

Botschaft

des

Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend teilweise Revision der Bundesverfassung (Gesetzgebung über Automobilverkehr und Luftschiffahrt).

(Vom 22. März 1910.)

Tit.

I.

Am 9. Dezember 1908 reichten die Herren Nationalrat Walther und Mitunterzeichner dem Nationalrate eine Motion folgenden Wortlauts ein:

„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.“

Herr Walther begründete diese Motion in der Sitzung des Nationalrates vom 26. März 1909. Er führte in der Hauptsache aus, dass die Notwendigkeit einer bundesgesetzlichen Regelung des Automobilverkehrs allgemein anerkannt werde und dass sich auf eine Anfrage des Redners 16 Kantone ausdrücklich zu Anhängern der Idee bekannt haben. Was die Frage der Kompetenz des Bundes zu bezüglicher Gesetzgebung betreffe, so sei sie zum mindesten zweifelhaft. Der Bundesrat sollte daher eingeladen

werden, zu prüfen, ob zur Schaffung einer konstitutionellen Grundlage für die künftige Gesetzgebung nicht eine Verfassungsrevision angezeigt wäre.

Es handle sich um einen gerechten Ausgleich einander entgegenstehender Interessen. Das Automobil schaffe bedeutende Unannehmlichkeiten; die Gefahren, in die es das Publikum versetze, der Staub, den es entwickle, die übertriebene Geschwindigkeit vieler Automobilfahrer riefen nur allzu begründeten Beschwerden. Die kantonale Gesetzgebung vermöge diese Lage nicht zu verbessern, und die Erfahrung habe gelehrt, dass selbst mit Hilfe des Konkordates keine allseitig befriedigende Lösung erzielt werde. Einige Kantone seien dem Konkordate nicht beigetreten; denen, die beigetreten seien, habe man eine derartige Freiheit belassen müssen, dass die Polizeireglements nach wie vor die widersprechendsten Vorschriften enthielten.

Den ausländischen Automobilisten sei es auch beim besten Willen unmöglich, alle diese Bestimmungen zu kennen und daher nicht verwunderlich, wenn sie Übertretungen begingen oder es vermieden — wie dies wiederholt durch Boykottankündigungen angedroht worden sei — sich auf Schweizergebiet zu begeben. Diese Zustände seien für Industrie und Handel der Schweiz unbedingt von grossem Nachteil.

Wenn den Automobilisten die Gewissheit gegeben würde, einheitlichen, für die ganze Schweiz gültigen Vorschriften unterstellt zu werden, würden sie sich diesen gerne unterziehen. Es sei deshalb notwendig, dass die Angelegenheit durch den Bund geregelt werde, und zwar so rasch als möglich. Die auf den Automobilverkehr bezüglichen Klagen hätten sich unter der Herrschaft des Konkordats nur verschärft, und gegenwärtig gehe man der Gefahr einer Volksinitiative entgegen, die leicht dann weit über das Ziel hinausschiessen könnte.

Indem der Vorsteher des Departements des Innern der Überzeugung Ausdruck verlieh, dass zu bundesgesetzlicher Regelung der Angelegenheit eine Verfassungsrevision wohl unvermeidlich sei, erklärte er im Namen des Bundesrates die Annahme der Motion, worauf dieselbe ohne weitere Diskussion erheblich erklärt wurde.

II.

Vom Bundesrate beauftragt, zu prüfen, in welcher Weise der Motion Walther Folge zu geben sei, befragte das Departement des Innern, mittelst Kreisschreiben vom 14. Juni 1909, die Kantonsregierungen, ob sie einer bundesgesetzlichen Regelung des Automobilwesens beipflichten würden.

Die Umfrage ergab folgendes Ergebnis:

Acht Kantone bzw. Halbkantone erklärten sich gegen eine bundesgesetzliche Regelung, so: Zürich, Uri, Schwyz, Obwalden, Zug, Freiburg, Wallis und Genf.

Fünfzehn Kantone bzw. Halbkantone stimmten einer solchen, teilweise mit Vorbehalten, zu; diese sind: Bern, Luzern, Nidwalden, Glarus, Solothurn, Baselstadt, Baselland, Schaffhausen, Appenzell A.-Rh., Appenzell I.-Rh., St. Gallen, Aargau, Waadt und Neuenburg.

Ein Kanton (Thurgau), ohne sich ihr direkt zu widersetzen, erklärte, von ihrer Notwendigkeit nicht überzeugt zu sein.

Ein Kanton (Tessin) liess das Kreisschreiben des Departements unbeantwortet.

Die verwerfenden Kantone führen unter anderm nachstehende Gründe auf:

Das Recht zum Erlass von Polizeivorschriften muss den Behörden überlassen werden, die das Aufsichtsrecht über die vollziehenden Organe ausüben; die Ordnung des Automobilverkehrs gehört in das Gebiet der Strassenpolizei, die Sache der Kantone ist. Die Einheitlichkeit der bezüglichen Vorschriften kann, soweit erforderlich, auf dem Konkordatswege erzielt werden. Eine Verfassungsrevision im angedeuteten Sinne erscheine für den Moment nicht angezeigt. Einige Kantone, unter anderm auch Uri, verweisen zur Begründung ihres Standpunktes auf die verschiedenartige Beschaffenheit der Gebirgs- und Talstrassen. Zug bemerkt, dass die Regelung des Automobilwesens eher auf internationalem als auf eidgenössischem Boden geschehen sollte. Schwyz anerkennt, dass die gegenwärtige Lage unhaltbar ist und dass eine einheitliche Ordnung für die ganze Schweiz wohl zweckmässig wäre, glaubt aber, dass die Bevölkerung seines Kantons einem eidgenössischen Gesetze abgeneigt sein würde, es wäre denn, dass den Kantonen die Kompetenz verbliebe, den Automobilverkehr zu beschränken oder zu verbieten, ein Vorbehalt, der einer bundesgesetzlichen Regelung gerade ihren hauptsächlichsten Wert entziehen würde. Vorläufig möge man noch bei dem verbesserungsfähigen Konkordate bleiben. Genf befürchtet, dass mit einer allzustrengen, den Wünschen dieses und jenes Kantons der Zentralschweiz entsprechenden Regelung die fremden Touristen von unserm Lande ferngehalten würden.

Die ablehnenden Kantone verwerfen den Gedanken der Verfassungsrevision übrigens nicht unbedingt; sie verneinen vielmehr hauptsächlich dessen Zweckmässigkeit unter den gegenwärtig bestehenden Verhältnissen.

Die annehmenden Kantone haben ihre Zustimmungen im allgemeinen wenig motiviert. Von den angebrachten Begründungen können indessen folgende hervorgehoben werden:

Der Grossteil der Kantone stimmt der Motion Walther zu, weil die gegenwärtigen kantonalen Vorschriften und diejenigen des Konkordats zu einer befriedigenden Lösung der Frage ungenügend seien. Die Bestimmungen des Konkordats weisen mehrere Lücken auf und verursachen in ihrer Anwendung mancherlei Schwierigkeiten. Die Tatsache selbst des Bestehens des Konkordats, dem die Mehrzahl der Kantone beigetreten sei, lege Zeugnis für die Notwendigkeit einer einheitlichen Gesetzgebung ab. Baselstadt bemerkt, dass eine einheitliche, für das ganze Gebiet der Schweiz gültige Regelung dringendes Bedürfnis sei. Die Verschiedenheit der bestehenden Vorschriften ist für die Sicherheit des Verkehrs ausserordentlich gefährlich. Einerseits kann man nicht erwarten, dass die Automobilisten alle in den verschiedenen Kantonen bestehenden Reglemente kennen, anderseits erschwert auch die Verschiedenheit der Vorschriften die Kontrolle, die bald in chikanöser, bald wieder in nachlässiger Weise ausgeübt wird. Das Erfordernis einheitlicher Bestimmungen über den Automobilverkehr liegt in der Natur der Sache und ist ganz besonders für die Kantone beschränkten Gebietes oder mit dichtbevölkerten Gegenden grösstes Bedürfnis. Das Konkordat bedeutet allerdings einen Fortschritt; es hat sich aber als ungenügend erwiesen und angesichts der Schwierigkeit und Langsamkeit, mit denen der Abschluss oder die Abänderung eines Konkordates verbunden ist, kann man kaum auf eine Besserung der Zustände durch die Revision des interkantonalen Reglements zählen. Schaffhausen und Baselstadt machen geltend, dass eine zweckmässige Ordnung des Fremdenverkehrs nur auf dem Wege internationaler Übereinkunft möglich sei und dass demnach der Bundesbehörde, für den Beitritt im Namen der ganzen Schweiz zu den im Wurfe liegenden internationalen Konventionen, die gewünschte Vollmacht erteilt werden müsse. Aargau verlangt, dass die künftige bundesgesetzliche Regelung vor allem den Schutz von Menschen und Tieren vor den Unannehmlichkeiten und Gefahren, denen sie durch zu rasch fahrende Automobilisten ausgesetzt werden, ins Auge fassen solle. Es bestehe bei der Bevölkerung jenes Kantons, eine durch die Überschreitungen allgemeine Erbitterung, die erst neulich wieder in einer Versammlung von Gemeindevertretern zum Ausdruck gelangt und selbst so weit gegangen sei, energisch den Rücktritt des Kantons Aargau vom Konkordate zu verlangen, um alsdann eigene strengere Vorschriften aufstellen zu können. Endlich erklären sich einige Kantone (Glarus, Appenzell A.-Rh.,

Waadt und Neuenburg) mit der bundesgesetzlichen Regelung des Automobilwesens unter dem Vorbehalte einverstanden, dass die Eigentums- und Verfügungsrechte der Kantone über ihre Strassen möglichst unverändert fortbestehen, d. h. ihnen das Recht gewahrt bleiben möchte, dem Automobile gewisse Strassen teilweise oder ganz zu verschliessen. Appenzell A.-Rh. fügt diesem Vorbehalte den Wunsch bei, die Strafminima des neuen Bundesgesetzes nicht allzu hoch anzusetzen, da die allzu streng bemessenen Minima verschiedener Bundesgesetze deren Anwendung Schwierigkeiten bereite und allzuoft zu Begnadigungsgesuchen bei der Bundesversammlung Veranlassung gäben.

III.

Mittlerweile erhielt das Departement des Innern von interessierten Privaten und Vereinigungen verschiedene Gesuche und Eingaben, die besondere Wünsche für die künftige eidgenössische Gesetzgebung äussern und darauf dringen, der Motion Walther beförderlichst Folge zu leisten.

Von diesen Kundgebungen können erwähnt werden:

1. Ein Gesuch des Verbandes schweizerischer Verkehrsvereine — mitunterschrieben vom schweizerischen Hotelierverein — vom 10. Juni 1909, das auf die Unzukömmlichkeit der gegenwärtigen Lage der Dinge, die den schweizerischen Handelsinteressen grosse Nachteile bereite, hinweist und einheitliche, gerechte, für die ganze Schweiz gültige Vorschriften fordert.

2. Namens einer in der Gründung begriffenen Vereinigung zur Wahrung der öffentlichen Interessen gegen die Unannehmlichkeiten des Verkehrs mit mechanischen Motorfahrzeugen, ein Gesuch der Herren Eug. de Budé und Eug. Pictet, in Genf, um wirksamere Unterdrückung der Überschreitungen von Automobilisten.

3. Eine Eingabe des Zentralbureaus des schweizerischen Radfahrerbundes, vom 25. November 1909, mit welcher dem Bundesrate nachstehende von der Generalversammlung der Delegierten dieses Bundes (14. November 1909) aufgestellte Resolution zur Kenntnis gebracht wurde:

„In Anbetracht der Tatsache, dass die kantonalen und lokalen „Verordnungen über den Strassenverkehr den heutigen Verhältnissen nicht mehr entsprechen, ist an ihrer Stelle auf dem Wege „der Verfassungsänderung ein allgemeines, für die ganze Schweiz „gültiges Bundesgesetz über den Strassenverkehr zu erlassen.“

Die Eingabe des schweizerischen Radfahrerbundes bemerkt; dass das künftige Bundesgesetz in seiner Anwendung auf alle

Fahrzeuge und auch auf die Fussgänger ausgedehnt werden müsse. Eine sich nur auf den Automobilverkehr beschränkende Ordnung der Dinge wäre ungenügend; einzig ein Gesetz von allgemeiner Ausdehnung könne auf dem in Frage stehenden Gebiete eine befriedigende Lösung bringen.

IV.

Die erste sich aufwerfende Frage ist die, ob bei der Annahme der Zweckmässigkeit bundesgesetzlicher Regelung des Automobilverkehrs und des Verkehrs mit andern Fahrzeugen eine Verfassungsrevision notwendig sei, um dem Bunde das Recht zur Gesetzgebung auf diesem Gebiete zu verschaffen. Der Bundesrat ist der Meinung, es müsse diese Frage bejaht werden. Ausser dem Oberaufsichtsrechte, das dem Bunde durch Art. 37 über die Strassen und Brücken, an deren Erhaltung er ein Interesse hat, gewährleistet wird, abgesehen auch vom Verbot von Strassen- und Brückengebühren, gibt die Bundesverfassung der Eidgenossenschaft keine Kompetenzen zur Gesetzgebung über die Strassenpolizei, die den Kantonen in Art. 31, e, ausdrücklich gewahrt ist. Eine Verfassungsrevision ist demnach notwendig, um dem Bunde dieses Recht einzuräumen.

V.

Mit Bezug auf die nunmehrige, ihm vorgelegte Hauptfrage — ob nämlich eine bundesgesetzliche Regelung des Automobilverkehrs und des Verkehrs mit andern Fahrzeugen nützlich und zweckmässig sei — gelangt der Bundesrat nach reiflicher Prüfung ebenfalls zu einer bejahenden Antwort, und zwar aus folgenden Erwägungen:

Angesichts der raschen Entwicklung des Automobil- und Fahrradverkehrs der letzten Jahre des verflossenen Jahrhunderts und angesichts auch des besondern Charakters dieses Verkehrs, machte sich unverzüglich das Bedürfnis zu dessen einheitlicher Ordnung im ganzen Gebiete der Schweiz geltend. In Ermangelung verfassungsmässiger Rechte, ohne weiteres eine bundesgesetzliche Regelung vornehmen zu können, musste zu dem einzig vorhandenen Mittel gegriffen werden: der Aufstellung eines „Konkordates über eine einheitliche Verordnung betreffend den Motorwagen- und Fahrradverkehr“, das von einer Konferenz von Vertretern der Kantone genehmigt und vom Bundesrate am 13. Juni 1904 gutgeheissen wurde. Ihm beigetreten sind, mit Ausnahme von Uri, Graubünden und Thurgau, sämtliche Kantone. Der Kanton Thurgau ging indessen mit den Konkordatskantonen Gegenrechts-erklärungen ein, die praktisch einem Beitritte zum Konkordate gleichkommen.

Die gegenwärtige Beschaffenheit des Konkordats verursacht mancherlei grosse Schwierigkeiten und Nachteile. Einheitliche Bestimmungen über den Automobilverkehr sind in hohem Masse wünschenswert; das ist unbestritten. Das Konkordat hat nun diese Einheitlichkeit nicht geschaffen, einmal weil ihm nicht alle Kantone beigetreten sind, sodann auch, weil es verschiedene Kategorien von Vorschriften — so z. B. die Strafbestimmungen — deren einheitliche Ordnung erforderlich gewesen wäre, nicht aufnehmen konnte. Ebenso ist das Konkordat dadurch ungenügend, dass es zur Schlichtung zwischen Konkordatskantonen aus der Anwendung des Konkordates entstandener Streitigkeiten keine kompetente Amtsstelle vorsieht und, wie dies die Erfahrung gelehrt, auch Zwiste zwischen Konkordats- und Nichtkonkordatskantonen bezüglich des Automobil- und Fahrradverkehrs in den meisten Fällen nicht beizulegen vermag. Ist das Konkordat nun den Bedürfnissen der Verhältnisse nicht entsprechend, kann auch durch eine langwierige und schwierige Abänderung desselben innert kürzerer Frist keine Besserung der Zustände erwartet werden. Die Möglichkeit im ferneren, dass die Kantone jederzeit ohne weiteres vom Konkordate zurücktreten können, gestaltet dieses zu einer sehr schwankenden Rechtsgrundlage. Selbst eine bundesgesetzliche Regelung, die sich unter Anfügung der wünschenswerten Neuerungen nur streng im Rahmen des Konkordates bewegen würde, vermöchte diesem gegenüber — einzig schon durch ihre Einheitlichkeit und Beständigkeit — bedeutende Vorzüge aufzuweisen. Zudem liegt alle Veranlassung vor, anzunehmen, dass der materielle Inhalt der künftigen bundesgesetzlichen Vorschriften — mit der Einführung einer strengeren Kontrolle, leichterem Verfolgung von Übertretungen, gerechterer Strafbestimmungen und gleichmässigerer Berücksichtigung aller bestehenden Interessen — einen entschiedenem Fortschritt bringen wird.

Die Unzukömmlichkeiten der gegenwärtigen Lage verschärfen sich noch, wenn man sie vom Standpunkte des internationalen Verkehrs aus betrachtet, der mit jedem Jahre eine grössere Ausdehnung annimmt. Nach einer Mitteilung des Zolldepartements sind im Jahre 1907 4996, im Jahre 1908 5825 und im Jahre 1909 6742 Motorwagen im Reisendenverkehr in die Schweiz eingeführt worden. Dieser Verkehr von Reisesportautomobilen ist einerseits von wesentlicher Bedeutung für den Handel unseres Landes, andererseits aber birgt er für die Kontrolle der ausländischen Automobile und für die Ahndung von Übertretungen durch deren Führer ebenso grosse Schwierigkeiten in sich. Die Konferenz der Konkordatskantone versuchte zu verschiedenen Malen den erwähnten Schwierigkeiten durch interne Polizeimassnahmen zu

begegnet. Diese Massnahmen haben sich jedoch als unbillig, unanwendbar oder nachteilig erwiesen, und aller Wahrscheinlichkeit nach wird eine befriedigende Lösung eben nur durch internationale Übereinkünfte zu finden sein. Es hat denn auch im Oktober 1909 zu Paris eine diplomatische Konferenz, an der die Schweiz durch zwei Delegierte vertreten war, stattgefunden. Aus deren Verhandlungen ging eine internationale Übereinkunft betreffend den Automobilverkehr hervor, die von den Abgeordneten folgender Länder unterzeichnet wurde: Deutschland, Belgien, Spanien, Frankreich, Italien, Monaco, Rumänien und Serbien. Die Konvention enthält für die in den verschiedenen Ländern auszuübende Kontrolle sehr zweckmässige Bestimmungen, mit Hilfe derer die Grossezahl der dem internationalen Verkehre anhaftenden Schwierigkeiten gehoben und ganz besonders die Geschwindigkeitsüberschreitungen unterdrückt werden können. Unter Belassung der grössten Freiheit in der Aufstellung interner Vorschriften der vertragsschliessenden Länder, umschreibt die Konvention die für den Verkehr auf öffentlichen Strassen notwendige Beschaffenheit der Automobile und die von den Automobilisten zu erfüllenden Bedingungen; sie bestimmt zwei Kontrollmittel — das internationale Strassenzertifikat und den nationalen Nummernschild mit Buchstabenplatte, die Nationalität angehend — die in internationaler Anwendung zweifelsohne wirksamer sein werden als interne Polizeimassnahmen. Endlich enthält sie Verfügungen über Alarmsignale, die Anbringung von Aufschrifttafeln, wie auch besondere Vorschriften für Motorfahräder.

Für die Schweiz wäre es von grösster Wichtigkeit, der Übereinkunft baldmöglichst beizutreten, da sie andernfalls Gefahr läuft, wenn nicht rechtlich, so doch tatsächlich vom internationalen Automobilverkehr ausgeschlossen zu werden, was unserm Handel wie unsern Beziehungen zu den Nachbarländern empfindliche Nachteile brächte. Ohne hier näher erörtern zu wollen, wie sich die Dinge mit dem Beitritt der Schweiz in ihrem gegenwärtigen Stande des öffentlichen Rechts gestalten würden, ist doch unbestreitbar, dass dieser Beitritt zugleich leichter und vorteilhafter wäre, wenn er ohne die Vorbehalte geschähe, die aus der Verschiedenartigkeit der kantonalen Vorschriften entstünden; mit andern Worten: das Vorhandensein einer einheitlichen Gesetzgebung gäbe der Schweiz eine bedeutend bessere Handhabe, um der Übereinkunft beizutreten und aus ihr die grössten Vorteile zu ziehen.

Die gegen die Verfassungsrevision gemachten Einwendungen verschiedener Kantone scheinen uns nicht derart zu sein, dass deshalb von ihr abgesehen oder mit ihrer Vornahme gezögert werden sollte. Im besondern kann die Erwägung, dass die Revision unter

den bestehenden Verhältnissen unzeitgemäss sei, nicht als bestimmend anerkannt werden, wenn 15 Kantone diese Revision verlangen und sie selbst als dringend bezeichnen. Was sodann die Tendenzen des zukünftigen Bundesgesetzes anbetrifft, über welche einige Kantone Bedenken geäussert und gewisse Vorbehalte aufgestellt haben, kann schon jetzt versichert werden, dass es allen berechtigten Forderungen Rechnung tragen und bestrebt sein wird, auf Grund der gemachten Erfahrungen alle Benützer der Strassen zufriedenzustellen.

Wenn wir nun in grossen Zügen den Inhalt der künftigen Gesetzgebung zu umschreiben versuchen, halten wir dafür, dass die Vorschriften des gegenwärtig geltenden Konkordats in bezug auf Automobil und Fahrrad nach der nötigen Revision, Ergänzung und einem allfälligen Ausgleich mit den Bestimmungen der internationalen Übereinkunft übernommen werden können. Andererseits wird sich die Gesetzgebung vor allem mit einer höchst wichtigen grundsätzlichen Frage befassen müssen, nämlich: Inwieweit steht den Kantonen das Recht zu, Strassen auf ihrem Gebiet dem Automobilverkehr zu verschliessen? Es ist das eine Frage, die gelöst sein sollte, wie es das Konkordat getan hat, und zwar in dem Sinne, dass den Kantonen das Recht — eventuell unter Kontrolle oder Genehmigung der Bundesbehörden — gewahrt bleibe, diesen Verkehr für bestimmte Strassen, für die er mit Gefahr oder schweren Unannehmlichkeiten verbunden wäre, zu verbieten oder einzuschränken.

Im weitem sollte das eidgenössische Gesetz die Strafbestimmungen aufstellen, deren Vereinheitlichung höchst wünschenswert erscheint und bis jetzt noch nicht verwirklicht werden konnte; besonders ins Auge gefasst sollte werden der Rückzug der Fahrerlaubnis, der, mit Gültigkeit für die ganze Schweiz, nach Ansicht der sachverständigen Kreise das wirksamste Strafmittel und zugleich die beste Handhabe bilden wird, die Geschwindigkeitsüberschreitungen gewisser unvorsichtiger Fahrer zu verhindern.

Ferner würde die vom Konkordat über die Automobile vorgesehene und vom Departement des Innern durchgeführte Kontrolle durch das künftige Gesetz sicherer und vollständiger, da sie sich auf sämtliche Kantone erstrecken würde. Durch sie bekäme man nicht bloss eine wirksamere Waffe für die Verfolgung von Überschreitungen, sondern auch eine sichere Auskunftquelle für die Militärbehörden. Dies sind in wenig Worten und ohne der Zukunft vorzugreifen unter andern einige materielle Verbesserungen, die eine eidgenössische Gesetzgebung gegenüber der jetzigen Rechtslage bieten würde.

VI.

Zu gleicher Zeit als das Departement des Innern dem Bundesrate seine Vorschläge zu dem gegenwärtigen Entwurf für Revision der Bundesverfassung unterbreitete, legte auch das Justiz- und Polizeidepartement ein Gesetzprojekt über die Automobilhaftpflicht auf den Kanzleisch, ein Projekt, dessen beförderliche Einbringung an die Räte verschiedene Postulate (zuletzt das am 23. Juni 1909 vom Nationalrate und am 29. Oktober des nämlichen Jahres vom Ständerate angenommene) verlangt hatten. Bei diesem Anlass prüfte der Bundesrat die Frage, ob der Gesetzesentwurf über die Haftpflicht getrennt zu behandeln sei, um sogleich den Räten vorgelegt zu werden, oder ob die Revision der Verfassung abgewartet werden solle, damit dann zur Aufstellung eines einheitlichen Entwurfs geschritten werden könne, in den derjenige des Justiz- und Polizeidepartements einzubeziehen wäre und der dann auch die Vorschriften über den Verkehr, die Kontrolle, die Haftpflicht, sowie die Strafbestimmungen umfasste. Bekanntlich wurde diese Frage schon im Schosse der beiden eidgenössischen Räte diskutiert, ohne indessen eine positive Lösung zu finden. Der Nationalrat hat allerdings nach Erheblicherklärung der Motion Walther am 26. März 1909, am 23. Juni gleichen Jahres das obeerwähnte Postulat angenommen, das den Bundesrat um beförderliche Einreichung eines Gesetzentwurfs über die Automobilhaftpflicht ersucht, und der Ständerat hat diesem Beschluss am 29. Oktober 1909 zugestimmt. Aber die Räte haben dadurch den Vorteil nicht bestritten, den ein einziges, die ganze Materie des Automobilwesens ordnendes Bundesgesetz böte. Nach reiflicher Erwägung hat sich der Bundesrat für die zweite Lösung entschieden, d. h. dafür, die Vorlage eines Gesetzentwurfes über die Haftpflicht auf den Zeitpunkt zu verschieben, da er in der Lage sein wird, das Projekt zu einem allgemeinen Gesetz einzubringen. Er sieht in dieser Lösung verschiedene Vorteile sowohl für das gesetzgeberische Verfahren als in bezug auf die Form des Gesetzes und die zu handelnde Materie. Es empfiehlt sich, wie wir glauben, die Automobilhaftpflicht zusammen zu behandeln mit den Fragen, welche die aus der Verfassungsrevision entspringende Gesetzgebung zu lösen haben wird. Nicht nur wird sich die Diskussion in den Kommissionen und eidgenössischen Räten dadurch freier und leichter gestalten, dass die Vorlage die ganze Materie umfasst, sondern man wird auf diesem Wege ein homogenes Gesetz erhalten, dessen verschiedene Teile unter sich harmonieren. Andererseits berühren verschiedene Fragen, die zu prüfen sind oder bei den Vorarbeiten zur eidgenössischen Gesetzgebung schon geprüft worden sind, gleichzeitig das Gebiet der zivilen Haftpflicht und das der Polizei

und sollten unter Berücksichtigung dieser beiden Gesichtspunkte gelöst werden. Es wird genügen, in bezug hierauf an die Frage der rechtlichen Stellung des Heizers und die vielumstrittene der Gründung obligatorischer Genossenschaften zu erinnern. Im Interesse einer guten Gesetzgebung empfiehlt es sich, dieser eine möglichst breite Grundlage zu geben.

Das Verfahren, für welches sich der Bundesrat entschieden hat, ist unter andern auch von Deutschland durch das Reichsgesetz vom 3. Mai 1909 angenommen worden. Dieses Gesetz enthält die Vorschriften über den Verkehr, die Haftpflicht, sowie die Strafbestimmungen. Der Haupteinwand, der dagegen gemacht werden könnte, ist der, dass es die Lösung der Haftpflichtfrage verzögert. Allein dies ist im Hinblick auf die Vorteile, die es bietet, von sekundärer Bedeutung, um so mehr als die Verzögerung nicht bedeutend sein wird. Da das Material zur bevorstehenden Bundesgesetzgebung über das Automobilwesen sozusagen vollständig gesammelt ist, kann der Bundesrat sich schon jetzt verpflichten, in kürzester Frist, nach der Annahme des Entwurfs der Verfassungsrevision, die Vorlage zu einem allgemeinen Gesetze einzureichen.

VII.

Eine dritte zu prüfende Frage ist die, welche Ausdehnung die der Eidgenossenschaft einzuräumende Kompetenz erhalten, d. h. welche Tragweite dem neuen Verfassungsartikel gegeben werden soll. In seiner hiervor (sub III) erwähnten Eingabe verlangt der schweizerische Radfahrerbund die Ausdehnung der Bundeskompetenzen auf die gesamte Strassenpolizei. Wir können uns diesem Antrage, den wir als unzweckmässig und unnütz erachten, nicht anschliessen. Einmal, weil es angezeigt ist, die verfassungsmässigen Rechte der Kantone mit der grössten Schonung und nur soweit dies absolut notwendig ist, zu berühren, sodann, weil eine bundesgesetzliche Regelung des Automobilverkehrs selbstverständlich auch obligatorische Vorschriften für andere Fahrzeuge und selbst für Fussgänger umfassen kann. Dagegen sind wir der Ansicht, dass im neuen Verfassungsartikel der Fahrradverkehr besonders vorgesehen werden müsse. Da das künftige Bundesgesetz die Bestimmungen des Konkordats über Automobile aufheben soll, halten wir es für unzweckmässig, solche mit Bezug auf die Fahrräder weiter bestehen zu lassen und hierdurch für beide Arten von Fahrzeugen zwei verschiedene Verfahren einzuhalten.

Was die Vorbehalte verschiedener Kantone betreffend ihr Eigentumsrecht an den Strassen anbelangt, sehen wir trotz völliger Anerkennung dieses Rechts die Notwendigkeit ihrer ausdrücklichen

Erwähnung im Texte des Verfassungsartikels nicht ein. Indem dieser Text nur die Polizeivorschriften für Motorfahrzeuge und Fahrräder, d. h. eine genau begrenzte Materie umfasst, wahrt er von selbst den Kantonen die Rechte ihres öffentlichen Besitzes; er vermag denselben nicht mehr Eintrag zu tun, als dies z. B. durch das Aufsichtsrecht über die Strassen in Art. 37 der Bundesverfassung geschieht, oder als der Art. 24 das Eigentumsrecht an den Wäldern berührt. Die auf dem neuen Verfassungsartikel basierende Gesetzgebung wird den Kantonen wie angedeutet, das Recht zugestehen müssen, gewisse Strassen dem Automobilverkehr zu verschliessen; würde man aber in die Verfassung selbst einen besondern unbedingten bezüglichen Vorbehalt aufnehmen, käme man kaum zu einem wesentlichen Fortschritte dem Konkordate gegenüber.

VIII.

Im fernern erachten wir es für angezeigt, die Gelegenheit der teilweisen Verfassungsrevision dazu zu benutzen, dem Bunde in ausdrücklicher und unzweideutiger Weise das Recht zur Gesetzgebung über die Luftschiffahrt zu verschaffen. Die ungeheuren Fortschritte, die im Verlauf der letzten Jahre auf dem Gebiete der Luftschiffahrt sich verwirklichten, und die Projekte von Unternehmungen für den Lufttransport, die daraus entsprangen, schaffen eine neue Lage der Dinge, die den Bund in kürzester Frist in die Notwendigkeit versetzen kann, auf diesem Gebiete Massnahmen zu treffen, zu deren Durchführung ihm freie Bahn gelassen werden sollte.

Die Rechte, die dem Bund aus dem Postregal hier schon zustehen, sind ungenügend, denn sie betreffen bloss regelmässige und periodische Personentransporte, und es ist mehr als zweifelhaft, ob man auf dem in Art. 7 des Gesetzes über das Postregal vom 5. April 1894 (Art. 7 des zurzeit in den Räten hängigen Gesetzesentwurfes) vorgesehenen Konzessionswege imstande wäre, alle notwendigen Massnahmen zum Schutze der Interessen und der Sicherheit des Landes zu treffen.

Vom Standpunkte des verfassungsmässigen Ausgleichs der Befugnisse zwischen Bund und Kantonen lässt sich die Zuerkennung dieses Gesetzgebungsrechtes von selbst rechtfertigen. Einerseits liegt auf der Hand, dass eine Gesetzgebung über die Luftschiffahrt ebensowohl, wenn nicht mehr als diejenige über die Eisenbahnen, das gesamte Landesgebiet zu umfassen hat und auf keinerlei Weise von den Kantonsgrenzen eingeschränkt werden könnte. Andererseits wird die Luftschiffahrt allem Anschein nach in absehbarer Zeit der Gegenstand internationaler Abkommen

werden, zu deren Abschluss und Durchführung der Bund von vornherein mit den weitgehendsten gesetzgeberischen Befugnissen ausgerüstet werden sollte.

Die Rechtsfragen, denen die neueste praktische Entwicklungsphase der Luftschiffahrt gerufen hat und noch rufen wird, sind noch zu wenig abgeklärt, so dass in gegenwärtigem Zeitpunkt es schwer zu sagen wäre, auf welche Punkte sie sich mit Sicherheit richten werden. Wir beschränken uns deshalb darauf, hier nur andeutungsweise einiges zu erwähnen, das bei dem gegenwärtigen Stand der Wissenschaft (Meili: „Das Luftschiff im internen Recht und Völkerrecht“) den Gegenstand interner oder internationaler Ordnung bilden zu sollen scheint.

Vor allem muss der Bund das gesetzliche Recht besitzen, die Erlaubnis zur Unternehmung von Luftfahrten zu gewähren oder zu verweigern. Dies nicht nur aus polizeilichen Gründen, d. h. Gründen der öffentlichen Sicherheit, sondern namentlich auch aus militärischen, fiskalischen, gesundheitspolizeilichen, Zoll- oder aus irgendwelchen Gründen des allgemeinen Wohles. Umsomehr soll der Bund die Reglementierung des Luftschiffverkehrs von allen Gesichtspunkten aus vornehmen können, ebenso die Kontrolle über Bau und Zustand, Befähigung und Nationalität von Führer und Mannschaft, Bezeichnung der Landungsstellen, Bestimmung verbotener Zonen, Aufstellung gewisser Fahrregeln, Registerführung, Bordpapiere, Zeichen und Signale usw. Andererseits wird er voraussichtlich an die Lösung zahlreicher Zivil- und strafrechtlicher Fragen, auch solcher aus dem Verfahren und der Gerichtsbarkeit, denen das neue Beförderungsmittel gerufen hat oder noch rufen wird, herangehen müssen. Wie bereits angedeutet, ist es wahrscheinlich, dass ein grosser Teil dieser Fragen auf dem Wege internationaler Vereinbarungen gelöst wird. Für diejenigen aber, die durch die interne Gesetzgebung gelöst werden sollen, wird die Regelung um so notwendiger und dringender sein, als die Schweiz über kein Seerecht verfügt, das analog angewendet werden könnte.

IX.

Es bleibt uns nur noch übrig, einige Erklärungen über Redaktion und Auslegung des vorgeschlagenen Verfassungsartikels abzugeben.

Der Artikel sollte sich unseres Erachtens im Anschluss an Art. 37, der von der Oberaufsicht des Bundes über Strassen und Brücken handelt, an deren Erhaltung die Eidgenossenschaft ein Interesse hat, einfügen und würde folgendermassen lauten:

Art. 37^{bis}.

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

Die Gesetzgebung über die Luftschiffahrt ist Sache des Bundes.“

Über Alinea 1 des Artikels betreffend die Automobile und Fahrräder beschränken wir uns unter Bezug auf die Ausführungen sub VII hiervor zu bemerken, dass man mit dem Ausdruck „Automobile“ jedes Strassenfahrzeug, welches durch mechanischen Antrieb bewegt wird, ohne an Bahngeleise gebunden zu sein — so unter andern die Motorfahrräder sowie die Lastwagen und Motoromnibusse — zu betrachten hat.

Was das zweite Alinea, von der Luftschiffahrt, anbetrifft, so erklärt sich der Unterschied zwischen dessen Redaktion und derjenigen des ersten, wie oben erwähnt, aus dem Unterschied der dem Bunde zuzuerkennenden Befugnisse. Während bezüglich der Automobile und Fahrräder die Revision nur dahin geht, dem Bunde das Recht zum Erlass von polizeilichen Vorschriften — so hauptsächlich die allgemeine Regelung des Verkehrs und die Kontrolle — zu verschaffen, handelt es sich bei der Luftschiffahrt darum, ihm das Recht völliger Gesetzgebungsfreiheit für diese Beförderungsart zu übertragen, d. h., er soll alle Vorschriften, die sich auf diesem Gebiet im Interesse des Landes als notwendig herausstellen werden, festsetzen können.

Der Ausdruck „Luftschiffahrt“ schliesst selbstverständlich ohne weiteres sämtliche Zweige der Aeronautik in sich ein, sowohl die Aerostatik d. h. Apparate mit statischem Auftrieb, für gewöhnlich „leichter als die Luft“ benannt (lenkbare und unlenkbare, Freund Fesselballons) wie die Aviatik, d. h. Apparate mit dynamischem Auftrieb, für gewöhnlich „schwerer als die Luft“ benannt.

Gestützt auf vorstehende Ausführungen beehren wir uns, Ihnen zu beantragen, nachstehenden Entwurf „Bundesbeschluss“ zu genehmigen.

Bern, den 22. März 1910.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Comtesse.

Der Kanzler der Eidgenossenschaft:

Schatzmann.

(Entwurf.)

Bundesbeschluss

betreffend

die Aufnahme eines Art. 37^{bis} in die Bundesverfassung (Automobilverkehr und Luftschiffahrt).

Die Bundesversammlung
der schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht der Botschaft des Bundesrates vom
22. März 1910,

beschliesst:

I. Die Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 erhält
folgenden Zusatz:

Art. 37^{bis}.

Der Bund ist befugt, polizeiliche Vorschriften für Auto-
mobile und Fahrräder aufzustellen.

Die Gesetzgebung über die Luftschiffahrt ist Sache des
Bundes.

II. Dieser Zusatzartikel wird dem Volke und den
Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

III. Der Bundesrat ist mit der Vollziehung des Be-
schlusses beauftragt.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend teilweise Revision der Bundesverfassung (Gesetzgebung über Automobilverkehr und Luftschiffahrt). (Vom 22. März 1910.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1910
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	14
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	06.04.1910
Date	
Data	
Seite	606-620
Page	
Pagina	
Ref. No	10 023 712

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.