die gewöhnlichen Fahrräder (Velos) nicht bezieht, besonders genannt.

1. In der ersten Beratung im Ständerat haben sich einzelne Votanten gegen die Einbeziehung des Fahrradverkehrs in den neuen Verfassungsartikel ausgesprochen, weil ein Bedürfnis dafür nicht vorliege und die polizeiliche Regelung des Fahrradverkehrs angesichts seiner im Gegensatz zu der des Automobilverkehrs nur lokalen Bedeutung sehr wohl den Kantonen überlassen bleiben könne. Diese Ansicht ist aber nicht durchgedrungen; im Beschluss des Nationalrates sowohl wie im Antrag der ständerätlichen Kommission vom 12. Oktober 1912 sind die Fahrräder neben den Automobilen aufgenommen worden, entsprechend unserem Entwurf von 1910. Wir halten auch heute noch dafür, dass es das Richtige ist, die Gesetzgebungskompetenz des Bundes auch auf den Fahrradverkehr auszudehnen. Allerdings ist seine Bedeutung im wesentlichen eine bloss lokale. Allein der Abschluss der kantonalen Konkordate von 1904 und 1914 beweist doch, dass auch für den Fahrradverkehr ein Bedürfnis nach einheitlichen polizeilichen Bestimmungen besteht. Eine andere Frage ist, ob diese Bestimmungen im nämlichen Gesetz wie die Regelung des Automobilverkehrs aufzunehmen seien. Nicht alle für Automobile aufgestellten Vorschriften werden ohne weiteres auch für den Fahrradverkehr zutreffen, und eine besondere Haftpflicht und fiskalische Belastung kommt überhaupt nicht in Betracht. Immerhin ist die Vereinigung beider Materien in einem Gesetz wohl denkbar. Darüber wird später zu entscheiden sein.

2. In unserm Entwurf von 1910 hatten wir die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz in eine ganz kurze, einfache Formel gekleidet: „Der Bund ist befugt, polizeiliche Vorschriften für Automobile und Fahrräder aufzustellen.“ Diese Formel hätte den Vorzug gehabt, dank ihrem allgemeinen Wortlaut von selbst alle mit der polizeilichen Regelung des Automobil- und Fahrradverkehrs verfolgten Zwecke in sich zu vereinigen. In der parlamentarischen Beratung ist aber, abgesehen von der Beifügung eines zweiten Absatzes, der den Kantonen ausdrücklich das Recht zu Beschränkungen des Automobil- und Fahrradverkehrs einräumt, auch schon der erste Absatz durch Einschaltung von Direktiven

für die Ausführung des Verfassungsgrundsatzes modifiziert worden. Nach der letzten Fassung — dem Antrag der ständerätlichen Kommission — wird die Gesetzgebungskompetenz dem Bund erteilt „zum Schutze der Volksgesundheit und zur Sicherung des allgemeinen Verkehrs“, und es wird ihm überdies die Berücksichtigung der besonders örtlichen Verhältnisse ausdrücklich zur Pflicht gemacht.

Wir würden es vorziehen, diese Zusätze zu streichen. In den Räten ist darauf hingewiesen worden, das Volk hege vielfach die Befürchtung, die neue Gesetzgebung werde dazu dienen, die Herrschaft der Automobilfahrer über die Strassen auf Kosten des übrigen Verkehrs noch zu befestigen. Solche Bedenken will man durch Einfügung von Direktiven zuhanden des Bundesgesetzgebers zerstreuen. Allein viel ist mit diesen Vorbehalten nicht gewonnen. Die Tendenz der zu schaffenden Gesetzgebung geht ohnehin in erster Linie auf den Schutz des Publikums und des allgemeinen Verkehrs vor den Nachteilen und Gefahren des Automobilverkehrs; in der Verfassung braucht dies nicht gesagt zu werden. Die Umschreibung des Zweckes der Gesetzgebung, insbesondere der Ausdruck „zum Schutze der Volksgesundheit“, scheint uns nicht sonderlich glücklich. Sie passt mehr für die Luxus- als für die immer mehr verwendeten Lastautomobile, die nicht so schnell zu fahren und weniger Staub aufzuwirbeln pflegen. Sie ist auch insofern zu einseitig, als die Gesetzgebung auf die berechtigten Interessen der Automobilisten ebenfalls wird Bedacht nehmen müssen. Ebenso halten wir den Zusatz „unter Berücksichtigung der besonders örtlichen Verhältnisse“ mindestens für überflüssig. Er erweckt den Anschein, als solle dem Gesetzgeber zugemutet werden, in bezug auf einzelne, bestimmt zu bezeichnende Gebiete oder Örtlichkeiten besondere Vorschriften aufzustellen. Das ist nicht der Sinn des Vorbehaltes. Er bedeutet vielmehr ganz allgemein, dass der Gesetzgeber beim Erlass polizeilicher Vorschriften Rücksicht zu nehmen habe auf die Verschiedenheit der Strassen und der Bedingungen, unter denen sich der Verkehr auf ihnen abwickelt (insbesondere z. B. in Gebirgsgegenden). Die Beobachtung dieses natürlichen Gebotes versteht sich aber von selbst; eine Gesetzgebung, die sich darüber hinwegsetzen würde, wäre in unserem Lande gar nicht denkbar. Der Zusatz kann daher, zur Entlastung des Textes, ruhig fallen gelassen werden.

Wir möchten aber ferner beantragen, im Absatz 1 nicht nur von „polizeilichen“ Vorschriften zu sprechen, sondern dem Bund

die Befugnis zu erteilen, Vorschriften über Kraftwagen und Fahrräder überhaupt aufzustellen. Die künftige Gesetzgebung über das Automobilwesen kann möglicherweise Gegenstände umfassen, die nicht oder nicht nur polizeilicher Natur sind, oder deren Zugehörigkeit zu dieser Kategorie von Vorschriften doch fraglich sein kann. Wir haben insbesondere die Frage im Auge, ob den Automobil- und Motorradfahrern die obligatorische Versicherung ihrer Haftpflicht für Unfälle vorgeschrieben werden soll, wie dies bereits durch Art. 11 des Konkordats von 1914 geschehen ist. Diese Frage ist von grosser Wichtigkeit. Ob aber eine dahingehende Vorschrift als eine polizeiliche gelten kann, erscheint zweifelhaft; sie ist anderseits auch nicht rein zivilrechtlicher Natur und könnte daher nicht gestützt auf Art. 64 der Bundesverfassung erlassen werden. Es gilt zu vermeiden, dass der Zweck der künftigen Bundesgesetzgebung durch einen zu engen Wortlaut des Verfassungsartikels beeinträchtigt oder die Kompetenz des Bundes nachträglich in wichtigen Fragen in Zweifel gezogen werden könnte. Um dieser Gefahr vorzubeugen, rechtfertigt es sich, das Wort „polizeilich“ zu streichen.

Mit Recht wurde im Nationalrat ein Antrag abgelehnt, der dahin ging, im Absatz 1 die Worte „auf dem Wege der Gesetzgebung“ einzuschieben. Die grundlegenden Vorschriften über die Automobile und Fahrräder werden freilich in dem oder den zu schaffenden Bundesgesetzen Platz finden. Allein dem Bund — wie auch den Kantonen — muss die Möglichkeit gegeben sein, gewisse Einzelheiten auf dem Ordnungswege zu regeln. Dies liegt in der Natur der Sache und betrifft namentlich Verhältnisse, die relativ raschem Wandel unterworfen sind. Die künftige Gesetzgebung wird den Stoff nicht erschöpfend behandeln können, sondern in einzelnen Beziehungen auf Verordnungen des Bundes und der Kantone verweisen müssen.

3. Der zweite Absatz des Art. 37^{bis}, wie er aus den bisherigen Beratungen hervorgegangen ist, enthält eine wichtige Einschränkung der dem Bund zu erteilenden Gesetzgebungskompetenz. Den Kantonen wird das Recht vorbehalten, auf ihrem Gebiet den Automobil- und Fahrradverkehr in gewissem Umfang zu beschränken oder sogar zu untersagen. Der Bundesrat verschliesst sich der Einsicht nicht, dass den auf die Wahrung ihrer Hoheitsrechte ängstlich bedachten Kantonen dieses Zugeständnis gemacht werden muss; ob es der Sache selbst förderlich sei, ist eine andere Frage. Wir erinnern daran, dass schon der Beitritt der Schweiz zur internationalen Übereinkunft über den Automobil-

verkehr von 1909 nur mit dem nämlichen Vorbehalt zugunsten der Kantone erklärt werden konnte.

Die Formulierung des Absatzes 2 hat in den bisherigen parlamentarischen Beratungen die grössten Schwierigkeiten verursacht. Dem Bestreben der Kantone auf möglichste Wahrung des Hoheitsrechtes über ihre Strassen steht das Interesse des Verkehrs an einer einheitlichen Ordnung des Automobilverkehrs für das ganze Land und an der Beseitigung der mannigfachen, auf der kantonalen Gesetzgebung beruhenden Schranken gegenüber. Einen annehmbaren Ausgleich zu finden, ist in der Tat schwierig, aber von grösster Bedeutung für den Erfolg der künftigen Bundesgesetzgebung. Insbesondere sind folgende Fragen zu lösen: Sollen die Kantone den Automobilverkehr von ihrem Gebiete vollständig fernhalten dürfen, wie es zurzeit in Graubünden der Fall ist? Wenn nicht, können sie ihn auf einzelnen Strassen einschränken oder verbieten? Welches sind diese Strassen, und wer bestimmt, ob eine bestimmte Strasse in diese Kategorie fällt?

In den bisherigen Beratungen herrschte Übereinstimmung wenigstens in einer Beziehung: die Benutzung der Strassen durch im Dienste des Bundes zirkulierende Fahrzeuge bleibt stets vorbehalten; sie darf von den Kantonen nicht beschränkt werden. Dieser Grundsatz muss als feststehend gelten. Es würde in der Tat einen unannehmbaren Zustand bedeuten, wenn selbst der Bund, soweit er in seiner Verwaltung Kraftfahrzeuge verwendet, in der Benützung der Strassen der Hoheit der Kantone unterworfen wäre. Insoweit muss also die Einschränkung der Gesetzgebungskompetenz zugunsten der Kantone selbst wieder einen Vorbehalt zugunsten des Bundes erleiden. Seine praktische Bedeutung hat er vor allem für den Postverkehr und für militärische Zwecke. Dass dabei auch der Bund faktisch auf die Benützung der Strassen beschränkt bleibt, die für den Automobilverkehr überhaupt tauglich sind, versteht sich von selbst.

Im übrigen — abgesehen also von der stets vorbehaltenen Klausel zugunsten des Bundes — gehen die Meinungen darüber, wie weit den Kantonen das Bestimmungsrecht über ihre Strassen zu belassen sei, auseinander.

Im Nationalrat wurde der Antrag gestellt, die Kantone ohne weitere Einschränkung zu ermächtigen, den Automobil- oder Fahrradverkehr „auf ihren Strassen . . . ganz oder teilweise zu verbieten“. Ein so lautender Verfassungsartikel hätte es in das Belieben eines jeden Kantons gestellt, sein Gebiet für den allgemeinen Automobil- und Fahrradverkehr vollständig zu sperren. Damit

könnte, je nach Lage und Grösse des Kantons, der Durchgangsverkehr in einzelnen Richtungen gänzlich abgeschnitten werden. Eine solche Konsequenz ist unannehmbar; sie würde den Zweck der Bundesgesetzgebung und damit den Wert der Verfassungsrevision überhaupt in Frage stellen. Die Möglichkeit des Transitverkehrs durch die ganze Schweiz wenigstens auf den grossen Hauptstrassen muss gesichert werden, wenn die ganze Bewegung einen Fortschritt bringen und nicht auf dem Standpunkt des Konkordats stehen bleiben soll. Mit Recht ist daher der Antrag abgelehnt worden.

Ein absolutes Automobilverbot weist heute einzig Graubünden auf. Doch hat in diesem Kanton in der neuesten Zeit eine Bewegung im Sinne der Beseitigung der gänzlichen Sperre und Zulassung der Automobile in beschränkter Masse eingesetzt. Im Herbst 1915 hat der Bündner Grosse Rat eine Motion angenommen, welche die Regierung einlud, zu prüfen und darüber Bericht zu erstatten, ob nicht eine den besondern topographischen Verhältnissen und wirtschaftlichen Interessen des Kantons angepasste gesetzliche Regelung des Automobilverkehrs innert gewissen Schranken anzustreben sei. Laut Zeitungsberichten haben sodann in diesem Jahre in verschiedenen Kantonsteilen, hauptsächlich im Engadin, öffentliche Versammlungen zur Besprechung der Frage stattgefunden. Es scheint, dass im Volke die Meinungen sehr geteilt sind, und dass den Befürwortern der Neuerung viele Anhänger der bisherigen Ordnung gegenüberstehen. Welche Entwicklung die Angelegenheit nehmen wird, ist noch nicht abzusehen. Aus dem Gesagten geht aber doch soviel hervor, dass es nicht einem allgemeinen und einhelligen Volksempfinden widerstreiten würde, wenn der Kanton Graubünden durch die Bundesgesetzgebung gezwungen werden sollte, wenigstens einzelne seiner Hauptstrassen dem Automobilverkehr zu öffnen.

Die Strassenhoheit der Kantone muss also in bezug auf den Kraftwagen- und Fahrradverkehr wenigstens für einzelne Strassen zugunsten des Bundes eingeschränkt werden, wenn die künftige Bundesgesetzgebung ihren Zweck soll erreichen können. Zur Umschreibung dieser Strassen ist in der Bundesversammlung die Formel der „dem allgemeinen Durchgangsverkehr dienenden“ (oder „für den allgemeinen Durchgangsverkehr notwendigen“) Strassen gewählt worden. Der Beschluss des Nationalrates und die Anträge der Kommission des Ständerates vom Oktober 1912 stimmen darin überein, dass sie ein gänzlich Verbot des Automobil- oder Fahrradverkehrs auf den so bezeichneten Strassen

ausschliessen. Eine erhebliche Differenz besteht aber zwischen dem Antrag der Kommissionsmehrheit und dem eventuellen Antrag der Kommissionsminderheit. Während nämlich die Mehrheit jene Kategorie von Strassen von dem Vorbehalt schlechthin ausnehmen und damit auch den Verkehr bloss einschränkende Bestimmungen für sie ausschliessen will, würde der Antrag der Minderheit die kantonale Autonomie weiter fassen: die Kantone wären berechtigt, auf einzelnen, nicht näher umschriebenen Strassen den Verkehr zu beschränken, somit auch auf den dem allgemeinen Durchgangsverkehr dienenden; nur ein gänzlich Verbot dürfte für diese nicht eintreten.

Neben dieser Frage der materiellen Ausdehnung der kantonalen Autonomie geht eine andere her: die Frage, wer darüber zu entscheiden hat, welche Strassen für den allgemeinen Durchgangsverkehr notwendig seien.

4. Der Bundesrat sucht die Schwierigkeit auf einer etwas veränderten Grundlage und im Zusammenhang mit der noch zu erörternden Frage der fiskalischen Belastung des Kraftwagen- und Motorradverkehrs zu lösen. Er schlägt vor, die Formel der „dem allgemeinen Durchgangsverkehr dienenden Strassen“ zu eliminieren und von der kantonalen Hoheit schlechtweg „bestimmte, vom Bunde zu bezeichnende Strassen“ auszunehmen.

Zunächst geht aus dem eben Gesagten schon hervor, dass die Entscheidung darüber, auf welchen Strassen der Automobil- und Fahrradverkehr beschränkt oder untersagt werden darf, dem Bunde vorbehalten werden muss, wenn nicht der Zweck der Übertragung der Gesetzgebungskompetenz an den Bund mehr oder weniger illusorisch werden soll. Dies gilt in gewissem Grade selbst für den Fall, dass die kantonale Strassenhoheit im Verfassungsartikel durch eine Umschreibung nach Art der in den eidgenössischen Räten formulierten materiell eingeschränkt wird. Denn wenn jeder Kanton selbst darüber zu entscheiden hat, welche seiner Strassen unter die vom Bund gegebene Umschreibung fallen, so fehlt die Gewähr für eine gleichmässige Anwendung der Verfassungsbestimmung, und der Bund hätte kein Mittel, zu verhindern, dass ein Kanton durch eine seinen Sonderinteressen oder doch einer einseitigen Auffassung entsprechende Auslegung der Verfassung wichtige Strassen dem Automobilverkehr verschliessen könnte.

Der Bundesrat erachtet aber auch die vorgeschlagene Umschreibung der Strassen, bezüglich welcher die Hoheit der Kantone eingeschränkt werden soll, als nicht zweckentsprechend und

insbesondere zu eng. Es dürfte nicht immer leicht zu entscheiden sein, ob eine Strasse dem allgemeinen Durchgangsverkehr dient oder mehr nur lokale Bedeutung hat. Abgesehen von dieser Schwierigkeit ist die Formel zu sehr auf die Bedürfnisse der Reisenden zugeschnitten, die sich des Automobils zu ihrem Vergnügen bedienen. Sie will die Zirkulation von einem Landesteil zum andern und den Transitverkehr mit dem Ausland sicherstellen. Darin liegt in der Tat eine der wichtigsten Aufgaben der künftigen Gesetzgebung über das Automobilwesen. Allein auch im lokalen Verkehr wird das Automobil und Motorrad immer häufiger verwendet, und gewisse Kategorien von Automobilen, namentlich Lastwagen und sonstige industriellen Zwecken dienende Fahrzeuge, benutzen mehr Nebenstrassen als die grossen Verkehrsrouten. Diesen Verhältnissen trägt die erwähnte Umschreibung zu wenig Rechnung. Es dürfte überhaupt sehr schwer fallen, eine befriedigende Formel zu finden.

Um so eher kann unseres Erachtens die Ausscheidung der Strassen ohne weitem Vorbehalt dem Bunde übertragen werden. Sache des Bundesgesetzes ist es alsdann, die zur Ausübung dieser Kompetenz zuständige Behörde zu bezeichnen, sei es den Bundesrat oder eine andere Behörde. Welches auch diese Behörde sein mag, sie wird sich, der Tendenz der Gesetzgebung folgend, angelegen sein lassen, in erster Linie den Schutz der Bevölkerung und des allgemeinen Strassenverkehrs im Auge zu behalten. Und es ist selbstverständlich, dass die Behörde ihre Verfügungen nur nach Anhörung der Kantonsregierungen und in möglichstem Einverständnis mit ihnen treffen wird. Die Kantone sollten sich also mit dieser Lösung wohl befreunden können, zumal mit Rücksicht darauf, dass sie nach dem von uns neu vorgeschlagenen Absatz 3 des Verfassungsartikels vom Bunde Subventionen für die Verbesserung und den Unterhalt der von den Automobilen am meisten befahrenen Strassen erhalten sollen, deren Bezeichnung in gleicher Weise dem Bunde vorbehalten werden muss.

Wir beantragen demnach, in Absatz 2 des Art. 37^{bis} den Kantonen grundsätzlich das Recht zu wahren, den Kraftwagen- und Fahrradverkehr auf ihrem Gebiet zu beschränken oder zu untersagen; von dieser Befugnis sollen aber bestimmte, vom Bund zu bezeichnende Strassen ausgenommen sein. Ferner ist der Vorbehalt der Benützung im Dienste des Bundes beizufügen, der für alle dazu tauglichen Strassen gilt.

Art. 37, Absatz 1, der Bundesverfassung hat dem Bund bereits die Oberaufsicht über die Strassen und Brücken übertragen,

an deren Erhaltung die Eidgenossenschaft ein Interesse hat. Diese Bestimmung reicht nicht hin, um auch die hier erörterte Kompetenz zu begründen; das blosse Recht der Oberaufsicht kann nicht in einem so weiten Sinne verstanden werden, abgesehen davon, dass die Strassen, an deren Erhaltung die Eidgenossenschaft ein Interesse hat, nicht identisch sind mit den für den Kraftwagen- und Fahrradverkehr freizuhaltenden Strassen. Es muss deshalb in Art. 37^{bis} ausdrücklich gesagt werden, dass es dem Bunde zukommt, diese Strassen zu bezeichnen.

Mit der vorgeschlagenen Lösung erledigt sich die in der ständerätlichen Kommission aufgetauchte, oben (unter Ziffer 3) erwähnte Differenz von selbst. Die Frage, auf welchen Strassen die Kantone den Automobil- und Fahrradverkehr gänzlich untersagen, auf welchen sie ihn nur beschränken dürfen, beantwortet sich unter einem andern Gesichtspunkt. Die Regel bildet nach wie vor die Herrschaft der Kantone über ihre Strassen; nur ausnahmsweise, bezüglich der für den Automobilverkehr wichtigen Strassen, geht das Hohheitsrecht an den Bund über, soweit es die Frage der Zulassung des Automobil- und Fahrradverkehrs betrifft. Er kann dieses Recht in verschiedenem Masse ausüben, je nachdem die Verhältnisse es erfordern: er kann für gewisse Strassen die vollständige Freigabe jenes Verkehrs, für andere wenigstens seine beschränkte Zulassung verlangen. Je nachdem werden sich die Kantone in ihren verkehrspolizeilichen Verfügungen mehr oder weniger eingeschränkt sehen; sie können im zweiten Fall den Kraftwagen- und Fahrradverkehr Beschränkungen unterwerfen, nicht aber im ersten. In diesem Sinne verstehen wir den Vorbehalt zugunsten des Bundes, nicht etwa so, dass hinsichtlich aller vom Bunde bezeichneten Strassen das Verfügungsrecht der Kantone schlechthin aufgehoben wäre. Und gerade diese Möglichkeit der Differenzierung ist wertvoll; sie setzt den Bund in die Lage, den Wünschen der Kantone und den besondern Verhältnissen der einzelnen Landesgegenden in vermehrtem Masse Rechnung zu tragen und so den widerstreitenden Interessen der Automobilisten einerseits, der Strassenanwohner und des allgemeinen Verkehrs anderseits zugleich gerecht zu werden, so gut es möglich ist. Handelt es sich z. B. um eine wichtige, für den Transitverkehr unentbehrliche Strasse, so wird der Bund ein vollständiges Automobilverbot für sie nicht zulassen können, wohl aber eine Beschränkung des Automobilverkehrs, wenn sie im Interesse der Bevölkerung angemessen erscheint. Wir erinnern an eine im Kanton Bern getroffene Verfügung, die auf der rechtsufrigen Strasse am Thunersee

den Automobilverkehr auf die Nachtzeit und die frühesten Stunden des Tages beschränkte, so dass die einheimische Bevölkerung und die zahlreichen Kurgäste unter ihm kaum mehr zu leiden hatten, während doch die Strasse den Automobilreisenden nicht gänzlich verschlossen war. Ähnliche Massnahmen dürften sich vielleicht auch anderwärts, z. B. im Kanton Graubünden, empfehlen.

Auch bei der von uns vorgeschlagenen Lösung wird die Zahl der Strassen, hinsichtlich deren der Bund ein Entscheidungsrecht beansprucht, verhältnismässig gering sein. Für die grosse Mehrzahl der Strassen bleibt den Kantonen die Verkehrspolizei vollständig gewahrt; sie können den Automobil- und Fahrradverkehr auf ihnen nach Belieben zulassen, einschränken oder verbieten und sich darin ganz nach den Interessen und Bedürfnissen ihrer Bevölkerung wie nach der Beschaffenheit und Eignung ihrer Strassen richten.

5. Ein wesentlicher Teil der aus dem Automobilverkehr sich ergebenden Übelstände rührt von der Unzulänglichkeit der Strassen her, die in unserem Lande für diesen Verkehr in der Regel nicht richtig beschaffen oder unterhalten sind. Zweifellos ist dies wenigstens die Hauptursache der so schwer empfundenen Staubplage. Eine wirksame Abhilfe kann in dieser Beziehung offenbar nur durch Verbesserung der Strassen geschaffen werden. Die Erstellung eigener Automobilstrassen zur ausschliesslichen Benutzung durch Kraftfahrzeuge fällt, wie aus dem Bericht des Departements des Innern bereits hervorgehoben wurde, ausser Betracht, da hierfür die Mittel fehlen und auch durch eine Besteuerung des Automobilverkehrs nicht aufgebracht werden können, falls diese nicht prohibitiv wirken soll. Wohl aber lassen sich durch geeignete Arbeiten an den bestehenden Strassen, die den grössten Automobilverkehr aufweisen, die schwersten Übelstände heben. Dabei ist entweder an eine besondere Herrichtung der Strassen zur Anpassung an die Bedürfnisse des Automobilverkehrs oder aber an einen gesteigerten, auf besondere Weise durchzuführenden Unterhalt der Strassen zu denken, beides zu dem Zwecke, die Abnutzung derselben und die Staubentwicklung zu vermindern, was dem allgemeinen Verkehr und dem Schutz des Publikums wie den Interessen der Automobilisten selbst in der gleichen Weise dienen würde.

Es erscheint demnach angemessen, wenn die geplante Gesetzgebung des Bundes sich auch die Verbesserung der vom Automobilverkehr vorwiegend benützten Strassen zur Aufgabe macht. Dieses Ziel kann nicht ohne Aufwand bedeutender Geld-

mittel erreicht werden. Zu ihrer Beschaffung sollen in erster Linie die Automobilisten und Motorradfahrer selbst herangezogen werden, deren Zirkulation die Verbesserungen notwendig macht. Dem Bund soll daher das Recht eingeräumt werden, vom Automobil- und Motorradverkehr in irgendeiner Form Abgaben zu erheben, mit dem Vorbehalt, dass ihr Ertrag zur Verbesserung des diesem Verkehr dienenden Strassennetzes verwendet werden muss.

Dieser Grundsatz ist in einem dritten Absatz des Art. 37^{bis} aufzustellen. Das System der fiskalischen Belastung muss im Verfassungsartikel offen gelassen werden; dieses System festzusetzen, wird Sache des künftigen Bundesgesetzes sein. Wir verweisen in dieser Hinsicht auf den oben (unter II) in grossen Zügen zusammengefassten Bericht des Departements des Innern vom 25. Mai 1915, der verschiedene Abgabensysteme einlässlich erörtert und auch die Modalitäten des Bezuges ins Auge fasst. Für den Verfassungstext schlagen wir vor, den Bund berechtigt zu erklären, „auf dem Kraftwagen- und Motorradverkehr“ Abgaben zu erheben. Mit diesem Wortlaut erachten wir sowohl eine direkte Wagentaxe als eine Abgabe auf den Betriebsstoffen oder Gummireifen als vereinbar. Und zwar wird der Bund die Wahl haben, nur eine Art der Abgabe oder mehrere nebeneinander anzuwenden, je nachdem es notwendig und angemessen sein wird.

Eine Kumulation verschiedener Abgaben würde insbesondere dann in Betracht fallen, wenn mit einer Belastung der Kraftwagen und Motorräder selbst eine solche der zu ihrem Betrieb notwendigen Stoffe oder der Gummireifen verbunden würde. Die beiden Kategorien beruhen auf einer verschiedenen Grundlage. Die direkt auf das Fahrzeug gelegte Taxe trifft den Besitzer desselben ohne Rücksicht auf die Verwendung, die er davon macht. Dagegen richtet sich die Betriebsstoff- oder Reifensteuer nach der Intensität der Verwendung des Fahrzeugs. Der Verbrauch von Benzin oder ähnlichen Stoffen ist der Stärke des Motors und den mit dem Fahrzeug zurückgelegten Strecken proportional; und ebenso wird ein Wagen desto mehr und desto stärkere Reifen verbrauchen, je schwerer er selbst ist und je mehr er zirkuliert. Die Schwere des Fahrzeugs und das Mass seiner Verwendung bilden aber auch die beiden Faktoren, von denen die Abnutzung der Strassen abhängt. Die direkte Wagentaxe belastet also den Besitz als solchen, die Abgabe auf den Betriebsstoffen oder Reifen dagegen den Verkehr im engern Sinne. Demgemäss würde auch bei einer Verbindung beider Systeme die fiskalische Belastung in

bezug auf ein und dasselbe Fahrzeug unter Umständen verschiedene Personen treffen.

Der Verkehr der gewöhnlichen, nicht mit motorischer Kraft betriebenen Fahrräder ist von Bundes wegen nicht mit einer Abgabe zu belegen, da er für sich allein eine Verbesserung oder einen besondern Unterhalt der Strassen nicht notwendig macht.

6. Nicht minder wichtig als die Wahl des Abgabensystems ist aber die Lösung der Frage: sollen die von den Kantonen auf den Automobilen erhobenen Abgaben bestehen bleiben oder sollen sie mit dem Inkrafttreten der künftigen Bundesabgabe dahinfallen und durch diese ersetzt werden? Über diese Frage muss schon bei der Verfassungsrevision Klarheit geschaffen werden; ihre Entscheidung kann auf die Stellungnahme zum Revisionsprojekt bedeutenden Einfluss ausüben. Wird sie offen gelassen, so könnten sich hernach bei der Schaffung des Gesetzes Schwierigkeiten und Widerstände geltend machen, welche die Ausführung der Verfassungsbestimmung überhaupt in Frage stellen könnten. Eine ausdrückliche Vorschrift im Verfassungsartikel ist aber nur dann nötig, wenn die kantonalen Steuern aufgehoben werden sollen. Begnügt sich der Verfassungsartikel mit der Einführung einer fiskalischen Belastung durch den Bund ohne weitem Zusatz, so bleiben die kantonalen Steuern unberührt, und jene tritt alsdann kumulativ neben sie.

Unseres Erachtens sollte, wenn irgend möglich, die erste Lösung gewählt werden, es sollten also mit dem Inkrafttreten des künftigen Bundesgesetzes die kantonalen Automobilsteuern dahinfallen und die Bundesabgabe als einzige fiskalische Belastung der Automobile an ihre Stelle treten. Wir sind uns allerdings bewusst, dass gewichtige Bedenken gegen diesen Vorschlag bestehen. Den Kantonen wird dadurch eine Einnahme von zum Teil bedeutender Höhe entzogen. Besonders die grössern und die Städtekantone mit zahlreichem Bestand an Automobilen werden ungern auf diese Einnahme verzichten, auch wenn sie dafür am Ertrag der vom Bunde erhobenen Abgabe partizipieren. Andererseits ist zu befürchten, dass die letztere viel von ihrem Erfolg einbüsst, wenn die kantonalen Abgaben neben ihr fortbestehen. Denn alsdann wird sie sich auf einer viel geringern Höhe halten müssen, um den Automobilverkehr nicht zu stark zu belasten. Nach Art. 20, Absatz 1, des Konkordats vom 7. April 1914 können die Kantone für Motorwagen und Motorfahrräder eine jährliche Steuer beziehen und sind überdies nach Absatz 2 berechtigt, zur Deckung ihrer Kosten für die Prüfung der Führer

and Wagen, für Schilder, für Ausstellung der Bewilligungen und für sonstige Leistungen Gebühren zu erheben. Bis zum Inkrafttreten des Konkordats kannten verschiedene, besonders kleinere Kantone nur solche Gebühren, dagegen keine eigentlichen Steuern. Seither haben viele Kantone ihre bezüglichen Vorschriften revidiert oder sind im Begriffe, dies zu tun, so dass wir uns gegenwärtig in dieser Hinsicht in einem Übergangsstadium befinden; immerhin werden ohne Zweifel in der Höhe der kantonalen Steuern wesentliche Unterschiede bestehen bleiben. Aus den Antworten der Kantone auf eine im September 1914 an sie gerichtete Anfrage ergibt sich, dass einzelne Kantone auch heute noch von den Automobilen nur Kontrollgebühren von etwa Fr. 10 bis 20 erheben. Wo eine eigentliche Steuer besteht, richtet sie sich in der Regel nach der Stärke des Motors oder der Platzzahl des Wagens und bewegt sich demgemäss in einem Rahmen. So beträgt die Steuer z. B. im Tessin Fr. 20—100, in Appenzell I.-Rh. Fr. 50—100, in Genf Fr. 40—180, in Luzern, Uri, Glarus und Baselland Fr. 20—200, in Neuenburg Fr. 40—200, in Aargau Fr. 50—250, in Bern und Waadt Fr. 80—300. Dieses Maximum kann noch überschritten werden in St. Gallen, wo eine Grundtaxe von Fr. 50 besteht, während Wagen von mehr als 8 Pferdekraften mit einem Zuschlag von Fr. 10 für jede weitere Pferdekraft belastet sind. Das Maximum von Fr. 300 findet sich auch in Revisionsentwürfen von Zürich und Freiburg. Lastautomobile werden in der Regel gleich wie Personenwagen, in mehreren Kantonen aber niedriger besteuert; die Skala ist hier öfters nach der Tragkraft abgestuft. Die Taxen für Motorräder bewegen sich in der Mehrheit zwischen Fr. 5 und 25; wenige Kantone gehen höher.

Bei der Bemessung der Bundesabgabe wird man nun aber gerade auf die hohen und höchsten kantonalen Steuern Rücksicht nehmen müssen, da sonst für die Kantone mit hohen Steuern durch das Hinzutreten einer Bundesabgabe sich eine allzu drückende Belastung des Automobilverkehrs ergeben könnte, die es zu vermeiden gilt. Der Fortbestand der ungleichen kantonalen Abgaben muss notwendig auf die Höhe der vom Bund zu beziehenden sehr nachteilig einwirken, und der Ertrag einer Bundesabgabe wird weit geringer ausfallen als der einer exklusiven. Damit wird aber wieder ihr Zweck, die Ermöglichung einer rationellen Strassenverbesserung, in Frage gestellt. Wenn schon anzunehmen ist, dass die Kantone den Ertrag ihrer Automobilsteuern wenigstens teilweise zur Verbesserung und zum Unterhalt von Strassen ver-

wenden, so würde doch eine möglichst ergiebige Abgabe zuhanden des Bundes und dementsprechend hohe Beiträge des Bundes an die Kantone mehr Gewähr für die einheitliche, zweckmässige und rasche Durchführung dieser Aufgabe bieten. Der Bund wird mit der fiskalischen Belastung des Automobilverkehrs keine neue Einnahmequelle für sich erschliessen, da der gesamte Ertrag wieder den Kantonen zukommen muss. Es darf angenommen werden, dass die vom Bund erhobene Abgabe, sofern sie an die Stelle der kantonalen Steuern tritt, wenigstens annähernd um den durchschnittlichen Betrag der letztern höher bemessen werden kann als im Falle des Fortbestandes derselben. Unter dieser Voraussetzung aber büssen die Kantone in ihrer Gesamtheit nichts ein, sondern es wird nur eine Verschiebung in dem Sinne eintreten, dass einzelne Kantone weniger, andere mehr beziehen werden als bisher. Die letztern werden aber zweifellos zahlreicher sein, da die für die Verbesserung des Strassennetzes in grossem Massstab bestimmte Bundesabgabe erheblich höher sein kann und soll als der Durchschnitt der bisherigen kantonalen Taxen, und demgemäss auch einen wesentlich höhern Gesamtertrag abwerfen wird. Im allgemeinen gewinnen daher die Kantone auch mit einer ihre bisher bezogenen Steuern verdrängenden Bundesabgabe, mit der sie sich infolgedessen um so eher sollten befreunden können. Die wenigen Kantone aber, die möglicherweise etwas einbüssen, sollten im Interesse der Gesamtheit nicht vor diesem Opfer zurückschrecken und der Vorteile gedenken, die auch ihnen eine im ganzen Land durchgeführte Verbesserung der Strassen für den Automobilverkehr bringen wird.

Es kommt vor, dass nach der kantonalen Gesetzgebung auch noch die Gemeinden zur Erhebung einer Automobilsteuer berechtigt sind (so im Kanton Waadt). Solche Gemeindesteuern sollen aus den nämlichen Gründen wie die kantonalen dahinfallen.

Wir beantragen demgemäss, in Absatz 3 des Art. 37^{bis} die weitere Bestimmung aufzunehmen, dass die von den Kantonen und Gemeinden bezogenen Abgaben dahinfallen sollen, unter Vorbehalt jedoch der polizeilichen Kontrollgebühren. Es werden also von dieser Bestimmung nur die Abgaben im Sinne des Art. 20, Absatz 1, des Konkordats betroffen, die den Charakter von Steuern haben, nicht aber die in Absatz 2 genannten Gebühren zur Deckung der gehaltenen Kosten für die Prüfung der Führer und Wagen, für Schilder, für Ausstellung der Bewilligungen und sonstige Leistungen. Diese Gebühren sind nur Erstattungen effektiver Auslagen oder Gegenleistungen für polizei-

liche Ordnungsmassnahmen, die von den Kantonen auch unter der neuen Gesetzgebung zu treffen sein werden. Von der Bundesabgabe sind sie unabhängig und bleiben bestehen, soweit nicht der Bund selbst auf dem Verordnungswege auch das Gebührenwesen regeln wird.

7. Der Verfassungsartikel hat sich aber auch darüber auszusprechen, in welcher Weise der Ertrag der Bundesabgabe an die Kantone auszurichten ist. Der Bau und Unterhalt der Strassen ist Sache der Kantone. Es erscheint weder wünschbar noch notwendig, dass der Bund diese Aufgabe übernehme, soweit es die für den Automobilverkehr hauptsächlich in Betracht fallenden Strassen betrifft. Übrigens würden die aus einer Belastung des Automobilverkehrs fliessenden Mittel zur Erfüllung dieser Aufgabe auch nicht hinreichen. Es bedarf vielmehr des Zusammenwirkens von Bund und Kantonen, in der Weise, dass die Kantone die notwendigen Arbeiten auszuführen haben und hierfür vom Bund aus dem Ertrag der Automobilabgabe mit Geld unterstützt werden. Diese Verwendung der Abgabe kann auf zweierlei Art erfolgen: entweder durch einfache Verteilung (Repartition) des Nettoertrages nach einem festen Massstab oder durch Subventionen, die veränderlich sind und von der Erfüllung bestimmter Voraussetzungen durch die Kantone abhängig gemacht werden sollen.

Wird das Repartitionssystem gewählt, so muss vor allem auch der Massstab festgesetzt werden, nach welchem die Verteilung an die Kantone erfolgen soll. Als solcher wäre am zweckmässigsten die Länge des Strassennetzes zu nehmen, das in einem jeden Kanton dem Automobilverkehr angepasst wird, in der Annahme, dass die hierfür aufzuwendenden Kosten überall auf den Strassenkilometer die nämlichen und demnach der Kostenaufwand jedes Kantons der Länge seines Strassennetzes proportional wäre. Dabei würde allerdings die verschieden intensive Beanspruchung der Strassen durch den Automobilverkehr ausser acht gelassen. Ohne Zweifel ist dieser Verkehr nicht überall gleich lebhaft, auch wenn ein besonders für ihn geeignetes Strassennetz vorhanden sein wird. In den dicht bevölkerten, städtereichen Zonen werden weit mehr Automobile, namentlich mehr Lastwagen zirkulieren als in den industriearmen Kantonen mit hauptsächlich Landwirtschaft treibender Bevölkerung und den Gebirgskantonen; hier fällt wesentlich der Durchgangsverkehr, dort überdies der Lokal- und Geschäftsverkehr in Betracht, der sich sehr lebhaft gestalten kann. Demnach wird auch die Abnützung und der Kostenauf-

wand für Verbesserung und Unterhalt auf den Strassenkilometer ungleich sein. Es könnte deshalb daran gedacht werden, bei Festsetzung der Verteilungsskala neben der Länge des Strassennetzes auch die Zahl der Automobilbesitzer eines Kantons oder die Gesamtsumme der Pferdestärken ihrer Wagen zu berücksichtigen und aus den beiden Werten das Mittel oder eine andere Kombination zu nehmen.

Abgesehen von dieser Schwierigkeit weist aber das Repartitionssystem erhebliche Mängel auf. Es macht den Bund zum blossen Steuereinzieder und Rechnungsführer der Kantone. Der Bund wird nicht Eigentümer der für die Kantone eingezogenen Steuerbeträge und kann über sie nicht in der für die Verbesserung des Strassennetzes am zweckmässigsten erscheinenden Weise verfügen, da er an eine bestimmte Skala gebunden ist. Die richtige und einem einheitlichen Plan gemässe Verwendung der verteilten Gelder durch die Kantone ist nicht gewährleistet. Jedenfalls müsste für den Fall, dass ein Kanton seiner Verpflichtung zur Verbesserung und zum Unterhalt der in Betracht fallenden Strassen nicht oder nur mangelhaft nachkommen sollte, eine Kautel analog der in Art. 37, Absatz 2 der Bundesverfassung enthaltenen geschaffen werden, die den Bund zur Zurückbehaltung des Anteils berechtigen würde. Bei jährlicher Verteilung des Erträgnisses wären die auf einzelne Kantone entfallenden Anteile voraussichtlich auch zu gering, um systematische und gründliche Arbeiten zur Verbesserung und Erhaltung des Strassennetzes zu ermöglichen; in diesen Fällen müsste den Kantonen eine Ansammlung der Gelder während mehrerer Jahre gestattet werden.

Das Subventionssystem kann in folgender Weise ausgestaltet werden: Der Bund gewährt den Kantonen aus dem Ertrag der an ihn abzuliefernden Abgaben Beiträge an die Verbesserung und den Unterhalt der dem Automobilverkehr dienenden Strassen. Die Beiträge sind also nicht regelmässig und folgen nicht einer festen Skala. Zweckmässig wäre es, sie im Verhältnis zu den eigenen Leistungen der Kantone auszurichten, ihre Höhe also davon abhängig zu machen, was die Kantone selbst für die Verbesserung und den Unterhalt der Strassen tun. Für die Kantone läge darin ein Stimulus zur Vornahme der notwendigen Arbeiten, um des Bundesbeitrages teilhaftig zu werden. Die Beiträge selbst werden im allgemeinen erheblich grösser ausfallen als bei blosser Repartition, weil sie nicht regelmässig an alle Kantone gelangen. Sie werden so, im Verein mit den von den Kantonen aufgebrachten Mitteln, um so eher eine durchgreifende Verbesserung des Strassen-

netzes ermöglichen. Die Arbeiten können von den Kantonen in grösserem Umfang unternommen und mit den Subventionen des Bundes durchgeführt werden. Nach einem einheitlichen Plan kann so die Anpassung eines über das ganze Gebiet der Schweiz vertheilten Strassennetzes projektiert und etappenweise ausgeführt werden.

Die Stellung des Bundes ist bei diesem System eine bei weitem freiere und selbständigere. Er wird Eigentümer der Erträge der Abgaben und bildet aus ihnen einen Fonds, aus dem er die Subventionen bestreitet. Diese werden bald reichlicher, bald spärlicher ausgerichtet, je nach Massgabe der jeweiligen in Ausführung begriffenen Arbeiten der Kantone. Insbesondere wird sich im Anfang die Ansammlung der Abgabenerträge während einiger Jahre empfehlen oder als notwendig erweisen, bis der Fonds gross genug ist, um die Ausrichtung von Subventionen zu ertragen.

Wir möchten dem Subventionssystem gegenüber demjenigen der Repartition den Vorzug geben. Es gestattet die freiere und zweckmässige Verwendung der Bundesabgabe. Die Anpassung eines zusammenhängenden Strassennetzes an die Bedürfnisse des Automobilverkehrs, eine Aufgabe, die viel Zeit und Geld kosten wird, dürfte sich am rationellsten mit Hilfe von Bundessubventionen erreichen lassen. Auch den Kantonen gegenüber ist dieses System gerecht, indem es ermöglicht, ihnen die Unterstützung des Bundes in um so höherem Masse zuteil werden zu lassen, je mehr sie selbst zur Erfüllung jener Aufgabe beitragen.

Unseres Erachtens soll daher im Verfassungsartikel die Verwendung des Ertrages der vom Bund erhobenen Abgaben zu Beiträgen an die Kantone für den erwähnten Zweck vorgeschrieben und damit zugunsten des Subventionssystems entschieden werden. Seine nähere Ausgestaltung wird es im Bundesgesetz und den Ausführungsverordnungen finden, denen insbesondere die Bestimmung des bei der Ausrichtung der Subventionen einzuschlagenden Verfahrens vorbehalten sein muss.

8. Welches sind aber die Strassen, die dem Automobil- und Motorradverkehr besonders angepasst und dementsprechend unterhalten werden sollen und für die der Bund seine Beiträge ausrichtet? Es ist klar, dass dafür nur ein gewisser Bruchteil des bestehenden Strassennetzes in Betracht kommt, nicht nur der hohen Kosten wegen, sondern weil auch kein Bedürfnis und kein Grund vorliegt, möglichst viele Strassen dem Automobil zugänglich zu machen. Dies läge jedenfalls nicht im Interesse des all-

gemeinen Strassenverkehrs. Es wird im allgemeinen genügen, wenn ein zusammenhängendes, den durchgehenden Verkehr vermittelndes Strassennetz so instandgestellt und unterhalten wird, dass es auch einen lebhaften Automobilverkehr ohne allzurache Abnützung erträgt, und dass Störungen des allgemeinen Verkehrs, Kollisionen und Unfälle soviel als möglich vermieden werden. Die sekundären Strassen von mehr lokaler Bedeutung sind nur dann einzubeziehen, wenn sie einen bedeutenden Automobilverkehr aufweisen, wie z. B. in industriereichen Gegenden. Im übrigen bedürfen sie keiner besondern Anpassung. Es ist im Gegenteil für die Verhältnisse unseres Landes eher zu wünschen, wenn die dem regionalen Verkehr dienenden, vorzugsweise von der Landbevölkerung benützten Strassen von der Zirkulation der Automobile möglichst verschont bleiben, auch da, wo die Kantone keine einschränkenden Bestimmungen darüber erlassen. Dafür soll andererseits dem Automobilverkehr ein möglichst gut angelegtes und gepflegtes Hauptstrassennetz zur Verfügung stehen.

Im wesentlichen werden also die Strassen, für deren Verbesserung und Unterhalt die Kantone Anspruch auf Bundessubventionen haben, die nämlich sein, bezüglich welcher nach dem vorgeschlagenen Absatz 2 des Art. 37 der Bund sich die Einschränkung der polizeilichen Hoheit der Kantone vorbehält: eben die für den Automobilverkehr wichtigen Strassen, die von den Kantonen nicht gesperrt werden dürfen. An den übrigen Strassen hat der Bund kein so erhebliches Interesse, dass er die zur Verfügung stehenden Gelder auch für sie verwenden könnte. Im einzelnen wird es vom Zustand der Strassen und der Frequenz des Automobilverkehrs auf ihnen abhängen, ob und in welchem Masse der Bund Subventionen für ihre Anpassung oder ihren Unterhalt gewähren wird. Es ist wohl denkbar, dass einzelne, obwohl vielleicht viel befahrene Strassen besondere Arbeiten in dieser Hinsicht nicht erfordern.

Aus dem Gesagten folgt bereits, dass auch die Bezeichnung der zu subventionierenden Strassen Sache des Bundes sein muss; es ist dies übrigens die naheliegende Konsequenz des Subventionsystems. Würde es jedem Kanton überlassen bleiben, nach seinem Gutfinden einzelne Strassen dem Automobilverkehr anzupassen, in dem Sinne, dass er für diese Arbeiten Anspruch auf eine Bundessubvention hätte, so wäre keine Gewähr für die rationelle Anlage eines zusammenhängenden Strassennetzes vorhanden. Überdies wäre dem Bund die gleichmässige und ökonomische Verwendung der zur Verfügung stehenden Gelder erschwert oder

verunmöglicht. Ein gesondertes Vorgehen und eine entscheidende Kompetenz der Kantone wäre dem Bestreben auf Sicherung des Durchgangsverkehrs und Schaffung eines zusammenhängenden Netzes von für den Automobilverkehr geeigneten Strassen direkt zuwider; die leitende Hand des Bundes ist gerade in dieser Hinsicht dringend vonnöten. Die Anlage eines solchen Strassennetzes muss nach einem einheitlichen Plan erfolgen, der auch die berechtigten Wünsche und Interessen der einzelnen Landesgegenden und Kantone berücksichtigen soll. Es ist daher selbstverständlich, dass dieser Plan unter Mitwirkung der Kantone ausgearbeitet werden muss, so dass der Bund von seiner Entscheidungskompetenz nur insoweit Gebrauch machen müssen, als die Vorschläge der Kantone nicht zu einem befriedigenden Ergebnis führen sollten. Für die Bestimmung des Strassennetzes könnten vielleicht die oben erwähnten, bereits bestehenden Vorschläge als Ausgangspunkt dienen.

In diesem Sinne hat die zuständige Bundesbehörde, nach Anhörung der Kantonsregierungen und in möglichstem Einverständnis mit ihnen, die subventionsberechtigten Strassen zu bezeichnen und die Subventionen zu bewilligen. Die nähere Umschreibung der Voraussetzungen der Subventionierung kann wohl schon im Bundesgesetz selbst erfolgen. Wir denken uns das Verfahren so, dass die Kantone ihre Projekte für die Verbesserung und den speziellen Unterhalt der in Betracht fallenden Strassen samt Kostenvoranschlag der zuständigen Behörde vorzulegen haben, die nach vorgenommener Prüfung den Betrag der Subvention und den Zeitpunkt ihrer Ausrichtung festsetzt, ähnlich wie dies heute hinsichtlich der Beiträge des Bundes an die Gewässerkorrekturen geschieht. Hierbei kann die Behörde, wenn ein Projekt ihr in irgendeiner Beziehung ungenügend erscheint oder nicht mit dem ganzen Anlageplan in Einklang steht, eine Subvention verweigern oder nur mit bestimmten Vorbehalten zusichern. In vielen Fällen wird ein Zusammenarbeiten benachbarter Kantone erforderlich sein, damit nicht die Verbesserung wichtiger Verkehrsstrassen an einer Kantonsgrenze Halt mache und die rationelle Durchführung des Gesamtplanes gestört werde. Es dürfte sich empfehlen, im Gesetz oder in Ausführungsverordnungen für die Instandstellung von Strassen, die sich über das Gebiet mehrerer Kantone erstrecken, Vorschriften aufzustellen, welche die Mitwirkung aller dieser Kantone bedingen.

Gestützt auf diese Ausführungen beehren wir uns, auf unsern Antrag vom 22. März 1910 zurückzukommen und Ihnen an dessen Stelle die Annahme des nachstehend entworfenen Bundesbeschlusses zu beantragen.

Bern, den 3. November 1916.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,
Der Bundespräsident:

Decoppet.

Der Kanzler der Eidgenossenschaft:
Schatzmann.

(Entwurf.)

Bundesbeschluss

betreffend

die Aufnahme eines Art. 37^{bis} und eines Art. 37^{ter} in die Bundesverfassung (Automobil- und Fahrradverkehr, Luftschiffahrt).

Die Bundesversammlung
der schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht der Botschaften des Bundesrates vom 22. März 1910 und 3. November 1916,

beschliesst:

I. Die Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 erhält folgende Zusätze:

Art. 37^{bis}. Der Bund ist befugt, Vorschriften über Automobile und Fahrräder aufzustellen.

Den Kantonen bleibt das Recht gewahrt, den Automobil- und Fahrradverkehr zu beschränken oder zu untersagen. Ausgenommen sind bestimmte, vom Bunde zu bezeichnende Strassen.

Die Benützung der Strassen im Dienste des Bundes bleibt vorbehalten.

Der Bund ist befugt, auf dem Automobil- und Motorradverkehr Abgaben zu erheben. Ihr Ertrag wird zu Beiträgen an die Kantone für Verbesserung und Unterhalt der vom Bunde zu bezeichnenden Strassen verwendet. Die von den Kantonen und Gemeinden bezogenen Abgaben fallen, unter Vorbehalt der polizeilichen Kontrollgebühren, dahin.

Art. 37^{ter}. Die Gesetzgebung über die Luftschiffahrt ist Sache des Bundes.

II. Diese Zusatzartikel werden dem Volke und den Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

III. Der Bundesrat ist mit der Vollziehung des Beschlusses beauftragt.



722

Botschaft

des

Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Abänderung der Bestimmungen über die Erhebung der statistischen Gebühr im Warenverkehr mit dem Auslande.

(Vom 3. November 1916.)

Das Bundesgesetz betreffend den schweizerischen Zolltarif, vom 10. Oktober 1902, bestimmt in Art. 14, dass für die Kontrolle der die schweizerische Zollgrenze überschreitenden Waren eine statistische Gebühr von 1 Rp. per 100 kg bzw. per Stück, soweit Stückzölle bestehen, im Minimum 5 Rp. zu entrichten ist, von deren Bezahlung indessen

Waren, für die ein Zoll entrichtet wird, ferner im Grenzverkehr und kleinen Marktverkehr ein- oder ausgehende Waren, sowie

Postsendungen ausgenommen sind.

**Nachtragsbotschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend teilweise
Revision der Bundesverfassung (Gesetzgebung über Automobil- und Fahrradverkehr,
sowie über Luftschiffahrt). (Vom 3. November 1916.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1916
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	45
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	11
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	08.11.1916
Date	
Data	
Seite	109-143
Page	
Pagina	
Ref. No	10 026 194

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.