

Unicopie este y laire



DELL

Verhandlungsheft

Bundesverfassung
(koordinierte Verkehrspolitik)

**Cahier
des délibérations**

Constitution fédérale
(politique coordonnée des
transports)

**Quaderno
delle deliberazioni**

Costituzione federale
(politica coordinata dei
trasporti)

82.082

Dokumentationsdienst der Bundesversammlung
Service de documentation de l'Assemblée fédérale
Servizio di documentazione dell'Assemblea federale

Inhaltsverzeichnis

		<u>Seiten</u>
A.	Uebersicht über die Verhandlungen	III
B.	Detaillierte Uebersicht über die Verhandlungen	IV
C.	Rednerliste	IX
D.	Schwerpunkte der Diskussionen	XI
E.	<u>Verhandlungen der Räte</u>	
	Ständerat (11./12.6.1985)	1
	Nationalrat (4./ 5.3.1986)	41
	Ständerat (17./18.12.1986)	107
	 <u>Schlussabstimmungen</u>	
	Ständerat (20.3.1987)	119
	Nationalrat (20.3.1987)	121

Bern, 6.4.1988 Cn/lg

Table des matières

	<u>Pages</u>
A. Résumé des délibérations	III
B. Résumé détaillé des délibérations	IV
C. Liste des orateurs	IX
D. Eléments essentiels des débats	XI
E. <u>Débats dans les conseils</u>	
Conseil des Etats (11./12.6.1985)	1
Conseil national (4./ 5.3 1986)	41
Conseil des Etats (17./18.12.1986)	107
<u>Votes finaux</u>	
Conseil des Etats (20.3.1987)	119
Conseil national (20.3.1987)	121

Berne, le 6.4.1988

A. Uebersicht über die Verhandlungen
Résumé des délibérations

× 136/82.082 s Bundesverfassung (koordinierte Verkehrspolitik)

Botschaft und Beschlussexentwurf vom 20. Dezember 1982 (BBl 1983 I, 941) über die Grundlagen einer koordinierten Verkehrspolitik.

N *Flubacher*, Ammann-St. Gallen, Aregger, Biel, Bircher, Bühler-Tschappina, Columberg, Cotti, Darbellay, Dupont, Eggli-Winterthur, Eggly-Genf, Etique, Giger, Gloor, Herczog, Keller, Kohler, Kühne, Künzi, Longet, Lüchinger, Mauch, Nauer, Nebiker, Ruch-Zuchwil, Rutishauser, Schmidhalter, Thévoz (29)

S *Meier Hans*, Affolter, Andermatt, Arnold, Bühler, Cavelti, Debétaz, Dreyer, Gadiant, Gerber, Jelmini, Lauber, Miville, Piller, Reymond (15)

1985 12. Juni. Beschluss des Ständerates abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

1986 5. März. Beschluss des Nationalrates abweichend vom Beschluss des Ständerates.

1986 18. Dezember. Beschluss des Ständerates: Zustimmung.

1987 20. März. Beschluss des Ständerates: Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen.

1987 20. März. Beschluss des Nationalrates: Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen.

Bundesblatt I, 979

× 136/82.082 é Constitution fédérale (politique coordonnée des transports)

Message et projet d'arrêté du 20 décembre 1982 (FF 1983 I, 909) sur les bases d'une politique coordonnée des transports (Révision partielle de la constitution fédérale).

N *Flubacher*, Ammann-Saint-Gall, Aregger, Biel, Bircher, Bühler-Tschappina, Columberg, Cotti, Darbellay, Dupont, Eggli-Winterthur, Eggly-Genève, Etique, Giger, Gloor, Herczog, Keller, Kohler, Kühne, Künzi, Longet, Lüchinger, Mauch, Nauer, Nebiker, Ruch-Zuchwil, Rutishauser, Schmidhalter, Thévoz (29)

E *Meier Hans*, Affolter, Andermatt, Arnold, Bühler, Cavelti, Debétaz, Dreyer, Gadiant, Gerber, Jelmini, Lauber, Miville, Piller, Reymond (15)

1985 12 juin. Décision du Conseil des Etats modifiant le projet du Conseil fédéral.

1986 5 mars. Décision du Conseil national avec des divergences.

1986 18 décembre. Décision du Conseil des Etats: Adhésion.

1987 20 mars. Décision du Conseil des Etats: L'arrêté est adopté en votation finale.

1987 20 mars. Décision du Conseil national: L'arrêté est adopté en votation finale.

Feuille fédérale I, 964

B. Detaillierte Uebersicht über die Verhandlungen
Résumé détaillé des délibérations

	<u>Seiten</u> <u>Pages</u>
<u>1. Ständerat</u>	
	<u>Conseil des Etats</u>
Meier Hans, <u>Berichterstatter</u>	Meier Hans, <u>rapporteur</u> 3
Antrag der Kommission	Proposition de la commission 3
Antrag Jagmetti	Proposition Jagmetti 3
Gadient	6
Affolter	7
Gerber	8
Dreyer	9
Reymond	10
Piller	11
Andermatt	13
Arnold	13
Lauber	14
Cavelty	15
Jagmetti	16
Hefti	18
Stucki	19
Knüsel	20
Bauer	20
Schlumpf, <u>Bundesrat</u>	Schlumpf, <u>conseiller fédéral</u> 21
Kündig, <u>Präsident</u>	Kündig, <u>président</u> 24
Jagmetti	24
Meier Hans, <u>Berichterstatter</u>	Meier Hans, <u>rapporteur</u> 25
Schlumpf, <u>Bundesrat</u>	Schlumpf, <u>conseiller fédéral</u> 25
Abstimmung	Vote 27
<u>Detailberatung</u>	<u>Discussion par articles</u>
<u>Titel und Ingress</u>	<u>Titre et préambule</u> 27
Antrag der Kommission	Proposition de la commission 27
Ziff. 1 Ingress, Art. 36 bis Abs. 1, 2.Satz sowie Abs. 2, 4 und 5	Ch. 1 préambule, art. 36 bis al. 1, 2e phrase, ainsi que 2e, 4e et 5e al.
Antrag der Kommission	Proposition de la commission 27
Art. 36ter Abs. 1 und 1 bis	Art. 36ter al. 1 et 1 bis 27
Meier Hans, <u>Berichterstatter</u>	Meier Hans, <u>rapporteur</u> 27
Reymond	27
Schlumpf, <u>Bundesrat</u>	Schlumpf, <u>conseiller fédéral</u> 27
Kündig, <u>Präsident</u>	Kündig, <u>président</u> 27
Abstimmung	Vote 28
Art. 36ter Abs. 2, 3	Art. 36ter al. 2, 3
Antrag der Kommission	Proposition de la commission 28
Anträge Dreyer	Propositions Dreyer 28
Dreyer	28
Meier Hans, <u>Berichterstatter</u>	Meier Hans, <u>rapporteur</u> 28
Zumbühl	29
Piller	29
Lauber	29
Meier Hans, <u>Berichterstatter</u>	Meier Hans, <u>rapporteur</u> 30
Hefti	30
Kündig, <u>Präsident</u>	Kündig, <u>président</u> 30
Abstimmung	Vote 30
Dreyer	30

Kündig, Präsident	Kündig, président	31
Dreyer		31
Hefti		31
Jagmetti		31
Schlumpf, <u>Bundesrat</u>	Schlumpf, <u>conseiller fédéral</u>	31
Kündig, <u>Präsident</u>	Kündig, président	31
Weber		31
Kündig, Präsident	Kündig, président	31
Abstimmung	Vote	31
Kündig, Präsident	Kündig, président	32
Art. 36ter Abs. 3 bis und 4	Art. 36ter al. 3 bis et 4	32
Antrag der Kommission	Proposition de la commission	32
Kündig, Präsident	Kündig, président	32
Art. 37 Abs. 1 , Abs. 1	Art. 37 al. 1 , al. 1 ch. 1	32
Ziff. 1 Ingress	préambule	
Art. 37 Abs. 1 Ziff. 1 Bst.a	Art. 37 al. 1 ch. 1 let.a	32
Antrag der Kommission	Proposition de la commission	32
Mehrheit	Majorité	32
Minderheit I	Minorité I	32
Minderheit II	Minorité II	32
Meier Hans, <u>Berichterstatter</u>	Meier Hans, <u>rapporteur</u>	32
Kündig, <u>Präsident</u>	Kündig, président	33
Cavelty		33
Andermatt		33
Arnold		33
Schlumpf, <u>Bundesrat</u>	Schlumpf, <u>conseiller fédéral</u>	34
Abstimmung	Vote	34
Art. 37 Abs. 1 Ziff. 1	Art. 37 al. 1 ch. 1 let. b,	34
Bst. b, Ziff. 2 Bst. a	ch. 2 let. a	
Art. 37 Abs. 1 Ziff. 2	Art. 37 al. 1 ch. 2 let. b	34
Bst. b		
Meier Hans, <u>Berichterstatter</u>	Meier Hans, <u>rapporteur</u>	35
Debétaz		35
Gadient		35
Ducret		36
Schlumpf, <u>Bundesrat</u>	Schlumpf, <u>conseiller fédéral</u>	36
Debétaz		36
Abstimmung	Vote	36
Art. 37 Abs. 1 Ziff. 2 Bst.c	Art. 37 al. 1 ch. 2 let. c	36
Meier Hans, <u>Berichterstatter</u>	Meier Hans, <u>rapporteur</u>	37
Reymond		37
Schlumpf, <u>Bundesrat</u>	Schlumpf, <u>conseiller fédéral</u>	37
Abstimmung	Vote	38
Cavelty		38
Kündig, <u>Präsident</u>	Kündig, président	38
Art. 37 Abs. 2	Art. 37 al. 2	38/39
Meier Hans, <u>Berichterstatter</u>	Meier Hans, <u>rapporteur</u>	39
Jelmini		39
Schlumpf, <u>Bundesrat</u>	Schlumpf, <u>conseiller fédéral</u>	39
Art. 37 Abs. 3, 4	Art. 37 al. 3, 4	40
Kündig, <u>Präsident</u>	Kündig, président	40
Art. 41ter Abs. 4 Bst. a	Art. 41ter al. 4 let. a	40
zweiter Satz	2e phrase	
Art. 19	Art. 19	40

Ziff. II	Chiff. II	40
Gesamtabstimmung	Vote sur l'ensemble	40
<u>2. Nationalrat</u>	<u>Conseil national</u>	
Antrag der Kommission	Proposition de la commission	43
Flubacher, <u>Berichterstatter</u>	Flubacher, <u>rapporteur</u>	43
Cotti Gianfranco, <u>Bericht-</u> <u>erstatter</u>	Cotti Gianfranco, <u>rapporteur</u>	45
Biel		46
Bircher		47
Lüchinger		48
Cotti Flavio		49
Nebiker		50
Steffen		51
Eggly - Genève		51
Herczog		52
Bundi, Präsident	Bundi, président	53
Columberg		54
Etique		54
Ammann - St. Gallen		55
Keller		55
Bühler - Tschappina		55
Clivaz		56
Oester		56
Schmidhalter		57
Müller - Meilen		57
Kühne		58
Salvioni		58
Seiler		59
Longet		59
Brélaz		60
Müller - Scharnachtal		60
Flubacher, <u>Berichterstatter</u>	Flubacher, <u>rapporteur</u>	61
Cotti Gianfranco, <u>Bericht-</u> <u>erstatter</u>	Cotti Gianfranco, <u>rapporteur</u>	62
<u>Schlumpf, Bundesrat</u>	<u>Schlumpf, conseiller fédéral</u>	62
Bundi, Präsident	Bundi, président	65
Vorschlag des Präsidenten für die Detailberatung	Proposition du Président pour la discussion de détail	66
Grundsatzdebatte über die Konzeption Bundesrat/ Ständerat/Mehrheit bzw. Lüchinger	Débat sur la conception Conseil fédéral/ Conseil des Etats/Majorité et Lüchinger	67
Art. 36 bis	Art. 36 bis	67
Art. 36 ter	Art. 36 ter	67
Art. 36 quater	Art. 36 quater	67
Art. 37	Art. 37	67
Art. 36 bis	Art. 36 bis	68
Art. 36 ter	Art. 36 ter	68
Art. 36 quater	Art. 36 quater	68
Art. 37	Art. 37	68
Lüchinger		69
Clivaz		70
Flubacher, <u>Berichterstatter</u>	Flubacher, <u>rapporteur</u>	71
Cotti Gianfranco, <u>Bericht-</u> <u>erstatter</u>	Cotti Gianfranco, <u>rapporteur</u>	71
<u>Schlumpf, Bundesrat</u>	<u>Schlumpf, conseiller fédéral</u>	71
Abstimmung	Vote	72
Bundi, Präsident	Bundi, président	72
<u>Detailberatung</u>	<u>Discussion par articles</u>	72
Titel und Ingress	Titre et préambule	72

Art. 36 bis	Art. 36 bis	72
Schmidhalter		72
Flubacher, <u>Berichterstatter</u>	Flubacher, <u>rapporteur</u>	72
Cotti Gianfranco, <u>Bericht-</u> <u>erstatter</u>	Cotti Gianfranco, <u>rapporteur</u>	72
Schlumpf, <u>Bundesrat</u>	Schlumpf, <u>conseiller fédéral</u>	72
Bundi, <u>Präsident</u>	Bundi, <u>président</u>	73
Schmidhalter		73
Schlumpf, <u>Bundesrat</u>	Schlumpf, <u>conseiller fédéral</u>	73
Bundi, <u>Präsident</u>	Bundi, <u>président</u>	73
Abstimmung	Vote	73
Art. 36 ter Abs. 1	Art. 36 ter al. 1	73
Art. 36 ter Abs. 1 bis	Art. 36 ter al. 1 bis	73
Ammann - St. Gallen		73
Clivaz		74
Flubacher, <u>Berichterstatter</u>	Flubacher, <u>rapporteur</u>	75
Cotti Gianfranco, <u>Bericht-</u> <u>erstatter</u>	Cotti Gianfranco, <u>rapporteur</u>	75
Schlumpf, <u>Bundesrat</u>	Schlumpf, <u>conseiller fédéral</u>	75
Abstimmung	Vote	76
Art. 36 ter Abs. 2	Art. 36 ter al.2	76
Art. 36 ter Abs. 3	Art. 36 ter, al. 3	76
Bundi, <u>Präsident</u>	Bundi, <u>président</u>	76
Bircher		76
Columberg		77
Keller		78
Longet		78
Etique		79
Neukomm		80
Butty		80
Künzi		81
Dünki		81
Müller - Meilen		82
Nebiker		82
Clivaz		83
Cotti Flavio		83
Herczog		84
Rebeaud		84
Lüchinger		85
Ruch - Zuchwil		85
Ammann - St. Gallen		86
Bundi, <u>Präsident</u>	Bundi, <u>président</u>	86
Eggly - Genève		86
Flubacher, <u>Berichterstatter</u>	Flubacher, <u>rapporteur</u>	86
Cotti Gianfranco, <u>Bericht-</u> <u>erstatter</u>	Cotti Gianfranco, <u>rapporteur</u>	87
Schlumpf, <u>Bundesrat</u>	Schlumpf, <u>conseiller fédéral</u>	88
Bundi, <u>Präsident</u>	Bundi, <u>président</u>	91
Abstimmung	Vote	91
Bundi, <u>Präsident</u>	Bundi, <u>président</u>	91
Abstimmung	Vote	91
Art. 36 ter Abs. 3 bis	Art. 36 ter al. 3 bis	91
Art. 36 ter Abs. 4	Art. 36 ter al. 4	91
Herczog		91
Mauch		92
Jaeger		92
Flubacher, <u>Berichterstatter</u>	Flubacher, <u>rapporteur</u>	94
Cotti Gianfranco, <u>Bericht-</u> <u>erstatter</u>	Cotti Gianfranco, <u>rapporteur</u>	94

Schlumpf, <u>Bundesrat</u>	Schlumpf, <u>conseiller fédéral</u>	94
Günter		95
Abstimmung	Vote	95
Art. 37	Art. 37	95/96
Herczog		97
Bundi, Präsident	Bundi, président	97
Schmidhalter		97
Etique		98
Bircher		98
Bundi, Präsident	Bundi, président	99
Steffen		99
Nauer		99
Lüchinger		99
Jaeger		100
Loretan		101
Clivaz		101
Flubacher, <u>Berichterstatter</u>	Flubacher, <u>rapporteur</u>	102
Cotti Gianfranco, <u>Bericht-</u> <u>erstatter</u>	Cotti Gianfranco, <u>rapporteur</u>	102
Schlumpf, <u>Bundesrat</u>	Schlumpf, <u>conseilller fédéral</u>	102
Abstimmung	Vote	104
Bundi, Präsident	Bundi, président	104
Gesamtabstimmung	Vote sur l'ensemble	105
3. <u>Differenzen</u>	<u>Divergences</u>	
<u>Ständerat</u>	<u>Conseil des Etats</u>	
Meier Hans, <u>Berichterstatter</u>	Meier Hans, <u>rapporteur</u>	109
Art. 36 bis Abs. 1 zweiter Satz sowie Abs. 2 und 4	Art. 36 bis al. 1 2e phrase, ainsi qu'al. 2 et 4	109
Art. 36 ter Abs. 2 und 3	Art. 36 ter al. 2 et 3	109
Meier Hans, <u>Berichterstatter</u>	Meier Hans, <u>rapporteur</u>	110
Dreyer		111
Flückiger		112
Gadient		112
Lauber		113
Affolter		114
Meier Hans, <u>Berichterstatter</u>	Meier Hans, <u>rapporteur</u>	116
Dreyer		116
Dobler, Präsident	Dobler, président	116
Abstimmung	Vote	116
Cavelty		116
Dreyer		117
Meier Hans, <u>Berichterstatter</u>	Meier Hans, <u>rapporteur</u>	117
Binder		117
Affolter		117
Schlumpf, <u>Bundesrat</u>	Schlumpf, <u>conseiller fédéral</u>	117
Abstimmung	Vote	117
Art. 36 ter Abs. 4	Art. 36 ter al. 4	117
Meier Hans, <u>Berichterstatter</u>	Meier Hans, <u>rapporteur</u>	118
Art. 37	Art. 37	118
Meier Hans, <u>Berichterstatter</u>	Meier Hans, <u>rapporteur</u>	118
4. <u>Schlussabstimmungen</u>	<u>Votes finaux</u>	
.1 <u>Ständerat</u>	<u>Conseil des Etats</u>	119
.2 <u>Nationalrat</u>	<u>Conseil national</u>	121

C. Rednerliste

Liste des orateurs

1. STAENDERTCONSEIL DES ETATS

Affolter	7
Andermatt	13, 33
Arnold	13, 33
Bauer	20
Cavelty	15, 33, 38
Debétaz	35, 36
Dreyer	9, 28, 30, 31
Ducret	36
Gadient	6, 35
Gerber	8
Hefti	18, 30, 31
Jagmetti	16, 24, 31
Jelmini	39
Knüsel	20
Kündig, Präsident	24, 27, 30, 31, 32, 33, 38, 40
Lauber	14, 29
Meier Hans, <u>Berichterstatter</u>	3, 25, 27, 29, 30, 32, 35, 37, 39
Piller	11, 29
Reymond	10, 27, 37
Stucki	19
Weber	31
Zumbühl	29
Schlumpf, <u>Bundesrat</u>	21, 25, 27, 31, 34, 36, 37, 39

2. NATIONALRAT

CONSEIL NATIONAL

Ammann-SG	55, 73, 86
Biel	46
Bircher	47, 76, 98
Brélaz	60
Bühler-Tschappina	55
Bundi, <u>Präsident</u>	53, 65, 72, 73, 76, 86, 91, 95, 97, 99, 101, 104, 105
Butty	80
Clivaz	56, 70, 74, 83, 101
Columberg	54, 77
Cotti Flavio	49, 83
Cotti GF, <u>rapporteur</u>	45, 62, 71, 72, 87, 94, 102
Dünki	81
Eggly-Genève	51, 86
Etique	54, 79, 98
Flubacher, <u>Berichterstatter</u>	43, 61, 71, 72, 75, 86, 94, 102
Günter	95
Herczog	52, 84, 91, 97
Jaeger	92, 100
Keller	55, 78
Kühne	58
Künzi	81
Longet	59, 78
Loretan	101
Lüchinger	48, 69, 85, 99
Mauch	92
Müller-Scharnachtal	60
Müller-Meilen	57, 82
Nauer	99
Nebiker	50, 82
Neukomm	80
Oester	56
Rebeaud	84
Ruch-Zuchwil	85
Salvioni	58
Schmidhalter	57, 72, 97
Seiler	59
Steffen	51, 99
Schlumpf, <u>Bundesrat</u>	62, 71, 72, 75, 88, 94, 102

3. STAENDERAT

CONSEIL DES ETATS

Affolter	114, 117
Binder	117
Cavelty	116
Dobler, <u>Präsident</u>	116
Dreyer	111, 116, 117
Flückiger	112
Gadient	112
Lauber	113
Meier Hans, <u>Berichterstatter</u>	109, 110, 116, 117, 118
Schlumpf, <u>Bundesrat</u>	114, 117

D. Schwerpunkte der Diskussionen

Seiten- unterteilung

Ablehnung der Vorlage	19a
Annahme der Vorlage	91b
Agglomerationsverkehr	21b,c, 24a,b, 53b, 57a, 60b, 61a, 62c, 78d, 79b, 80b,c,d, 81c, 82a, 84d, 85a,b, 86d, 87b, 88b,d, 113c
Aufgabenteilung Bund/Kantone	4d, 5a,c, 7a,b,d, 8a,d, 9d, 10a,b, 11b, 12d, 13c,d, 14a, 15b,d, 16d, 19b, 21a,d, 22a,d, 24a, 28b, 29a, 30b, 33b, 53a, 54c,d, 55b,c, 56d, 58b, 64c, 77b, 78a, 85c, 89b,c,d, 90b,d, 109c,d, 110, 111, 114, 115, 116a,b, 117
Ausführungsgesetzgebung	6d, 15c,d, 17a, 20a, 22b, 25a, 26b, 44a, 47c, 58a, 71c, 75c
Basiserschliessung/Grunder- schliessung	7c, 9d, 12b, 22a, 56d
Bestehende Verfassungsartikel über den Verkehr	4c,8a, 22b, 44a, 50c
Botschaft des Bundesrates	4b,c, 10a,b, 18c, 20a, 29b, 33c,d, 45b, 54a
Eigenwirtschaftlichkeit	5c, 6c, 8d, 21d, 47b, 65b, 92b,c, 97b
Eintreten	3c 4c, 6d, 8b, 9a, 11d, 12a, 13a,b,d, 14b,c, 16b, 20a, 24c, 49b, 50a,b,c, 51a,d, 52c, 53d, 54b,d, 56a,c, 60d, 61a, 65c
Finanzierung	4d, 5c,d, 7b, 8d, 9b,d, 10b, 12b, 13c, 15d, 17d, 18a,d, 19b,d, 20d, 21b, 22a, 23d, 25a, 28c, 29b, 31c, 33a,d, 34c, 44a,b,d, 45c,d, 46a,b,c, 47b, 48b, 49c, 52b, 56c, 57b, 58d, 59c, 61d, 63c,d, 65b, 68b, 70b,c, 71d, 86a,b, 97b, 98d, 99b,c, 100a,b,c, 101c, 102, 103, 113, 115c,d

Gemeinwirtschaftliche Leistungen Abteilung	5d, 6a, 8d, 19a, 21d, 23d, 32c, 33d, 34a, 54c, 65b, 67b, 68a, 81a,b, 90b,c, 91a
Gesamtverkehrskonzeption	4a, 7d, 8, 9b, 10d, 11d, 13b, 14c, 15b,d, 16b, 22c, 31a,b, 43b,c, 45a,b, 48a,b, 50a, 56b, 57c, 63a
Güterfernverkehr	4d, 11a,b, 17a, 20a, 24b,d, 26a, 27c, 73c,d, 74, 75b,c
Handels- und Gewerbefreiheit	4d, 24d, 26a, 27b, 67b, 68b, 75b
Infrastrukturen	9a,b,d, 12a,b, 17b, 19a, 21b, 22a,d, 24a, 26b, 29a, 34b,c, 46b, 47c,d, 48b, 53c, 60d, 61a, 64b, 73a, 82d
Internationale Auswirkungen	20b, 23a, 24b, 26a,b, 38a,b,c
Kompetenzen des Bundes und der Kantone	4d, 10b,d, 12a, 14a, 16d, 17a,d, 18d, 19b, 25d, 47a, 50b, 52a, 54d, 78b, 82c,d, 110, 111, 114, 115, 116, 117a,b
Koordinierte Verkehrspolitik	4b, 6d, 7d, 8a,b, 9b, 10c,d, 14b,d, 16c, 19c, 21d, 45a,b, 46b,c,d, 49b,d, 51a, 52d, 54a, 55c, 57c, 62b, 63a, 88a, 92a
Kostendeckung	5d, 11b, 12a, 18c, 23c, 26d, 32b, 34a, 46c, 53c, 67c, 68d, 73d, 91d, 98a,b
Lastenausgleich	5b, 6d, 7c, 8d, 12b, 19d, 23a, 32b, 40a, 57b, 62a, 70a, 77d, 82b, 91a, 95d
Nationale Verkehrsverbindungen	5b, 7a, 8a, 10b, 11a, 12a, 17b,c, 18b,d, 19b, 23c,d, 24d, 25c, 26c, 29d, 31a,b,c, 48c, 52a, 58c,d, 60d, 64d, 67c, 68b,c, 77c,d, 83c,d, 85d, 110a,b
Nationalstrassen	4d, 8d, 66a, 72b,c,d, 73a,b, 76d, 77a,b, 81d, 87c, 88c, 96a, 98b, 115a
Oeffentlicher Regionalverkehr	5b, 7a,b, 8b,d, 9d, 10a, 11a, 12a,b,c, 13d, 14a,b,d, 16a, 17b, 23b, 29c, 30a,b, 31b, 43d, 44b, 55d, 56a, 57d, 58a,c, 64c, 78c,d, 79a,d, 80d, 81a,b, 83a,b,c, 84b,c, 86c, 87a,b,d, 90a,b, 109c,d, 112c,d, 113, 114, 115c,d, 116c,d

Oeffentlicher und privater Verkehr	5a, 6b, 9a,d, 11b, 12d, 13c,d, 14b, 16b, 18b,c, 23b, 29d, 31a, 36a,b, 39a,b, 47a, 48d, 49c, 51c, 52a,d, 53a,d, 56b, 57d, 58c,d, 60a, 62b, 63b, 78c, 79c, 85a, 92c
Regionale Verkehrsverbindungen	7a, 17a,b,c, 18b,d, 19b, 20d, 21a,b, 24d, 25c, 26c, 28a,b, 29c,d, 30a,b, 31b, 48c, 49b,c, 52a, 54, 55b,c, 56a,d, 58c,d, 59c, 60d, 61, 64c,d, 65b, 67c, 68b,c, 77c,d, 78b, 83c,d, 85c,d, 87a, 110a,b
Rückweisung an den Bundesrat	8a,b, 25b, 27a
Rückweisung an die Kommission	3c,d, 8a,b, 13c, 16c, 23d, 24d, 25b, 27a, 28d, 69c
Stellungnahmen der Kantone	4c, 20c,d, 21a,b, 29b
Stellungnahmen von Verbänden und diversen Organisationen	4c, 7a, 9d, 11c, 50a,b, 77c,
Steuer- und Zolleinnahmen	6a, 9b, 16a, 32d, 33b,c, 48b,c, 57a, 58a, 67d, 68d, 69d, 95b,c, 96b,c, 99a,b,d
Strassenverkehrsabgaben	4b, 6b, 9a, 11b, 12d, 13b, 19c, 20b, 21c, 25d, 26d, 30d, 36d, 37, 49a, 51c,d, 67b,c,d, 68b,c,d, 95b,c, 96b,c, 98b
Treibstoffzölle, Treibstoffzollverwendung	4b, 6b, 7c, 12d, 14d, 18a, 19c, 30c, 34d, 35, 36c, 37d, 44d, 46b, 52b, 53a, 57b, 58a, 62a, 67d, 68d, 69d, 71d, 95b,c, 96b,c, 97d, 98a, 100a, 101a,c, 102, 103, 104a,b
Uebergangsbestimmungen	6c, 37d
Umwelt und Lebensqualität	13b, 15d, 38d, 39a,c, 48d, 59a,b, 60b, 63b, 67b, 68b, 92c,d, 95c, 96b,c
Verfassungsartikel "Koordinierte Verkehrspolitik"	4c, 63b,c,d, 64a,b, 65c, 69b,c, 70b, 71, 75a,b, 114c,d
Verkehrsbedürfnisse	4d, 7b,d, 12a,13c, 15a,d, 22a, 47d, 53a, 56a, 59b
Verkehrshierarchie Netzhierarchie	4c, 5a,c, 8b, 9c,d, 10a,c, 12a,b, 13c, 16d, 18c, 24d, 28c,d, 29c,d, 43d, 45d, 46b, 53b, 54b, 55a,b, 57d, 60d, 77b, 79d, 81c, 84b, 86a, 113, 115d, 116b

Verkehrsmonopole und Konzessionssystem	4c, 7b, 12b,c, 15a,d, 16a, 23b, 44c, 45c, 61a, 63d, 81b, 84a, 86c, 89c, 113
Verkehrsnetze	7a, 15a, 53b, 55a,b, 82d
Vernehmlassungsverfahren	4b, 20c, 29b
Wahl des Verkehrsmittels	27d, 47d, 62c
Ziele der schweizerischen Verkehrspolitik	4d, 8c, 9a, 10d, 12a, 15c, 18b, 21d, 22a, 43b, 45c, 48a, 50a,d, 51b, 52d, 53d, 55d, 56d, 58b, 60a, 67a,b, 68b, 69d

D. Eléments essentiels des débats

	Répartition des pages
Acceptation du projet	91b
Articles constitutionnels en vigueur (concernant le trafic)	4c, 8a, 22b, 44a, 50c
Articles constitutionnels "Politique coordonnée des transports"	4c, 63b,c,d, 64a,b, 65c, 69b,d, 70b, 71, 75a,b, 114c,d
Besoins de mobilité et de transport	4d, 7b,d, 12a, 13c, 15a,d, 22a, 47d, 53a, 56a, 59b
Buts de la politique suisse de transport	4d 8c, 9a, 10d, 12a, 15c, 18b, 21d, 22a, 43b, 45c, 48a, 50a,d, 51b, 52d, 53d, 55d, 56d, 58b, 60a, 67a,b, 68b, 69d
Compensation des charges	5b, 6d, 7c, 8d, 12b, 19d, 23a, 32b, 40a, 57b, 62a, 70a, 77d, 82b, 91a, 95d
Compétences de la Confédération et des cantons	4d, 10b,d, 12a, 14a, 16d, 17a,d, 18d, 19b, 25d, 47a, 50b, 52a, 54d, 78b, 82c,d, 110, 111, 114, 115, 116, 117a,b
Conception globale des transports	4a, 7d, 8, 9b, 10d, 11d, 13b, 14c, 15b,d, 16b, 22c, 31a,b, 43b,c, 45a,b, 48a,b, 50a, 56b, 57c, 63a
Consequences internationales	20b, 23a, 24b, 26a,b, 38a,b,c,
Converture des coûts	5d 11b, 12a, 18c, 23c, 26d, 32b, 34a, 46c, 53c, 67c, 68d, 73d, 91d, 98a,b
Desserte de base	7c, 9d, 12b, 22a, 56d
Dispositions transitoires	6c, 37d
Droits d'entrée sur les carburants, réalisation des tâches respectives	4b, 6b, 7c, 12d, 14d, 18a, 19c, 30c, 34d, 35, 36c, 37d, 44d, 46b, 52b, 53a, 57b, 58a, 62a, 67d, 68d, 69d, 71d, 95b,c, 97d, 98a, 100a, 101a,c, 102, 103, 104a,b
Entrer en matière	3c, 4c, 6d, 8b, 9a, 11d, 13a,b,d, 14b,c, 16b, 20a, 24c, 49b, 50a,b,c, 51a,d,

	52c, 53d, 54b,d, 56a,c, 60d, 61a, 65c
Environnement et bases de la vie	13b, 15d, 38d, 39a,c, 48d, 59a,b, 60b, 63b, 67b, 68b, 92c,d, 95c, 96b,c
Equilibre économique	5c, 6c, 8d, 21d, 47b, 65b, 92b,c, 97b
Financement	4d, 5c,d, 7b, 8d, 9b,d, 10b, 12b, 13c, 15d, 17d, 18a,d, 19b,d, 20d, 21b, 22a, 23d, 25a, 28c, 29b, 31c, 33a,d, 34c, 44a,b,d, 45c,d, 46a,b,c, 47b, 48b, 49c, 52b, 56c, 57b, 58d, 59c, 61d, 63c,d, 65b, 68b, 70b,c, 71d, 86a,b, 97b, 98d, 99b,c, 100a,b,d, 101c, 102, 103, 113, 115c,d
Hierarchie des réseaux	4c, 5a,c, 8b, 9c,d, 10a,c, 12a,b, 13c, 16d, 18c, 24d, 28c,d, 29c,d, 43d, 45d, 46b, 53b, 54b, 55a,b, 57d, 60d, 77b, 79d, 81a, 84b, 86a, 113, 115d, 116b
Infrastructures	9a,b,d, 12a,b, 17b, 19a, 21b, 22a,d, 24a, 26b, 29a, 34b,c, 46b, 47c,d, 48b, 53c, 60d, 61a, 64b, 73a, 82d
Législation d'exécution	6d, 15c,d, 17a, 20a, 22e, 25a, 26b 44a, 47c, 58a, 71c, 75c
Liberté du commerce et de l'industrie	4d, 24d, 26a, 27b, 67b, 68b, 75b
Libre choix des moyens de transport	27d, 47d, 62c
Message du Conseil fédéral	4b,c, 10a,b, 18c, 20a, 29b, 33c,d, 45b, 54a
Monopole des transports et systèmes de concessions	4c, 7b, 12b,c, 15a,d, 16a, 23b, 44c, 45c, 61a, 63d, 81b, 84a, 86c, 89c, 113
Politique coordonnée des transports	4b, 6d, 7d, 8a,b, 9b, 10c,d, 14b,d, 16c, 19c, 21d, 45a,b, 46b,c,d, 49b,d, 51a, 52d, 54a, 55c, 57c, 62b, 63a, 88a, 92a
Prestations de service public; couverture	5d, 6a, 8d, 19a, 21d, 23d, 32c, 33d, 34a, 54c, 65b, 67b, 68a, 81a,b, 90b,c, 91a
Prises de position des cantons	4c, 20c,d, 21a,b, 29b

Prises de position d'associations et de différentes organisations	4c, 7a, 9d, 11c, 50a,b, 77c
Procédure de consultation	4b, 20c, 29b
Recettes provenant d'impôts et de droits de douane	6a, 9b, 16a, 32d, 33b,c, 48b,c, 57a, 58a, 67d, 68d, 69d, 95b,c, 96b,c, 99a,b,d
Redevances routières	4b, 6b, 9a, 11b, 12d, 13b, 19c, 20b, 21c, 25d, 26d, 37, 49a, 51c,d, 67b,c,d, 68b,c,d, 95b,c, 96b,c, 98b
Rejet du projet	19a
Renvoi à la commission	3c,d, 8a,b, 13c, 16c, 23d, 24d, 25b, 27a, 28d, 69c
Renvoi au Conseil fédéral	8a,b, 25b, 27a
Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons	4d, 5a,c, 6d, 7a,b,d, 8a,d, 9d, 10a,b, 11b, 12d, 13c,d, 14a, 15b,d, 16d, 19b, 21a,d, 22a,d, 24a, 28b, 29a, 30b, 33b, 53a, 54c,d, 55b,c, 56d, 58b, 64c, 77b, 78a, 85c, 89b,c,d, 90b,d, 109c,d, 110, 111, 114, 115, 116a,b, 117
Réseau de transport national	5b, 7a, 8a, 10b, 11a, 12a, 17b,c, 18b,d, 19b, 23c,d, 24d, 25c, 26c, 29d, 31a,b,c, 48c, 52a, 58c,d, 60d, 64d, 67c, 68b,c, 77c,d, 83c,d, 85d, 110a,b
Réseau de transport régional	7a, 17a,b,c, 18b,d, 19b, 20d, 21a,b, 24d, 25c, 26c, 28a,b, 29c,d, 30a,b, 31b, 48c, 49b,c, 52a, 54, 55b,c, 56a,d, 58c,d, 59c, 60d, 61, 64c,d, 65b, 67c, 68b,c, 77c,d, 78b, 83c,d, 85c,d, 87a, 110a,b
Réseaux de transport	7a, 15a, 53b, 55a,b, 82d
Routes nationales	4d, 8d, 66a, 72b,c,d, 73a,b, 76d, 77a,b, 81d, 87c, 88c, 96a, 98b, 115a
Trafic dans les agglomérations	21b,c, 24a,b, 53b, 57a, 60b, 61a, 62c, 78d, 79b, 80b,c,d, 81c, 82a, 84d, 85a,b, 86d, 87b, 88b,d, 113c
Trafic des marchandises à longue distance	4d, 11a,b, 17a, 20a, 24b,d, 26a, 27c, 73c,d, 74, 75b,c

Transports publics régionaux

5b, 7a,b, 8b,d, 9d, 10a,
11a, 12a,b,c, 13d, 14a,b,d,
16a, 17b, 23b, 29c, 30a,b,
31b, 43d, 44b, 55d, 56a,
57d, 58a,c, 64c, 78c,d,
79a,d, 80d, 81a,b, 83a,b,c,
84b,c, 86c, 87a,b,d, 90a,b,
109c,d, 112c,d, 113, 114,
115c,d, 116c,d

Transports publics/transports
privés

5a,6b, 9a,d, 11b, 12d,
13c,d, 14b, 16b, 18b,c,
23b, 29d, 31a, 36a,b,
39a,b, 47a, 48d, 49c, 51c,
52a,d, 53a,d, 56b, 57d,
58c,d, 60a, 62b, 63b, 78c,
79c, 85a, 92c

Ständerat
Conseil des Etats

Sitzung vom
Séance du 11./12.6.1985

82.082

Bundesverfassung (koordinierte Verkehrspolitik)
Constitution fédérale
(politique coordonnée des transports)

Botschaft und Beschlussentwurf vom 20. Dezember 1982

(BBl 1983 I, 941)

Message et projet d'arrêté du 20 décembre 1982 (FF 1983 I, 909)

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

Antrag Jagmetti

Die Vorlage wird an die Kommission zurückgewiesen mit dem Auftrag:

- den Beschluss aufzuteilen durch Verselbständigung der Bestimmung von Artikel 36ter Absatz 1 Satz 3 (Fassung des Bundesrates), damit Volk und Stände getrennt über die Verkehrshierarchie (mit der Unterscheidung von nationalem und regionalem Verkehr) und über die Verkehrsteilung Schiene/Strasse (mit Abweichung von der „Handels- und Gewerbefreiheit) entscheiden können,
- den Entwurf so umzugestalten, dass die Zuständigkeiten und die Lasten von Bund und Kantonen gesondert für den Strassenbau und den öffentlichen Verkehr in den Grundzügen in der Verfassung festgelegt werden und das Mass bundesrechtlicher Umschreibung kantonaler Aufgaben erkennbar wird,
- die vom Bund zu erhebenden öffentlichen Abgaben in den Grundzügen zu umschreiben und zu begrenzen.

Proposition Jagmetti

Le projet est renvoyé à la commission avec mandat de:

- Faire de la 3^e phrase du premier alinéa de l'article 36ter (version du Conseil fédéral) une disposition distincte, afin que le peuple et les cantons puissent se prononcer séparément sur la hiérarchie des transports (distinction entre trafic national et régional), et sur la répartition modale rail/route (avec dérogation au principe de la liberté de commerce et d'industrie).
- Fixer séparément les compétences et les charges de la Confédération et des cantons en matière de construction routière et de transport public afin que le degré de normalisation au niveau fédéral des tâches des cantons soit clairement défini.
- Définir le cadre des redevances devant être perçues par l'Etat fédéral.

Meler Hans, Berichterstatter: Es ist wohl kein Zufall, dass die Ende der sechziger, Anfang der siebziger Jahre sich abzeichnenden Entwicklungsprobleme der Schweiz, die ich nur mit den Stichworten Überkonjunktur, Planungseuphorie, Zersiedelung, regionale Ungleichheiten, wachsende Staatsdefizite andeuten will, unter anderem die Forderung

nach einer umfassenden Untersuchung über das gesamte Verkehrswesen ausgelöst haben. Der damalige Vorsteher des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements, Bundesrat Bonvin, nahm um 1970 herum die Idee für die Erarbeitung einer schweizerischen Gesamtverkehrskonzeption auf und setzte Nationalrat Alois Hürlimann auf dieses Problem an.

Im Januar 1972 hat der Bundesrat der Kommission für die schweizerische Gesamtverkehrskonzeption (GVK-CH) mit 62 Mitgliedern aus Vertretern der Wissenschaft, der Politik, der Wirtschaft, der Verkehrsträger, der Verkehrsbenützer und der Verwaltung eingesetzt mit dem Auftrag, Varianten gangbarer Wege aufzuzeigen, auf denen das System des privaten und öffentlichen Verkehrs derart der ständigen Entwicklung angepasst werden kann, dass es der allgemeinen Wohlfahrt und den daraus abgeleiteten nationalen Aufgaben dient. Im Frühjahr 1978 hat die Kommission Hürlimann den GVK-Schlussbericht mit einer Gesamtbilanz über das schweizerische Verkehrswesen abgeliefert. Darin wird aufgezeigt, wie die bisher nach Verkehrsarten sektoriell gestaltete Verkehrspolitik in Zukunft nach einheitlichen Zielvorstellungen und abgestimmt auf die übrigen staatlichen Aufgaben in den Grundzügen ausgestaltet werden sollte. Die im Schlussbericht einstimmig verabschiedeten 40 thesenartigen Empfehlungen der Kommission GVK waren für den Bundesrat und sind auch heute noch für das Parlament von zentraler Bedeutung für eine folgerichtige Neuorientierung der schweizerischen Verkehrspolitik.

Ich verweise auf den Wortlaut dieser 40 Thesen, die in der Botschaft des Bundesrates für die Grundlagen einer koordinierten Verkehrspolitik (S. 18–23) vollständig wiedergegeben sind. Hier sei nur hervorgehoben, dass die GVK als zentrales Anliegen in einem ersten Schritt eine Neugestaltung der verfassungsrechtlichen Grundlagen des Verkehrs fordert. Darauf abgestützt sollten dann in diesem Gesamtrahmen die Einzelprobleme ausgerichtet auf die generellen Zielsetzungen in weiterer Abfolge gelöst werden.

Der Schlussbericht GVK ist vom Bundesrat einem breiten Vernehmlassungsverfahren unterstellt worden. Trotz der geäußerten unterschiedlichen Meinungen führte es zum Ergebnis, dass die Kommissionsvorschläge ein tragfähiges Fundament für eine koordinierte Verkehrspolitik der Zukunft darstellen. Gestützt darauf hat der Bundesrat die heute zu behandelnde Botschaft ausgearbeitet und am 20. Dezember 1982 dem Parlament zugeleitet.

Ich möchte hier eine generelle Bemerkung einflechten. Man kann es bedauern, dass es seit der Veröffentlichung des GVK-Schlussberichtes mehr als vier Jahre bis zur parlamentarischen Vorlage dieses Geschäftes gedauert hat. Dadurch ist wohl ein optimistischer Zug der GVK durch Tagesaktualitäten in den Hintergrund gedrängt worden. Alte Verkehrsträgerivalitäten scheinen mit sektoriellem Denken wieder von der Notwendigkeit von gesamtheitlichen Lösungen abzulenken. Ehrlicherweise dürfen wir aber für diese Langsamkeit in der Realisierung der GVK dem Bundesrat keine Schuld zuschieben. Denn unser Parlament hat schon 1978 selber als Bremser gewirkt, als es vorgezogene Entscheide für Strassenverkehrsabgaben verlangte. Auch auf die Neuregelung der Treibstoffzollverwendung musste Rücksicht genommen werden.

Im übrigen hat unsere Kommission selber die Erfahrung gemacht, wie komplex die Probleme sind, die in der koordinierten Verkehrspolitik zusammenlaufen. Unsere Kommission benötigte vom 26. Mai 1983 bis zum 5. Februar dieses Jahres neun Sitzungen, wovon zwei zweitägige, um die Vorlage des Bundesrates durchzubearbeiten.

Bevor ich auf den Inhalt der Vorlage und die Hauptprobleme näher eingehe, möchte ich zu den Kommissionsberatungen noch festhalten, dass wir diese mit umfangreichen Anhörungen eingeleitet haben. Nachdem uns Bundesrat Schlumpf als Vorsteher des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes sowie der Vater der GVK, alt Nationalrat Alois Hürlimann, die Grundgedanken der Gesamtverkehrskonzeption erläutert hatten, haben wir von den Exposés der Vertreter der Kantone Zürich, Uri, Grau-

bünden und Waadt, der Schweizerischen Bundesbahnen, der PTT-Betriebe, des Verbandes Schweizerischer Transportunternehmen des öffentlichen Verkehrs (VST) und des Schweizerischen Strassenverkehrsverbandes (einschliesslich TCS, ACS und ASTAG) Kenntnis genommen und die Gelegenheit zu Aussprachen benutzt. Der VST hat auf Einladung der Kommission eine eigene Hierarchievariante «Basiserschliessung» eingereicht. Das federführende Departement wurde gebeten, der Kommission sieben Ergänzungsdokumentationen zu unterbreiten.

An der Sitzung vom 1. November 1983 hat die Kommission bei einigen Absenzen mit 10 zu 0 Stimmen Eintreten auf die Vorlage beschlossen. Am 5. Februar 1985 haben wir die bereinigten Verfassungsartikel für eine «koordinierte Verkehrspolitik» mit 12 zu 0 und 3 Enthaltungen angenommen. Und nun zum Inhalt der Vorlage. Ausgehend von den Empfehlungen im GVK-Schlussbericht und vom Vernehmlassungsergebnis legt der Bundesrat die Grundzüge der künftigen koordinierten Verkehrspolitik mit ihren Verflechtungen dar. Nur in wenigen Punkten weicht er von der Kommission GVK ab. Der Form nach betrifft dies vor allem den Umfang der vorgeschlagenen Verfassungsrevision. Während die GVK alle bestehenden Verfassungsartikel über den Verkehr in die Revision einbeziehen und neu systematisch ordnen wollte, lässt der Bundesrat die bisherigen Bestimmungen über die Schifffahrt (Art. 24ter), die Eisenbahnen (Art. 26), die Rohrleitungsanlagen (Art. 26bis), das Post- und Telegraphenwesen (Art. 36), die Nationalstrassen (Art. 36bis), die Automobile und Fahrräder (Art. 37bis), die Luftschifffahrt (Art. 37ter) sowie die Fuss- und Wanderwege (Art. 37quater) an ihrem Platz. Nicht geändert werden sollen auch die von diesen Bestimmungen abgeleiteten staatlichen Verkehrsmonopole und Konzessionssysteme. Nicht übernommen hat der Bundesrat eine Grundsatzbestimmung über die «freie Wahl der Verkehrsmittel», da einer solchen Norm neben den bestehenden verfassungsrechtlichen Garantien keine selbständige Bedeutung zukommen könnte.

Neu vorgeschlagen werden neben gewissen Anpassungen beim Artikel 36bis über die Nationalstrassen anstelle der bisherigen Bestimmungen über die Treibstoffzölle (Art. 36ter) und über die Oberaufsicht über Strassen und Brücken (Art. 37) nur zwei Artikel: ein Artikel 36ter, welcher die für alle Verkehrsbereiche geltenden übergeordneten Grundsätze zusammenfasst, und ein Artikel 37, welcher die Regeln über die Finanzierung der Bundesaufgaben im Verkehr enthält. Es handelt sich also formell um eine relativ beschränkte und überschaubare Verfassungsrevision. Nach den Erfahrungen unserer Kommissionsberatungen hat der Bundesrat mit dieser Beschränkung weise gehandelt, denn der Inhalt der neuen Bestimmungen ist gewichtig genug. So konnte er ein latentes Misstrauen gegen alle Änderungen in Schranken halten.

Unter Vorbehalt der späteren Erläuterungen der einzelnen neuen Verfassungsbestimmungen möchte ich die inhaltlichen Hauptpunkte der Vorlage und die Stellungnahme der Kommission dazu kurz durchgehen:

Artikel 36ter Absatz 1, der den Auftrag an den Bundesgesetzgeber enthält, die Ziele der schweizerischen Verkehrspolitik unter Berücksichtigung der Verkehrsbedürfnisse, des wirtschaftlichen Mitteleinsatzes sowie der Auswirkungen auf Mensch und Umwelt festzulegen und den Verkehr zu Land, zu Wasser und in der Luft im Rahmen seiner bisherigen Befugnisse zu koordinieren, war nach Klärung, dass kein Anspruch auf Befriedigung sämtlicher Verkehrsbedürfnisse besteht, in der Kommission unbestritten. Die neue Kompetenz des Bundes, auf dem Wege der Gesetzgebung Massnahmen zu treffen, um im Gesamtinteresse die Strasse vom Güterfernverkehr zu entlasten, wurde in der Kommission mit grossem Mehr unterstützt, mit der Präzisierung, dass solche Massnahmen nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit zu treffen seien.

Die Absätze 2 und 3 von Artikel 36ter enthalten mit der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen ein Kernstück der Vorlage. Diese Problematik hat die Kommission am intensivsten beschäftigt. Lange gingen darüber die Mei-

nungen stark auseinander. Wir haben einen eigentlichen Lernprozess durchmachen müssen, um zu erkennen, wie intensiv das gesamte Verkehrswesen vermascht ist.

Es geht um öffentlichen und privaten Verkehr. Das ist aber nicht gleichbedeutend wie Schiene und Strasse, denn auch auf den letzteren wickelt sich öffentlicher Verkehr ab. Selbst die Schifffahrt und die Luftfahrt tritt sowohl als öffentlicher wie privater Verkehr in Erscheinung. Dann ist zu unterscheiden zwischen der Infrastruktur, das heisst den Anlagen und dem Betrieb, der sich darauf abwickelt. Sowohl die Infrastruktur wie der Betrieb können einen nationalen, das heisst landesweiten, oder nur einen regionalen Charakter haben, sind aber teilweise voneinander abhängig.

Wie bei den allgemeinen Vorschlägen über Massnahmen zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen geht es auch im Verkehrswesen darum, die der Interessenlage angemessene Entscheidungszuständigkeit mit der finanziellen Verantwortung weitgehend in Übereinstimmung zu bringen, um einen wirkungsvollen Einsatz der Mittel zu gewährleisten. Im GVK-Bericht ist dieses Ziel in die Kurzform gekleidet worden: «Wer befiehlt, der zahlt.»

Um es extrem auszudrücken: Es geht nicht an, jedem Bürger nach Wunsch seine besten Strassenverbindungen, Schnellzuglinien oder Regionalbahnhöfe, seinen eigenen Güterschuppen und noch einen Flugplatz zuzubilligen, und das alles mit beschränkten staatlichen Mitteln. Kommt noch hinzu, dass entsprechend der Vielgestaltigkeit unseres Landes die Aufgabenteilung mit einem wirkungsvollen Lastenausgleich zugunsten der wirtschaftlich und durch die Topographie benachteiligten Regionen verbunden sein muss.

Der Bundesrat schlägt, gestützt auf die sogenannte Verkehrshierarchie der GVK, vor, dass der Bund sich primär mit den Verkehrsnetzen von nationaler Bedeutung, das heisst den Verbindungen unter den Regionen und mit dem Ausland, zu befassen habe, allerdings unter Zusage von Mitwirkungsrechten der Kantone. Andererseits sollen die Kantone für den regionalen Verkehr sorgen. Vorbild dieses für alle Verkehrsträger vorgesehenen Modelles war offensichtlich die geltende Ordnung im Strassenbereich mit der Unterscheidung von Nationalstrassen und vom Bund subventionierten Hauptstrassen einerseits und dem übrigen, nach kantonalem Recht gestalteten Strassennetz andererseits.

Für den öffentlichen Regionalverkehr soll der Bund zur Sicherstellung einer genügenden Verknüpfung der Verbindungen die notwendigen Grundsätze für die Förderung und Ausgestaltung aufstellen. Zudem soll er durch einen Lastenausgleich dafür sorgen, dass die Kantone ihre Aufgaben ohne unverhältnismässige Belastungen erbringen können. Gegen diese Vorschläge des Bundesrates haben Vertreter der Kantone und der Verband der Transportunternehmungen des öffentlichen Verkehrs (VST) starke Bedenken geäussert. Sie befürchteten eine zu starke Konzentration der Bundesaufgaben auf die Hauptverkehrsachsen und den Rückzug aus dem regionalen öffentlichen Verkehr. Man sprach auch von einem «Rückschritt in das kantonale Eisenbahnzeitalter». Die konzessionierten Bahn- und Busunternehmungen misstrauten einer Abhängigkeit von kantonalen Finanzhilfen.

Aus dieser Situation heraus hat der VST der Kommission seine Hierarchievariante «Basierschliessung» unterbreitet. Dieses Konzept geht davon aus, dass der Bund im Bereich des öffentlichen Verkehrs eine minimale Erschliessung des ganzen Landes durch eine bestimmte Anzahl Fahrmöglichkeiten pro Tag sicherzustellen und die daraus entstehende Unterdeckung finanziell zu tragen habe. Die Kantone hätten nur für die Fehlbeträge eines von ihnen verlangten Zusatzangebotes aufkommen müssen. Was damit als viel einfachere Lösung empfohlen wurde, erwies sich allerdings aufgrund umfangreicher Zusatzberichte des Departementes als nicht weniger komplex als die Aufgabenteilung nach der Botschaft des Bundesrates. Ich erwähne nur die Bestimmung der minimalen Fahrmöglichkeiten für das ganze Land, die Bestimmung des Verhältnisses zwischen Regional- und Schnellzügen sowie zum Güterverkehr, die Abgrenzung der

dafür notwendigen Infrastruktur, das Problem der unternehmerischen Freiheit und Verantwortung. Eine Abschätzung der finanziellen Folgen für den Bund zeigte je nach angenommener Variante Mehrbelastungen von rund 300 Millionen bis zu 1 Milliarde Franken.

Unsere Kommission versuchte sich ebenfalls mit der Redaktion von entsprechenden Verfassungstexten. Zur Diskussion stand unter anderem ein Antrag, der die Aufgabenteilung nach der Netzhierarchie auf den Strassen-, Wasser-, Luft- und Rohrleitungsverkehr beschränken und beim öffentlichen Verkehr zwischen der Grunderschliessung zu Lasten des Bundes und dem Zusatzangebot zu Lasten der Kantone unterscheiden wollte. Weniger weit ging ein anderer Antrag, der die Aufgabenteilung für alle Verkehrsträger nach nationalem und regionalem Verkehr anerkannte, jedoch dem Bund die Sorge für eine angemessene Grunderschliessung im regionalen öffentlichen Verkehr zusprach.

Schliesslich setzte sich nach überzeugenden Ausführungen von Herrn Bundesrat Schlumpf die Erkenntnis durch, dass es der Verfassungsgebung nicht angemessen sei, einzelne Modellvorstellungen über die Aufgabenteilung im Verkehr durch spezielle Begriffe langfristig festzuschreiben. Notwendig sind vielmehr Grundsätze, die zwar das Verhältnis der Aufgabenbereiche zwischen dem Bund und den Kantonen mit den nötigen Garantien abgrenzen, jedoch dem Gesetzgeber die Möglichkeit offen halten, aufgrund konkreter Vollzugsstudien sowie den sich ändernden Verhältnissen angepasste Lösungen zu verwirklichen. In dieser Situation wurde ein passender Kompromissvorschlag eingereicht. Dieser bleibt analog dem Antrag des Bundesrates und einem bereits diskutierten Antrag bei der Aufgabenteilung für alle Verkehrsträger mit einem Bundesbereich für die nationalen Verkehrsnetze und der kantonalen Domäne für den regionalen Verkehr, verpflichtet den Bund jedoch zu einer Förderung des regionalen öffentlichen Verkehrs nach Massgabe der regionalen Verkehrsbedürfnisse und der Finanzkraft der Kantone – das nebst einem gesamthaften Lastenausgleich gemäss Antrag der Botschaft.

Als letzten allgemeinen Grundsatz wird im Koordinationsartikel 36ter das Eigenwirtschaftlichkeitsprinzip verankert. Danach haben die Benützer der Verkehrsnetze – das sind im Privatverkehr die Fahrzeuginhaber und im öffentlichen Verkehr die Unternehmungen – in der Regel die anteilmässigen Kosten zu decken. Vorweg haben aber Bund, Kantone und Gemeinden die von ihnen verlangten Leistungen zu bezahlen. Die Kommission hat diesen Grundsätzen mit einigen Präzisierungen im Verfassungstext zugestimmt.

Der sogenannte Finanzierungsartikel 37 regelt die Mittelbeschaffung und Verwendung für die dem Bund zukommenden Verkehrsaufgaben. Die Kantone betrifft direkt einzig der letzte Absatz, der aus dem bisherigen Verfassungstext die präzisierende Bestimmung übernommen hat, dass die Kantone keine Strassengebühren zulassen dürfen.

Für den Bund wird festgelegt, dass die von ihm verlangten gemeinwirtschaftlichen Leistungen vorweg aus allgemeinen Mitteln zu decken sind. Für seine übrigen Aufwendungen, die sich aus den Aufgaben von Artikel 36ter ergeben – also die Finanzierung von Bau und Unterhalt der Verkehrsnetze von nationaler Bedeutung sowie die Beiträge an die Kantone –, werden nach öffentlichem und privatem Verkehr getrennte Mittel vorgesehen, über die gesondert Rechnung zu führen ist. Abweichend von den GVK-Thesen spricht man nicht mehr von «Fonds», um nicht die Vorstellung zu nähren, die Einnahmen und Aufwendungen für den Verkehr seien aus dem allgemeinen Staatshaushalt ausgeklammert. Der Gesetzgeber wird die Zuweisung der einzelnen Verkehrsträger zum öffentlichen und privaten Verkehr sowie die getrennte Rechnungsführung im einzelnen zu regeln haben. Für den öffentlichen Verkehr bestimmt die Vorlage einen Beitrag im Ausmass von 5 Prozent der Steuer- und Zolleinnahmen des Bundes sowie Vergütungen der Verkehrsunternehmungen für die Benützung der vom Bund vorfinanzierten Verkehrsnetze. Beide Quellen waren in der Kommission Anlass zur Frage, ob sie ausreichen würden. Auch darüber hat das Departement Berechnungen vorgelegt. Demnach

ergäben 5 Prozent der Steuer- und Zolleinnahmen zurzeit rund 1 Milliarde Franken, d. h. etwa 300 Millionen mehr, als der Bund ohne die Abgeltung für gemeinwirtschaftliche Leistungen in den letzten Jahren für den öffentlichen Verkehr gesamthaft ausgegeben hat. Wieviel die öffentlichen Verkehrsunternehmungen an Benützungvergütungen für die nationalen Netze aufzubringen vermögen, hängt von den Möglichkeiten attraktiver Verkehrsangebote, der vollen Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen sowie dem Abbau von Wettbewerbsverzerrungen ab.

Von Bedeutung ist auch, aus welchen Mitteln die Förderbeiträge für den regionalen öffentlichen Verkehr gemäss Vorschlag der Kommission zu Artikel 36ter Absatz 3 zu decken sind. Ausgestaltet als Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen, belasten diese die allgemeinen Haushaltsmittel und entlasten die Sonderrechnung mit den 5 Prozent der Steuer- und Zolleinnahmen. Trotzdem blieben in der Kommission einige Unsicherheiten über das Genügen der 5 Prozent als Grundbeitrag für den öffentlichen Verkehr bestehen. Dazu kamen grundsätzliche Zweifel, ob es zweckmässig sei, eine solche Zweckbindung allgemeiner Staatseinnahmen in der Verfassung zu verankern, obwohl es sich um ein Pendant zur Zweckbindung der Treibstoffzölle für den privaten Verkehr handelt. Die Kommission hat dann zwar der Zweckbindung von Steuer- und Zolleinnahmen für den öffentlichen Verkehr mit deutlichem Mehr zugestimmt, die Festlegung des Prozentsatzes aber an den Gesetzgeber delegiert. In der Detailberatung werden wir uns mit abweichenden Minderheitsanträgen auseinandersetzen haben. Für die Finanzierung der Aufwendungen zugunsten des Privatverkehrs wurde im Prinzip die am 27. Februar 1983 von Volk und Ständen modifizierte Treibstoffzoll-Zweckbindung übernommen, allerdings ohne den Zollzuschlag ausdrücklich als nur subsidiär zu erklären. Dazu liegt ein Minderheitsantrag der Kommission vor.

Als zusätzliche Finanzierungsquelle für den Privatverkehr schlägt der Bundesrat Benützungsabgaben der Verkehrsteilnehmer zum Ausgleich der von ihnen verursachten ungedeckten Kosten vor. Auf diesen Vorschlag ist immer wieder Bezug genommen worden, als die eidgenössischen Räte die seinerzeit verlangte Sondervorlage für eine Autobahnvignette und eine Schwerverkehrsabgabe beraten haben. Diese beiden Abgaben wurden in den Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung ausdrücklich auf 10 Jahre beschränkt, um im Rahmen der koordinierten Verkehrspolitik eine dauernde Verfassungsgrundlage für Strassenbenützungsalgebaben verankern zu können. Trotz der Kritiken gegen die seit Anfang dieses Jahres in Kraft stehenden Abgaben ist die neu vorgeschlagene Verfassungsnorm notwendiger denn je. Sie wird als Grundlage benötigt, um die Pauschalabgaben durch solche nach dem Verursacherprinzip ablösen zu können. Diese Belastungen des Verkehrs mit Gebührencharakter werden vom Gesetzgeber nach ausgewiesenen Unterdeckungen in den entsprechenden Verkehrsbereichen und nach Verkehrsleistungen auszugestaltet sein. Diese Bestimmung steht in Konkurrenz mit einer im Oktober 1982 von verschiedenen Verbänden eingereichten Volksinitiative «für eine gerechte Belastung des Schwerverkehrs (Schwerverkehrsabgabe)», welche der Bundesrat gemäss einer seinerzeitigen Pressemitteilung zur Ablehnung empfiehlt. Der Vorschlag des Bundesrates in der heute zu behandelnden Vorlage war in der Kommission umstritten.

Artikel 37 enthält sodann einen Absatz 2, der es dem Gesetzgeber ermöglicht, die Mittel der Sonderrechnungen für erweiterte Zwecke einzusetzen, die der Gesamtheit der Verkehrsteilnehmer dienen. Diese Bestimmung übernimmt inhaltlich die für die Treibstoffzölle beschlossenen Möglichkeiten, allerdings ohne die zu kasuistische Aufzählung, die uns bei der kürzlichen Beratung des Treibstoffzollgesetzes erhebliche Schwierigkeiten bereitet hat. Sie soll aber auch für die Mittel aus der Sonderrechnung für den öffentlichen Verkehr gelten. Auch zu dieser Bestimmung liegen Mehrheits- und Minderheitsanträge vor.

Hervorzuheben ist bei Artikel 37 schliesslich noch, dass der

Bundesrat den Vorschlag aus dem GVK-Schlussbericht für einen Ausgleich zwischen den Fonds bzw. Sonderrechnungen, die sogenannten kommunizierenden Röhren, nur in stark abgeschwächter Form übernommen hat (vgl. Abs. 3). Die Zweckänderung bedarf der gesetzlichen Form, steht somit unter Referendumsvorbehalt und setzt voraus, dass dies zur Verwirklichung der Ziele der Gesamtverkehrspolitik notwendig ist.

Die Kommission konnte sich dieser Bestimmung mit einer kleinen Änderung anschliessen. Die vorgeschlagene Streichung eines Satzes in Artikel 41ter Absatz 4 Bundesverfassung stellt nur eine redaktionelle Anpassung dar.

Zum Schluss meiner Darstellung des Inhaltes der bundesrätlichen Vorlage ist der Vollständigkeit halber noch auf eine Übergangsbestimmung hinzuweisen, nach welcher der früher erwähnte Grundsatz der Eigenwirtschaftlichkeit nicht sofort, sondern schrittweise zu verwirklichen ist.

Zusammenfassend sind wir der Auffassung, dass es bei der zurzeit herrschenden Inflation von sich zum Teil widersprechenden Forderungen in allen Verkehrsbereichen – mit Ausbauten, Einschränkungen, zusätzlichen Abgaben, anderen Mittelverteilungen usw. – nötiger denn je ist, endlich von den sektoriellen Entscheiden wegzukommen. Not tut eine Stärkung des Willens, die zu lösenden Probleme in den Gesamtzusammenhängen zu beurteilen unter Berücksichtigung der föderativen Ordnung unseres Staates, der Raumplanung, des Umweltschutzes und der beschränkten finanziellen Möglichkeiten. Die Vorlage über die Grundlagen einer koordinierten Verkehrspolitik bildet mit den dargelegten neuen Verfassungsbestimmungen die seit Jahren geforderte Ausgangsbasis dazu. Dieses System ist in der anzuschliessenden Ausführungsgesetzgebung entwicklungs- und anpassungsfähig. Grundsätzliche Alternativen sind nicht in Sicht.

Abschliessend danke ich Herrn Bundesrat Schlumpf und seinen beteiligten Mitarbeitern für ihre ständige Bereitschaft, der Kommission mit allen immer wieder gewünschten Unterlagen an die Hand zu gehen. Den besten Dank spreche ich auch allen Kommissionsmitgliedern aus, die trotz unterschiedlichsten Auffassungen während den langen Beratungen immer wieder bemüht waren, nach einer vertretbaren Lösung zu suchen.

Kürzlich hielt unser geschätzter Kollege, Herr Binder, einen Vortrag. Aus diesem Referat wählte eine Zeitung seine folgende Aussage als Titel: «In der Politik fehlt der Mut zum Entschluss.» Möge dies nicht für die heute zu beratende Vorlage zutreffen, denn niemand wird im Ernst bestreiten können, dass der Verkehr in den letzten zwei Jahrzehnten eine Entwicklung erfahren hat, die bezüglich Raumbedarf, Umweltbelastung, Energieverbrauch und Finanzierung an die Grenzen stösst.

Darum empfiehlt Ihnen unsere Kommission Eintreten.

Gadient: Es geht heute um die Grundsteinlegung einer koordinierten Verkehrspolitik. Die uns vorgelegten zwei neuen Hauptartikel der Verfassung beinhalten das Fundament für eine den aktuellen Bedürfnissen entsprechende Ausführungsgesetzgebung. Wir haben uns in der Kommission zwei Jahre um die Gestaltung dieses Fundamentes bemüht, und die auf uns bei der Gesetzgebung zukommenden Strapazen werden ohne Zweifel nicht geringer sein. Aber das gefundene Konzept ermöglicht es uns, die Verfassung von verkehrspolitischen Einzelfragen zu entlasten und diese dort zu regeln, wo sie geregelt werden müssen, d. h. auf Gesetzesstufe. An diesem Konzept sollte der Gesetzgeber festhalten.

Der Herr Kommissionspräsident hat die Vorlage heute in seinem Referat derart umfassend und gründlich vorgestellt, dass ich mich zur Hauptsache auf die kurze Erörterung eines Problems beschränke.

Im Zentrum der Vorlage steht für uns die Frage der vorgeschlagenen neuen Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, d. h. der neuen Hierarchie mit Lastenausgleich, wie sie in der Botschaft dargestellt ist. In der bundesrätlichen Fassung war vorgesehen, dass der Bund die Planung,

den Bau und den Unterhalt der Verkehrsnetze von nationaler Bedeutung sicherzustellen habe, während den Kantonen die Sorge für den regionalen Verkehr auferlegt worden ist. Nun wurde von verschiedenen Seiten, insbesondere vom Verband Schweizerischer Transportunternehmen des öffentlichen Verkehrs, verlangt, dass der öffentliche Verkehr von der Netzhierarchie ausgeklammert werden soll, da man den Rückzug des Bundes aus bisher eingespielten Leistungsmechanismen und entsprechend schwerwiegende materielle Konsequenzen im Regionalverkehr befürchtete. Demgegenüber liegt der Sinn der bundesrätlichen Strategie prioritär in der Aufgabenteilung nach nationalem und regionalem Verkehr mit übereinstimmender Kompetenz für Planung, Bau, Unterhalt und Finanzierung, und das alles auf dem entscheidenden Nenner eines angemessenen Lastenausgleichs und einer bundesrechtlichen Rahmenordnung für den öffentlichen Regionalverkehr.

Es war daher naheliegend, in der Kommission vorerst zu versuchen, über eine Synthese der beiden Grundgedanken zu einer Lösung zu kommen. Dies wäre mit einem einfachen Zusatz zu Artikel 36ter Absatz 3 möglich gewesen, wonach der Bund im Bereich des regionalen öffentlichen Verkehrs für eine angemessene Grunderschliessung sorgt. Mit einer solchen Zusicherung hätte unseres Erachtens auch der Verband Schweizerischer Transportunternehmen des öffentlichen Verkehrs einverstanden sein und der beabsichtigten Aufgabenteilung zustimmen können.

Anders als bei der Variante Basiserschliessung des VST wäre jedoch bei diesem Vorgehen die vom Bundesrat angestrebte Aufgabenteilung beibehalten worden. Indessen wurden Bedenken in bezug auf die Umschreibung des Begriffs der Grunderschliessung angemeldet, obgleich der Kommission, insbesondere für die PTT, durchaus brauchbare Kriterien bereits im Entwurf definiert vorlagen.

In der Folge kam es dann zur heute vorliegenden Kompromissformulierung in diesem Hauptpunkt. Die Kantone sorgen danach für den regionalen Verkehr. Der Bund erlässt zur Sicherstellung eines leistungsfähigen Gesamtverkehrssystems Grundsätze für die Ausgestaltung des regionalen öffentlichen Verkehrs und fördert diesen nach Massgabe der regionalen Verkehrsbedürfnisse und der Finanzkraft der Kantone. Demzufolge wird die Aufgabenteilung im ursprünglichen Sinn aufrechterhalten, aber der Bund bleibt mitverantwortlich. Das ist der Grundsatz auf Verfassungsebene, der in der Folge auf Gesetzesstufe zu konkretisieren sein wird.

Diesbezüglich ist nun kritisiert worden, die Regelung weise einen zu weiten Spielraum auf. Das finde ich nicht. Im Gegenteil: wir brauchen diesen Spielraum, wenn wir eine den vielschichtigen Gegebenheiten Rechnung tragende Lösung realisieren wollen. Was wir aber vor allem aus der Sicht der Privatbahnkantone vom Bundesrat zugesichert haben möchten ist folgendes: Fördern heisst im Sinne der anwendbaren Verfassungssprache auch finanzieren. Es geht somit nicht darum, dass der Bund künftig keine Leistungen mehr zugunsten des regionalen öffentlichen Verkehrs erbringen wird. So sind nach dem Verfassungstext, den wir diskutieren, weiterhin Leistungen für technische Verbesserungen, Defizitdeckung und Tarifannäherungen an die konzessionierten Transportunternehmen durchaus möglich. Im Gesetz wird jedoch über Umfang und Voraussetzungen *in concreto* zu befinden sein.

Indem in diesem Zusammenhang auf die regionalen Verkehrsbedürfnisse und die Finanzkraft der Kantone abgestellt werden muss, sind wünschenswerte Leitplanken gesetzt. Im Blick auf die zu erarbeitende Gesetzgebung sollte zudem schon in diesem Stadium klargestellt werden – ich glaube, diese Schlussfolgerung aufgrund der Kommissionsberatungen anstellen zu dürfen –, dass der Bund im Bereich des regionalen öffentlichen Verkehrs weiterhin finanzielle Leistungen im heutigen Umfange erbringen wird und die bezüglichen Lasten nicht einfach den Kantonen überbindet und überlässt. Was man vermeiden wollte, war vielmehr eine uferlose, die heutigen Relationen wesentlich übersteigende Finanzbeihilfe. Ich bin dem Herrn Departementsvorsteher

deshalb für eine kurze Bestätigung im dargelegten Sinne dankbar. Unter solcher Annahme habe ich mich in der Kommission entschlossen, auf den erwähnten vermittelnden Antrag zur Sicherstellung einer Basiserschliessung zugunsten der heute von der Kommissionsmehrheit vertretenen Fassung zu verzichten.

Eine Bestimmung von entscheidender Bedeutung ist sodann diejenige des Artikels 36ter Absatz 3bis. Es handelt sich um den zentralen Gedanken, wonach die Lasten der Kantone vom Bund so ausgeglichen werden, dass kein Kanton, gesamthaft, unverhältnismässige Leistungen für den Verkehr erbringen muss. Dieser Grundsatz des Lastenausgleichs steht als verfassungsmässig verankertes Prinzip im Mittelpunkt der Vorlage und bildet geradezu eine *conditio sine qua non* für diese.

In der Botschaft zum Bundesbeschluss über die Verwendung der Treibstoffzölle ist auf Seite 72 eine Tabelle enthalten über die gesamten Verkehrsausgaben der Kantone und Gemeinden nach Abzug der Bundesbeiträge, unter Anführung der Pro-Kopf-Belastung. Diese Tabelle und die darin angeführten Zahlen bilden ohne Zweifel die hauptsächlichste Grundlage für die Berechnung künftiger Ausgleichserfordernisse.

Die Kritik an der Lastenausgleichsregelung erscheint mir aber auch grundsätzlich als verfrüht. Wir werden Gelegenheit haben, diese im Gesetz näher auszugestalten. Ich beantrage Ihnen Eintreten auf die Vorlage.

Affolter: Ich gehörte in der Kommission zu jenen – und ich gehöre auch heute noch zu dieser «Schar der Unentwegten» –, die *grosso modo* den verkehrspolitischen Konzeptionen und Vorstellungen des Bundesrates folgen möchten. Wir waren zeitweise nur noch eine kleine Schar; Herr Bundesrat Schlumpf wird das bestätigen können.

Auf unserem langen und eher mühsamen Weg durch diese Vorlage trafen wir noch und noch Stolpersteine an; kleinere und auch grössere, nämlich solche, über die bereits die Kommission beinahe gestolpert wäre, hätte man sich nicht im Blick aufs Ganze zusammengerauft. Es war vorhin von einem Lernprozess die Rede, von den Irrungen und Wirrungen hier ganz zu schweigen, die wir durchmachten.

Zu den grösseren Schwierigkeiten zählte ganz sicher das, was auch Herr Kollege Gadiant vorhin erwähnt hat und was uns in den letzten Jahren eigentlich immer wieder in anderen Zusammenhängen beschäftigte: nämlich die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, hier jetzt ausgedehnt auf den ganzen Verkehrsbereich.

Der Zusammenprall kantonaler Interessen mit den nationalen Verkehrsbedürfnissen ist hier noch überlagert von den Partikularinteressen der grossen privaten Verkehrsverbände und der öffentlichen Verkehrsunternehmen, deren Lobby jedenfalls nicht «von schlechten Eltern» ist. Wir haben davon einiges abbekommen. Ich kann mir hier weitere Ausführungen ersparen, möchte aber doch eines mit aller Deutlichkeit festhalten: Bei diesen Interessenkonflikten auf verschiedensten Ebenen besteht die grosse Gefahr, das übergeordnete Ziel dieser ganzen Übung aus den Augen zu verlieren.

Ich bin auch kein Anbeter von sogenannt grossen Wurfen, von ambitionösen Gesamtkonzeptionen. Ich finde, zu gross sei das Risiko, dass sie an den Klippen der Referendumsdemokratie in unseren kleinräumigen Verhältnissen scheitern oder ganz einfach von den Entwicklungen überholt und obsolet werden. Die Idee der Gesamtverkehrskonzeption jedoch ist – wie ich es sehe – trotz ihres «respektablen Alters» ein dringendes Anliegen geblieben. Ich habe ihr gegenüber eine gewisse Mentalreservation gehabt und habe sie vielleicht heute noch. Aber die Idee, das Neben- und Durcheinander der Verkehrsträger und der Finanzgeber wenigstens auf Strasse und Schiene in ein überschaubares Ordnungsmuster zu bringen, ist nach wie vor faszinierend. Sie haben gehört, auch vom Herrn Präsidenten, dass die GVK in ihrer Umsetzung zur koordinierten Verkehrspolitik bereits einige Haare lassen musste. Das, was Bundesrat und Kommission vorschlagen, beschränkt sich auf – allerdings

wichtige – Koordinations-, Zuständigkeits- und Finanznormen und lässt die bisherige Verfassungsregelung im Verkehrsbereich intakt. Ich glaube, auch das muss hier einmal betont werden. Wir begehen nicht vollkommen neue Pfade, sondern stützen ab auf das, was bereits ist und besteht.

Der Bundesrat war sich sehr wohl bewusst – das muss ich Herrn Bundesrat Schlumpf attestieren –, dass weitergehende Versuche, die schweizerische Verkehrspolitik in Verfassungsnormen zu kleiden, wahrscheinlich vor dem Parlament oder dann ganz sicher vor dem Souverän gestorben wären. Es gibt auch heute schon Leute, die der vorliegenden reduzierten Vorlage am liebsten das Sterbegeläute bescheeren würden.

Ich möchte hier auch nichts wiederholen, was schon ausgeführt worden ist, insbesondere vom Herrn Kommissionspräsidenten, der mit der nötigen Konsequenz, Beharrlichkeit und Gradlinigkeit diese Vorlage betreut hat; es war wahrscheinlich eines der schwierigeren Kommissionspräsidien. Nachdem nun bereits wieder Minen an das Kernstück der ganzen Vorlage gelegt werden oder worden sind, möchte ich Sie bitten, diese mühsame Arbeit einer klaren Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen im Hauptpunkt nicht wieder in Frage zu stellen, nämlich dass – ich wiederhole es noch einmal – dem Bund die ganze Verantwortung, planerisch, baulich und finanziell, für die öffentlichen Verkehrsnetze von nationaler Bedeutung zugeordnet wird, während die Kantone für den regionalen öffentlichen Verkehr zu sorgen haben. Es sind weiss Gott genügend Kautelen eingebaut, dass die Kantone nicht übermässig bluten müssen. Herr Gadient hat vorhin gesagt, dass es ihn einige Überwindung gekostet habe, von seinen ursprünglichen Absichten abzurücken. Ich begreife, dass es nicht leicht ist, in Kantonen mit ausgedehnten Privatbahnnetzen solche Konzessionen zu machen. Wir müssen sie auch den übrigen Ratsmitgliedern zumuten. Wenn nämlich das Herzstück dieser Vorlage tangiert oder verwässert wird, dann ist die koordinierte Verkehrspolitik «im Eimer» und die GVK selbst Makulatur.

Ich werde mich auch hier den Rückweisungsanträgen an die Kommission oder an den Bundesrat widersetzen. Wir können uns nicht weitere jahrelange Verzögerungen in diesem wichtigen Sektor unserer Landespolitik leisten.

Ich möchte auch davor warnen, von der Kommission im heutigen Zeitpunkt noch Umgruppierungen der Materie zu verlangen, um beispielsweise getrennte Abstimmungen zu ermöglichen. Mir scheint, bei solchen Vorstellungen – übrigens wäre die Tragweite dieser Aufteilung schwer zu durchschauen – verkenne man vor allem den gesamtheitlichen Charakter dieser Vorlage.

Nach GVK – hier hat der Bundesrat die konzeptionelle Idee voll übernommen – wird das schweizerische Verkehrssystem als Einheit aufgefasst. Ich verweise auf Seite 40 der Botschaft. Der Bundesrat hatte seine triftigen Gründe, die neuen Bestimmungen in zwei Verfassungsartikel zu fassen. Wenn wir nun daran gehen wollen, die Vorlage aus referendumspolitischen Gründen zum Beispiel aufzuteilen, wird die Grundidee der GVK und der koordinierten Verkehrspolitik ganz einfach gesprengt. Es wäre bei einem solchen Vorgehen möglich, dass das Volk zum Beispiel zur Verkehrshierarchie – ein umstrittenes Problem – nein sagen würde, aber zur Verkehrsteilung ja. Die Konsequenzen können Sie sich selber vorstellen; ich brauche sie hier nicht zu schildern. Deshalb wäre niemandem gedient, wenn die Vorlage von der Kommission zurückgenommen würde. Eine derartig drastische konzeptionelle Änderung könnte nur der Bundesrat vornehmen. So wie ich die Ansichten von Herrn Bundesrat Schlumpf kenne, wird er sich wohl kaum dazu bereitfinden.

Ich hingegen möchte Sie bitten, nach dieser jahrelangen Übung auf die Vorlage einzutreten und uns damit in der schweizerischen Verkehrspolitik doch einen ganz grossen Schritt weiterzubringen.

Gerber: In der vorberatenden Kommission haben wir – hier möchte ich unterstreichen, was bereits ausgeführt wurde –

in langwierigen Beratungen die komplexen Aspekte der koordinierten Verkehrspolitik durchdiskutiert. Die Kommission hat die verschiedensten Möglichkeiten geprüft, um zu guter Letzt weitgehend auf die Vorschläge des Bundesrates zurückzukehren. Der nun vorliegende Entwurf verdient nach meiner Meinung Unterstützung.

Wenn die Botschaft als oberstes Ziel der Verkehrspolitik die Erhaltung und Verbesserung der Lebensqualität der Bevölkerung darlegt, so kann diesem Grundsatz sicher zugestimmt werden. In den vorliegenden neu formulierten Artikeln 36ter und 37 der Bundesverfassung sind die wichtigsten Grundsätze einer koordinierten Verkehrspolitik festgehalten. In Absatz 1 von Artikel 36ter werden die Ziele der zu verfolgenden gesamtheitlichen Verkehrspolitik ausdrücklich aufgenommen, nämlich die Befriedigung der Verkehrsbedürfnisse, der wirtschaftliche Mitteleinsatz und die Verbesserung der Auswirkungen auf Mensch und Umwelt. Die Forderung nach einem möglichst sparsamen Energieverbrauch im Verkehr, wie er von vielen Kreisen heute gefordert wird, ist mit dem wirtschaftlichen Mitteleinsatz angesprochen; denn darunter sind nicht nur die Finanzen, sondern auch die natürlichen Ressourcen, Rohstoffe und Boden, zu verstehen. Sie wird zudem mit dem Ziel einer besseren Berücksichtigung der Auswirkungen auf Mensch und Umwelt abgedeckt. Der Absatz 1 von Artikel 36ter enthält zudem die Koordinationskompetenz des Bundes für alle Verkehrsbereiche zu Land, zu Wasser und in der Luft. Es ist dies eine wichtige Leitplanke in der gesamtheitlichen Verkehrspolitik.

Absatz 2 und 3 von Artikel 36ter bilden die Grundlagen für eine klare Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereiche des Verkehrs. Der erste Satz von Absatz 2 überbindet dem Bund die Verantwortung für die Verkehrsinfrastrukturen von nationaler Bedeutung, deren Anpassung an die Erfordernisse der Zukunft eine zentrale Aufgabe der nächsten Jahrzehnte darstellt. Die Verkehrsnetze von nationaler Bedeutung beziehen sich auf alle Verkehrsträger. Diese Verkehrsnetze werden im zweiten Satz von Absatz 2 definiert. Durch den Hinweis auf die Verbindungen zwischen den Regionen und auf den Fernverkehr soll klargestellt werden, dass die Funktion der einzelnen Linien für die Netzeinteilung massgebend ist.

Absatz 3 umschreibt den künftigen kantonalen Verantwortungsbereich mit dem Begriff des regionalen Verkehrs. Darunter sind einmal alle Verkehrsinfrastrukturen zu verstehen, welche nicht zum Netz von nationaler Bedeutung gehören. Gemeint ist aber auch der den Bedürfnissen der Bevölkerung angemessene Betrieb des regionalen öffentlichen Verkehrs. In diesem Absatz wird auch eine Ordnungspflicht des Bundes statuiert. Die zu erlassenden Grundsätze über die Förderung und die Ausgestaltung des regionalen öffentlichen Verkehrs bilden den Rahmen der Handlungsfreiheit der Kantone. Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereiche des Verkehrs muss in der Praxis zweifels- ohne noch erarbeitet werden. Der von unserem Rat beschlossene Bau der Zürcher S-Bahn könnte hierzu wertvolle Grundlagen liefern.

Mit dem von der Kommission neu geschaffenen Absatz 3bis soll ein allgemeiner Lastenausgleich verwirklicht werden. Herr Kollege Gadient hat auf die Bedeutung dieses Lastenausgleichs hingewiesen. Der Absatz 4 enthält das Prinzip der Eigenwirtschaftlichkeit des Verkehrssystems und die Regelung seiner praktischen Durchsetzung. Das Prinzip gilt für jeden einzelnen Verkehrsträger (d. h. die Strasse, die Eisenbahn, die Luftfahrt, die Schifffahrt und die Rohrleitungen). Als Folge der Eigenwirtschaftlichkeit müssen Bund, Kantone und Gemeinden für die von ihnen veranlassten gemeinwirtschaftlichen Leistungen voll aufkommen.

Im neu geschaffenen Artikel 37 soll für den öffentlichen Verkehr eine ähnlich sichere Finanzierung ermöglicht werden, wie sie die Strasse seit Jahren besitzt. Was sich in mehr als 20 Jahren für die Finanzierung der Nationalstrassen bewährt hat, soll der Idee nach auf die nationalen Netze der anderen Verkehrsträger ausgedehnt werden. Eine Kommissionmehrheit beantragt Ihnen in Ziffer 1 von Absatz 1, den

Grundbeitrag für die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs auf Gesetzesstufe festzulegen. Gegen die vom Bundesrat vorgeschlagene Fixierung eines festen Prozentsatzes in der Verfassung werden Bedenken angemeldet.

Die unter Ziffer 1 Buchstabe b genannten Vergütungen der Verkehrsunternehmen für die Benützung der nationalen Verkehrsnetze bilden das Pendant zu den Strassenbenützungsgeldern.

In Ziffer 2 von Absatz 1 wird vor allem die Finanzierung des Strassenbaus und Unterhaltes sowie auch anderer, dem privaten Verkehr dienender Verkehrsinfrastrukturen geregelt.

Im Absatz 2 von Artikel 37 hat Ihre Kommission unter die vom Bund zu finanzierenden Massnahmen im Interesse der Gesamtheit der Verkehrsteilnehmer auch den Umwelt- und Landschaftsschutz aufgenommen.

In Absatz 3 von Artikel 37 wird durch die Formulierung «legt... gesondert Rechnung ab» zum Ausdruck gebracht, dass eine klare Trennung zwischen den Mitteln für den öffentlichen und den privaten Verkehr vorgenommen werden soll.

Bei der in Artikel 19 der Übergangsbestimmungen festgehaltenen schrittweisen Verwirklichung der Eigenwirtschaftlichkeit kann man sich fragen, ob eine Übergangszeit von fünf Jahren genügt. Ein etwas längerer Zeitraum wäre wahrscheinlich realistischer.

Zusammenfassend möchte ich sagen, dass die in der koordinierten Verkehrspolitik festgelegten Zielsetzungen: Koordination von Verkehrsträgern, Aufgabenteilung Bund/Kantone, die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen, das Kostendeckungsprinzip und die langfristige Finanzierung leistungsfähiger Verkehrsanlagen für den öffentlichen und privaten Verkehr, meine Zustimmung finden. Dabei möchte ich mir die Stellungnahme zu einzelnen Teilschritten wie die «Bahn 2000» offenhalten.

Ich beantrage Eintreten auf die Vorlage.

M. Dreyer: Comme on l'a dit tout à l'heure, tout est parti du rapport sur la conception globale des transports. En effet, le 19 janvier 1972, le Conseil fédéral a confié à une commission d'experts le mandat de présenter des propositions en vue d'élaborer une conception globale suisse des transports. C'était à l'époque très à la mode de dire «conception» et «globale». Cette commission, forte de 62 membres – j'en étais –, a siégé durant cinq ans. Elle a adopté des recommandations qui constituent la conclusion d'un rapport de 400 pages, y compris 42 annexes, paru en avril 1978. Les exemplaires que vous avez eus en main sont des résumés et même, quelquefois, des résumés de résumés.

Le 20 décembre 1982, le Conseil fédéral a adressé au Parlement un message à l'appui des projets d'articles constitutionnels tels qu'il nous sont soumis.

Notre commission a étudié à fond ces projets, elle y a mis le temps; mais, toutes proportions gardées, elle n'a pas été plus lente que la commission d'experts sur la conception globale des transports ou le Conseil fédéral. N'ayons donc aucun scrupule. Nous voici aujourd'hui confrontés à la tâche difficile qui consiste à concrétiser dans des dispositions constitutionnelles des solutions adéquates traduisant les recommandations retenues d'abord par les experts, ensuite par le Conseil fédéral, pour une politique coordonnée des transports. Les recommandations de la commission pour une conception globale des transports, retenues pour l'essentiel par le Conseil fédéral, sont aujourd'hui partiellement dépassées. Ce rapport que l'on pouvait considérer à l'époque comme un nouveau testament est devenu maintenant, en partie tout au moins, un ancien testament. Je vous citerai trois exemples: on préconisait notamment la construction de nouvelles grandes transversales ferroviaires, on n'en parle plus guère maintenant, ou du moins on a revu cette conception; on préconisait encore la constitution, pour financer les transports publics, d'un fonds spécial devant être alimenté par une surtaxe pouvant atteindre le 20 pour cent du taux de base. Lors de nos débats au sein de la commission d'experts, nous parlions de la TVA; cependant,

il a été finalement question de l'impôt sur le chiffre d'affaires.

Autre particularité qui aujourd'hui ferait presque sourire, parce que les temps ont changé: au sujet des aéroports, je lis à la page 50: «Pour tenir dûment compte de la communauté d'intérêts entre Confédération et cantons, on a prévu dans ces études qu'à l'avenir le financement des infrastructures de Zurich-Kloten, de Genève-Cointrin, de Bâle-Mulhouse serait assumé par le fonds des transports publics à constituer par la Confédération, qui porterait ainsi sa participation à 60 pour cent.» Vous savez ce qu'il en reste aujourd'hui! Cela fait rêver, M. Ducret! Ce que le Conseil fédéral a retenu d'essentiel dans la conception globale des transports, c'est la nouvelle hiérarchie des réseaux. Lorsque ce principe a été soumis aux cantons, dans la procédure de consultation, il a été admis pour le trafic privé dit routier et il n'est plus contesté. On l'a admis lorsque le peuple et les cantons ont adopté le mode d'utilisation du produit de la surtaxe sur les carburants. En revanche la hiérarchie des réseaux, pour les transports publics, la «Netzhierarchie», a été fortement critiquée parce que jugée compliquée surtout sur le plan de l'exploitation. Lisez le message au chiffre 142.2. Le Conseil fédéral l'admet très franchement. De nombreuses voix se sont élevées pour demander des solutions plus simples, qui ne s'éloignent de l'état actuel que dans la mesure nécessaire pour une nouvelle attribution des responsabilités. Les cantons approuvent le droit de co-décision prévu pour le trafic régional mais attendent des garanties juridiques et financières. Ils désirent notamment que la Confédération en tant qu'autorité de coordination reste active dans le trafic régional. L'Union suisse des entreprises de transport public a présenté les mêmes exigences.»

En dépit de ces résistances, pour ne pas dire de ces oppositions, le Conseil fédéral a maintenu son idée première. Il établit aux alinéas 2 et 3 de l'article 36^{ter} un parallélisme parfait entre le transport privé et le transport public. Cette parité, que l'on a peut-être voulu pour des raisons de systématique, ne tient pas compte des différences fondamentales qui conditionnent l'un et l'autre mode de transport. Pour le trafic privé – c'est-à-dire la route – seule la mise à disposition de l'infrastructure et son entretien sont une tâche publique. En revanche, pour le transport public, l'infrastructure et l'entretien se doublent de l'exploitation qui se trouve dans un rapport équivalent. Tout au long des délibérations, la commission a été partagée. Jusqu'à la dernière séance, l'avis qui a prévalu et celui que les cantons avaient fait valoir lors de la procédure de consultation et celui de l'Union suisse des entreprises de transport public.

En fait, les partisans de la solution que je préconiserai tout à l'heure sont devenus aujourd'hui minoritaires à la commission. Cependant, la commission a fait un pas considérable dans la direction que je souhaitais et le Conseil fédéral s'est rallié à cet avis.

En fait, on a lutté pendant très longtemps au sein de la commission entre deux conceptions, l'une qui était la «Netzhierarchie», la hiérarchie des réseaux et l'autre qui représentait la garantie d'une desserte de base. C'était une variante de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Cette desserte de base consistait à demander à la Confédération, en matière de trafic régional, de compenser le déficit résultant de prestations minimales encore à préciser, c'est-à-dire un nombre de trajets journaliers sur les lignes existant entre les communes et les régions.

Dans la mesure où un canton aurait demandé une offre de prestations accrues, il aurait dû en supporter entièrement le déficit. Au chiffre 224.4 du message, on expose cet avis de la desserte de base, en disant «celui qui demande davantage paie davantage». Mais on a abandonné petit à petit cette thèse, bien qu'au début elle ait prévalu à une faible majorité. certes, au sein de la commission.

La proposition de la commission à laquelle se joint aujourd'hui le Conseil fédéral, qui peut être considérée, à l'article 36^{ter}, 2^e et 3^e alinéas comme une solution de compromis, contient pourtant encore un corps étranger, «ein Fremdkörper»: «en conservant la notion de la hiérarchie des

réseaux, le trafic régional restant du ressort des cantons.» C'est la définition qui est donnée au début de l'alinéa 3. Le Conseil fédéral tient à tout prix à cette hiérarchie des réseaux. Il y voit une répartition des tâches entre la Confédération et les cantons dans un sens plus fédéraliste et surtout il y voit le moyen de réaliser des économies pour la Caisse fédérale – c'est un souci louable, Monsieur le Conseiller fédéral! – Cette volonté du Conseil fédéral transparaît tout au long du message. On lit au chiffre 421 du message: «La Confédération ne peut se permettre aucune charge supplémentaire découlant de la réalisation de la conception globale des transports»; puis, au chiffre 233.1: «Globalement, il devrait en résulter pour un niveau constant d'investissements (au prix de 1980), un important allègement à moyen terme ou long terme du budget fédéral.» Mais l'allègement du budget fédéral n'est possible à l'échelon des transports publics qu'en imposant des charges supplémentaires aux cantons ou aux régions. C'est la vraie raison qui incite le Conseil fédéral à maintenir le principe qui veut que le trafic régional soit du ressort des cantons et non pas, comme il le prétend, à leur laisser une plus grande liberté d'action pratiquement irréalisable. Les transports publics ne se prêtent pas à l'application de solutions fédéralistes extrêmes. Cela n'est pas possible. Vingt-six offices cantonaux de transport ne sont pas garants d'une plus grande efficacité des transports publics, notamment si l'on considère que sur 60 compagnies de chemins de fer, 27 d'entre elles desservent le territoire de plus d'un canton. La hiérarchie des réseaux aboutit au renforcement des tâches des cantons qui postulent la création de services administratifs onéreux pour traiter des questions relatives aux transports publics régionaux. Les tâches et obligations supplémentaires incomberaient donc aux cantons dans la modernisation et le financement des tronçons de lignes régionales, surtout si celles-ci sont exploitées par les CFF et les PTT. En l'occurrence, je me réfère ici encore au message, au chiffre 228.2: «Par rapport à ce qu'elle est aujourd'hui, cette activité peut prendre de l'ampleur dans certains cantons dotés de chemins de fer privés. Le nouveau rôle qu'ils auront à jouer vis-à-vis des CFF et des PTT, en matière de transports régionaux, se traduira pour la plupart d'entre eux par des obligations supplémentaires. En fait, elles seront de même nature que les tâches qu'ils assument envers les entreprises de transports concessionnaires. Les responsabilités en matière d'infrastructure n'atteindront toutefois pas une ampleur qui dépasserait les possibilités des cantons.»

Au chapitre de l'exploitation: les cantons, précise le Conseil fédéral, «seront libérés de leurs co-responsabilités en matière de fixation de prestations commerciales sur le réseau d'importance nationale.» En revanche, ils auront à assumer bien davantage de tâches dans le domaine des prestations des services publics. Cette charge supplémentaire résulte de la nécessité de négocier sur une base contractuelle, les arrêts de trains régionaux, (investissements, présence de personnel), les horaires et les particularités tarifaires de trafic régional. En outre, la coordination avec les cantons voisins au sujet de l'établissement des horaires pour une ligne commune sera probablement beaucoup plus complexe. Enfin, le versement de la rémunération aux chemins de fer n'entraînera guère de travail supplémentaire. En revanche, il faudra vérifier les comptes par ligne établie par les entreprises.»

Ainsi, les cantons devraient exécuter des principes établis par la Confédération et en supporter les conséquences financières. Ce serait le cas pour le réseau national qui ne sert pas uniquement au trafic national mais aussi aux transports régionaux.

De quelle partie chargera-t-on le canton? C'est une question qui sera très épineuse. Les compétences attribuées aux cantons seront donc largement entamées par la Confédération. Ces dernières sont plus apparentes que réelles. Je citais tout à l'heure, extraits du message, un certain nombre d'exemples et je pourrais les multiplier. Je me réfère aux chiffres 224.2 et 3 et 333.1 où l'on rappelle la nécessité – que

je ne conteste pas – pour la Confédération de garder un certain nombre de compétences.

Par ces quelques exemples, on constate que la Confédération – et cela est d'ailleurs la seule façon raisonnable de procéder – doit garder des compétences sur les décisions relatives à la grande majorité des dépenses et des recettes des entreprises de transports. Mais si l'on veut parler de répartition des tâches, le mot est «galvaudé» aujourd'hui – il faudrait que souveraineté, compétences et responsabilités soient associées et en matière de transports publics et régional en particulier, ce n'est pas possible. Ces considérations m'ont conduit à vous présenter des propositions que je développerai lors de la discussion de détail. Elles sont inspirées, non seulement par mon intention de rejeter le principe de la hiérarchie des réseaux dans le domaine des transports publics, mais aussi et surtout par la conviction qu'aujourd'hui la Confédération ne doit pas se désengager des transports publics régionaux; elle doit plus que jamais continuer à jouer le rôle qu'elle assume avec les cantons au service de toutes les régions du pays. C'est compte tenu de ces réserves que je voterai l'entrée en matière.

M. Reymond: En soumettant, le 20 décembre 1982, aux Chambres fédérales son projet de texte constitutionnel fixant les bases d'une politique coordonnée des transports, le Conseil fédéral a voulu traduire dans les faits les 40 thèses adoptées à fin 1977 par la Commission pour une conception globale des transports.

Les objectifs de cette conception sont, je crois, incontestables. On peut les ramener à trois principaux: amélioration de la qualité de la vie, grâce à la satisfaction des besoins de mobilité; utilisation parcimonieuse des ressources; lutte aussi efficace que possible contre les effets négatifs du trafic sur l'homme et sur son environnement.

L'examen du projet a exigé deux pleines années de travail de la commission du Conseil des Etats. Les nombreuses auditions qu'a rappelées notre président, faisant ressortir de fortes divergences d'opinions, aussi bien entre les gouvernements cantonaux et le Conseil fédéral qu'entre les chemins de fer privés et les Chemins de fer fédéraux, ou encore entre les transports publics par route ou par rail, ou enfin entre les transports publics et les transports privés, nous ont démontré que le projet du Conseil fédéral était très ambitieux, peut-être même trop ambitieux. A tout vouloir résoudre par des normes générales, on en vient à susciter de multiples oppositions et méfiances, de sorte que, personnellement, je vois mal, quel que soit d'ailleurs le résultat des délibérations devant les Chambres, qu'il puisse un jour se faire une majorité du souverain sur tant de problèmes à la fois, à soumettre en une seule votation populaire.

Si donc j'entre en matière, c'est par déférence pour l'important travail fourni par la Commission pour une conception globale des transports, mais c'est vraiment sans illusion. En effet, le projet présenté et la complexité des problèmes posés, où la hiérarchie des réseaux nationaux ou régionaux, dont a parlé M. Dreyer, le dispute à la hiérarchie des moyens de transport ou à la répartition claire des tâches et compétences, nous ont démontré que, quoi qu'on fasse, la situation juridique et financière sera tout aussi compliquée et ambiguë après qu'aujourd'hui. On peut même se demander si le régime actuel de prise en charge par les pouvoirs publics (Confédération, cantons et communes) du déficit des transports publics n'est pas préférable à un régime constitutionnel et légal qui fixerait pour ces derniers – les transports publics – un cadre de recettes rigide et restrictif, alors que la répartition des compétences n'est pas claire et alors que l'on souhaite développer ces transports publics. En d'autres termes, aujourd'hui, en matière de transports, le principal problème est celui de la place que l'on veut réserver aux transports publics et, par voie de conséquence directe, au déficit que les collectivités publiques acceptent de couvrir. Il est douteux que la politique coordonnée des transports, dont le but consiste, selon le projet du Conseil fédéral, à répartir avant tout les déficits des Chemins de fer

fédéraux entre les cantons et la Confédération, répond mieux que les textes légaux actuels aux impératifs précités. Les propositions du Conseil fédéral sont réunies dans deux articles. Le premier, le 36^{or} nouveau, prévoit la répartition du réseau total en un réseau national et régional, ainsi que la garantie des indemnités de prestations fournies en faveur de l'économie générale. Le second, l'article 37, prévoit deux systèmes de financement séparés, l'un pour les transports publics, l'autre pour les transports privés.

Reprenons partiellement ces deux articles. L'article 36^{or}, premier alinéa, confère au législateur fédéral le mandat impératif de politique globale des transports et de leur coordination. Il prévoit cependant que, pour ce faire, la Confédération pourra déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, en prenant des mesures propres à décharger les routes du trafic des marchandises à grande distance. A mes yeux, cette disposition n'est pas admissible. La notion même de «longue distance», dans un pays aussi petit que la Suisse, fait sourire. L'article en question aurait pour effet d'obliger, dans certains cas, les transporteurs de marchandises à utiliser systématiquement le rail. Or, ce transport par rail nécessite, au départ et à l'arrivée, un double transbordement extrêmement coûteux et irrationnel. L'exemple actuel des colis légers, où le coût facturé par les CFF entre deux villes suisses (aussi éloignées qu'on les prenne) ne couvre même pas les factures des deux transporteurs que les CFF doivent payer aux deux extrémités pour distribuer ces colis; ce fait connu montre bien l'utopie qu'il y a à vouloir parler en Suisse de «grandes distances» et de nécessité ou d'obligation de transgresser la liberté du commerce et de l'industrie en contraignant à l'usage du rail les transports de marchandises à grande distance. Il est souhaitable qu'un tel article soit refusé ou, à tout le moins, qu'il limite ses effets au seul trafic des marchandises en transit. Les alinéas 2 et 3 de l'article 36^{or} répartissent le réseau en un réseau national et en un réseau régional, ce dernier étant du ressort des cantons. C'est ici que les compétences se chevauchent et qu'elles ne sont pas claires. Je vous rappelle, avec M. Dreyer, que la commission dont nous faisons partie a changé trois fois d'avis au sujet de cet article, donnant sa préférence tantôt à un système de desserte de base, souhaité par les entreprises privées de transports publics, tantôt au système de la hiérarchie des réseaux cher au Conseil fédéral, pour aboutir enfin au texte présenté aujourd'hui par notre commission, auquel s'est joint, en définitive, le Conseil fédéral. C'est assez dire s'il y a des positions extrêmement floues pour un certain nombre des membres de la commission dans ce domaine. Pour ma part, je soutiendrai, sur ce point-là, les propositions de M. Dreyer, comme j'ai opté pour les suggestions qu'il a présentées en séance de commission au sujet de la desserte de base.

L'alinéa 4 de l'article 36^{or} prévoit que le législateur fixe les exceptions au principe de la couverture des coûts par les usagers de chaque réseau de transport, ce qui n'est pas souhaitable.

L'article 37 propose deux systèmes de financement séparés, l'un pour les transports publics, l'autre pour les transports privés. Pour les transports publics, le Conseil fédéral envisage une affectation automatique de 5 pour cent des recettes fiscales, la majorité de la commission préférant que le principe seulement de cette affectation soit ancré dans la constitution, alors que la législation fixerait le pourcentage. Pour ma part, je considère que c'est une erreur de principe d'affecter ainsi des recettes déterminées d'avance pour un secteur – les transports publics – qui, de toute manière, sera toujours déficitaire et qui se trouvera ainsi enfermé dans une espèce de carcan peu propice à des conceptions ou orientations nouvelles et modernes.

C'est dans la discussion de détail que j'aborderai la question du fonds pour les transports privés. A cet égard, en effet, les propositions du Conseil fédéral me semblent ne pas tenir compte de la nécessité de conserver le caractère prioritaire des taxes sur les carburants et le caractère subsidiaire des péages, taxes ou vignettes, à propos desquels la Confédération s'est singulièrement fait remarquer depuis une année,

notamment en raison des perturbations qu'elle a occasionnées dans toute l'Europe avec la vignette et la taxe poids lourds.

Les deuxième et troisième alinéas de l'article 37 proposé, prévoient une extension des possibilités d'utilisation des deux fonds. Le 3^e alinéa en particulier n'est pas acceptable car il offrirait au législateur une base constitutionnelle permettant un élargissement incontrôlable des objectifs. Une telle disposition serait en contradiction évidente avec l'article 36^{or} actuellement en vigueur. Elle dépasse nettement les limites du compromis que les associations du trafic routier avaient admis dans le cadre des discussions et des accords relatifs à la conception globale des transports. Dans de telles conditions, je vois mal comment un tel article pourrait passer le cap du constituant, peuple et cantons.

Avant de conclure, j'aimerais dire deux mots de la proposition de M. Jagmetti qui, n'étant pas membre de la commission, n'a pas encore pu la défendre. M. Jagmetti demande le renvoi du projet à la commission avec un mandat extrêmement précis. Je comprends parfaitement les préoccupations de son auteur. Elles prouvent qu'il s'est penché profondément et intelligemment sur l'ensemble du projet. Je dois cependant lui dire que notre commission a déjà examiné toutes les propositions qu'il présente au sujet de l'article 36^{or}. Ce dernier a donné lieu à d'interminables discussions en commission, laquelle a vu sa majorité – comme je l'ai dit – changer d'avis trois fois sur le même point pour finalement s'entendre, de guerre lasse, sur le texte proposé aujourd'hui. Vu cet état des faits, j'affirme que notre commission ne peut plus recommencer ce travail. Elle mettrait encore deux ans pour ne pas aboutir à quelque chose qui concilie les innombrables oppositions et contradictions que les auditions nous ont permis de constater. Je voterai donc «non» à la proposition de M. Jagmetti qui, je tiens à le répéter, est l'illustration intelligente en regard du texte de la majorité de notre commission des nombreux dilemmes que contient un texte constitutionnel si ambigu et si compliqué.

Je termine en rappelant les raisons de mon soutien à l'entrée en matière, à savoir ma déférence pour le travail considérable fourni par la Commission pour une conception globale des transports, par l'administration et par le Conseil fédéral qui ont tenté de mettre en place un paquet synthétisant quarante principes émanant de travaux d'une commission extra-parlementaire. Le travail a été considérable, mais je pressens qu'au bout du compte, le résultat pourrait peut-être se révéler illusoire. Je vois mal le souverain accepter tant de choses en une seule votation populaire. Finalement, la conception globale des transports est un exercice d'intelligence et de style merveilleux; mais à trop vouloir embrasser, elle étire mal. Elle n'est pas suisse en fin de compte, car la conception suisse est par essence pragmatique, elle consiste à avancer pas à pas plutôt qu'à tout concentrer en un même paquet. En résumé, il s'agit d'un gros travail, louable certes, qui a peu de chances d'aboutir car il est très peu stimulant. En d'autres termes, au lieu de concevoir une conception globale, il nous faut poursuivre notre politique des transports actuelle au pas lent et sûr du montagnard, lequel est seul à même de nous faire avancer. D'ailleurs quoi qu'on en dise, la situation n'est guère différente à l'étranger. Dans ces circonstances, après avoir soutenu l'entrée en matière, je vois mal comment un projet porté à bout de bras par la plupart de ceux qui l'ont étudié pourrait avoir quelque chance en votation populaire.

Piller: Dreizehn Jahre sind es her, seit der Bundesrat einer Kommission den Auftrag erteilt, eine schweizerische Gesamtverkehrskonzeption auszuarbeiten. Zweifellos ist in der relativ langen Zeit, die verstrichen ist, der Glaube an grosse Würfe, an mutige Schritte merklich geschwunden. Mein Vordredner, Ständerat Reymond, hat das wieder einmal bestätigt. Dies konnte man denn auch in den Kommissionsberatungen spüren.

Der damalige politische Wille von Parlament und Bundesrat, anstehende Probleme grösserer Tragweite umfassend anzugehen und zu lösen – ich denke da an die Energie-, die

Medien- und eben die Verkehrspolitik – ist zumindest im Parlament erlahmt. Persönlich erhielt ich den Eindruck, dass nicht alle unglücklich wären, wenn den vorliegenden Verfassungsartikeln ein ähnliches Schicksal beschieden wäre wie dem Energieartikel. Dies ist meines Erachtens schade, ist doch das 1972 gesteckte Ziel gerade heute aktueller denn je, soll doch die koordinierte Verkehrspolitik der Erhaltung und Verbesserung der Lebensqualität dienen, indem sie die echten Mobilitätsbedürfnisse berücksichtigt, die verfügbaren Ressourcen sparsam einsetzt – dazu zähle ich neben den Energieträgern auch das Kulturland – und die negativen Auswirkungen des Verkehrs auf Mensch und Umwelt soweit als möglich verhindert.

Ich bin für Eintreten auf die Vorlage und hoffe, dass der politische Wille zur Realisierung dieses 1972 gesteckten Zieles wieder zu wachsen beginnt.

Nun zur Vorlage. Der Bundesrat will folgende Vorstellungen realisieren:

1. Auf Schiene und Strasse wird zwischen dem Infrastruktur-Bereitsteller und dem -Betreiber unterschieden.
2. Im marktwirtschaftlichen Bereich haben die Benützer langfristig die von ihnen verursachten Kosten zu decken.
3. Die Verantwortung für Planung, Entscheid und Finanzierung der Infrastruktur von nationaler Bedeutung liegt zur Hauptsache beim Bund.
4. Für das Netz von regionaler Bedeutung sind die Kantone zuständig. Diese haben aufgrund der vollen Kosten die Kostenunterdeckung des regionalen Personenverkehrs zu tragen, sowohl für die Infrastruktur wie für den Betrieb. So einfach diese Grundsätze klingen, so komplex erweist sich die Ausgestaltung. Ein Beispiel: Die Zuständigkeiten für den Betrieb überlappen sich mit den Zuständigkeiten für die Infrastruktur. Die Regionalverkehrsleistungen werden auf dem regionalen und dem nationalen Netz erbracht. So fahren beispielsweise die Regionalzüge zwischen Bern und Freiburg auf den Schienen der SBB-Linie Bern–Lausanne–Genf. So logisch die vom Bundesrat vorgeschlagene Netzhierarchie auch scheinen mag, so problematisch wird sie für einzelne Kantone dann, wenn diese für den regionalen Verkehr auch finanziell voll aufkommen müssen.

Da hilft selbst das Argument des Finanzausgleichs nicht über die Skepsis hinweg. Wir haben hier ein analoges Problem zur Stipendienvorlage. Volk und Stände haben nein gesagt, weil sie etwas Bewährtes nicht mit vagen Zusicherungen eintauschen wollten. Gerade die Abstimmung über die Stipendienvorlage zeigt uns, was mit einem Verfassungsartikel sehr wahrscheinlich geschehen würde, der die Verantwortung im Bereich Regionalverkehr voll auf die Kantone abwälzen möchte. Diese Problematik gab denn auch in der Kommission am meisten zu reden.

Ich glaube, in einem Punkte sind sich fast alle einig: Aus Gründen einer vernünftigen Regionalpolitik, des Umweltschutzes, der Siedlungsplanung und nicht zuletzt auch der Sozialpolitik ist es notwendig, dass die öffentliche Hand ein bestimmtes Grundangebot an Transportmöglichkeiten im regionalen Personenverkehr sicherstellt, gleich wie sie das für Schulen und Spitäler tut, ohne dadurch dem einzelnen die Möglichkeit zu nehmen, eine Privatschule zu besuchen oder ein Privatspital zu wählen.

Offen und etwas umstritten bleibt die Frage, wer dieses Grundangebot sicherzustellen hat und, vordringlich wie immer, wer es finanziert. Heute wird ein Grundangebot im Regionalverkehr vom Bund aus, wie folgt, mitfinanziert: Bei den Privatbahnen und konzessionierten Transportdiensten beteiligt sich der Bund an den Investitionen, er finanziert die Tarifannäherung, gilt die gemeinwirtschaftlichen Leistungen ab und trägt einen Teil der Defizitdeckung. Im Bereich der Bundesbahnen übernimmt der Bund ebenfalls die Abgeltungen der gemeinwirtschaftlichen Leistungen. In diesen Abgeltungen ist ein Anteil an Amortisation und Verzinsung der Investitionen für den Regionalverkehr enthalten. Bei den Postautos haben wir – zu Lasten des Bundes – den PTT-internen Ausgleich mit gewinnbringenden Bereichen. Dass dieses heutige Engagement des Bundes, trotz immer

wieder auftauchender Kritik, von den Kantonen und den konzessionierten Transportunternehmen mehrheitlich positiv bewertet wird, ist sicher nicht verwunderlich. Nicht verwunderlich ist ebenfalls die Skepsis gegenüber der vom Bundesrat vorgeschlagenen Aufgabenteilung: Diese Kreise wünschen sich auch künftig eine festere Verpflichtung des Bundes im Bereiche Regionalverkehr. Es ist kaum daran zu zweifeln, dass dieser Wunsch hier in unserem Rat das nötige Verständnis findet.

Die Kommission schlägt denn auch in Artikel 36, in Abweichung zum Bundesrat, eine festere Verpflichtung des Bundes im Bereiche des Regionalverkehrs vor. Persönlich bin ich der Meinung, dass im Sinne einer Gleichbehandlung auch in dünn besiedelten Gebieten ein bestimmtes Grundangebot an öffentlichen Verkehrsmitteln vorhanden sein muss, beispielsweise ein Zug oder ein Bus pro Stunde.

Weiter ist es, im Rahmen der koordinierten Verkehrspolitik, erstrebenswert, dieses Grundangebot im Regionalverkehr bei allen Verkehrsträgern nach einheitlichen Grundsätzen sicherzustellen. Der Bund braucht dazu Weisungskompetenz. Die Kantone ihrerseits müssen im Bereich des Regionalverkehrs sicher einen wichtigen Teil der Verantwortung übernehmen. Zweifellos sind die Kantone viel besser in der Lage, Linienführung, Fahrfrequenz, Wahl des Transportmittels usw. zu beurteilen. Der Bund hat aber dafür zu sorgen, dass es auch finanziell möglich wird, das erforderliche Grundangebot zu verwirklichen. Kurz, der Bund muss bei der Förderung des öffentlichen Regionalverkehrs aktiv bleiben und darf sich nicht einfach davonschleichen.

Die Kommission hat in Abweichung zur bundesrätlichen Lösung diese Verpflichtung – ich betone noch einmal: diese Verpflichtung – des Bundes klarer festgelegt. Sie ist dabei weniger weit gegangen, als dies in Eingaben des VST ursprünglich gefordert wurde. Unser Kollege Pierre Dreyer möchte diese Verpflichtung noch deutlicher festgehalten wissen, als dies die Kommission beschloss. Wir werden in der Detailberatung darüber zu diskutieren haben. Meine Partei – um dies vorwegzunehmen – hat immer klar eine Aufgabenteilung im öffentlichen Verkehr, im Sinne der ursprünglichen Lösung der GVK-Kommission, die die Netzhierarchie vorschlug, abgelehnt. Dies in der Meinung, dass bei der Förderung des öffentlichen Verkehrs in allen Bereichen, national, regional und im Nahverkehrsbereich, der Bund zumindest ein wichtiger Akteur bleiben muss.

Wir wissen, dass verkehrspolitische Massnahmen und insbesondere die Förderung des öffentlichen Verkehrs finanziert werden müssen: Zweifellos wird ein bedeutender Anteil auch künftig aus den allgemeinen Bundesmitteln fliessen müssen. Während die Strassen wie bisher zu finanzieren sind, will der Bundesrat hier auf Verfassungsstufe 5 Prozent seiner Steuer- und Zolleinnahmen dafür fest einsetzen. So verlockend dieser Weg im ersten Anblick auch scheinen mag, so problematisch könnte er sich in der Praxis erweisen. Bereits bei der Behandlung der Kulturinitiative lehnte das Parlament ja eine prozentuale Mittelzuweisung auf Verfassungsstufe ab. Das Parlament sollte sich auch hier die Hände nicht derart binden lassen und bedenken, dass dieses Beispiel bald einmal Schule machen könnte und wir am Schluss die Bundeseinnahmen auf Verfassungsstufe samt und sonders in die einzelnen Bereiche aufgeteilt hätten. Vermutlich würde die Summe über 100 Prozent ausmachen; jedenfalls wäre das nicht anders zu erwarten bei den verschiedenen Forderungen, die da auftauchen.

Weiter gilt es zu bedenken, dass gerade mit Blick auf die dringend notwendige Förderung des öffentlichen Verkehrs diese 5 Prozent auch bald einmal zu wenig sein könnten und dass eine Aufstockung dann nur über eine Verfassungsänderung zu bewerkstelligen wäre. Dem steht natürlich der Antrag Cavelti entgegen. Wir werden darüber sicher zu diskutieren haben.

Etwas schade ist die Aufgabe der Idee der «kommunizierenden Röhren», also des möglichen Flusses der Treibstoffgelder in den öffentlichen Verkehr. Wohl sieht Artikel 37 vor, die Zweckbindung der Mittel zu ändern, wenn dies zur Verwirklichung der Ziele der GVK notwendig wird. Dies ist aber

nicht als Grundsatz zur Selbstverständlichkeit geworden! Ich bin mir bewusst, dass die starke Lockerung der Zweckbindung (über die sogenannten kommunizierenden Röhren zwischen den beiden ursprünglich vorgesehenen Fonds) eine zusätzliche Abstimmungshürde erbracht hätte, doch glaube ich, die Bereitschaft des Volkes und auch der Automobilisten wächst stetig, weitere Opfer zugunsten eines gut ausgebauten öffentlichen Verkehrs zu bringen. Wie in vielen anderen Bereichen scheinen aber die Interessenverbände diesen Stimmungsumschwung noch nicht zur Kenntnis genommen zu haben! Dies schliesse ich aus zahlreichen Eingaben.

Darf ich Sie bitten, auf die Vorlage einzutreten und zu beschliessen, d. h. auch den Rückweisungsantrag unseres Kollegen Jagmetti abzulehnen.

Die Kommission hat sich in vielen Sitzungen eingehend mit der Materie befasst und letztlich eine tragfähige Lösung gefunden. Kleine Modifikationen können heute vielleicht noch erfolgen, aber die Zielrichtung ist klar. Wichtig scheint mir, dass auch der Nationalrat baldmöglichst mit den Beratungen beginnen kann, damit wir vielleicht schon im Frühjahr 1986 die Volksabstimmung durchführen können. Es scheint mir wirklich vordringlich, dass diese Verfassungsartikel unter Dach gebracht werden; denn solange diese nicht beschlossen sind, passiert auch auf Gesetzesstufe wenig bis nichts. Wie wollen wir die «Bahn 2000», den neuen Leistungsauftrag der SBB oder gar das «Bahn-Y», das Kollege Cavely vorgeschlagen hat, realisieren, wenn wir die verfassungsmässige Grundlage der GVK derart lange nicht schaffen? Der Antrag Jagmetti wird zumindest bei den Kommissionsmitgliedern, die die langen und nicht selten etwas mühsamen Beratungen miterlebten, nicht einhellig auf Begeisterung stossen.

Weiter kommt noch ein Element dazu, das nicht vergessen werden darf. Diese Verfassungsartikel würden auch die Grundlage bilden, um die pauschale Schwerverkehrsabgabe durch die leistungsbezogene zu ersetzen. Wir alle haben wohl in den letzten Monaten die Erkenntnis gewonnen, dass die Lösung des Parlamentes, also die Pauschalierung der Schwerverkehrsabgabe, nicht das Ei des Kolumbus darstellt. Der ursprüngliche bundesrätliche Vorschlag wird wohl der vernünftigste Weg aus der Sackgasse sein. Dieser Weg wird durch die Annahme der vorliegenden Verfassungsartikel geebnet; niemand in diesem Saale wird wohl ernsthaft daran glauben, dass sich eine Mehrheit finden lässt, um einen demokratischen Volksentscheid ersatzlos und ohne erneute Volksbefragung aufzuheben. Persönlich bin ich für eine rasche und zielstrebige Realisierung der Verfassungsgrundlage für die GVK und bin auch bereit, an meinen Vorstellungen und Wünschen Abstriche zu machen, um einer Lösung zum Durchbruch zu verhelfen, die beim Volk und bei den Ständen Gnade finden könnte und die 1972 gesteckten Ziele weitgehend verwirklichen liesse. Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten und den Antrag Jagmetti abzulehnen.

Andermatt: Der sehr grosse Finanzaufwand, sowohl der privaten wie auch der öffentlichen Hand, die Forderungen des Umweltschutzes und der Raumplanung wie auch die gesellschaftlichen Auswirkungen der Verkehrsentwicklungen in den letzten 20 Jahren rechtfertigen es, die Rolle des Staates im Verkehrssektor neu zu überdenken. Der Bericht der eidgenössischen Kommission für die schweizerische Gesamtverkehrskonzeption ist eine gute Grundlage für dieses Unterfangen.

Während in diesem Bericht vier neue Verfassungsartikel für eine umfassende Regelung aller Verkehrsprobleme vorgeschlagen werden, beschränkt sich der Bundesrat nur auf zwei Artikel. Dass nur zwei Artikel vorgeschlagen werden, dürfte weitgehend abstimmungspolitisch motiviert sein.

Ist nun aber der Versuch gelungen, die Hauptanliegen der Gesamtverkehrskonzeption in diesen zwei Verfassungsgrundsätzen darzustellen? Wir dürfen, so glaube ich, diese Frage bejahen, wenn man auch – vor allem beim Artikel 37 – verschiedene Vorbehalte anbringen muss. Es ist richtig,

dass in Artikel 36ter die von der Kommission Hürlimann vorgeschlagene Netz- und Verkehrshierarchie übernommen wurde. Damit die grossen finanziellen Mittel auch rationell eingesetzt werden können, ist eine Aufteilung in nationale und regionale Verkehrsnetze sowohl für die Strasse wie auch für die Schiene notwendig. Ebenso wichtig wie die Aufteilung in verschiedene Netze ist aber die Koordination zwischen den nationalen und den regionalen Anlagen beim Bau und auch beim Betrieb.

Obwohl wir Schweizer dazu neigen, in unseren Verfassungsbestimmungen die Kompetenzen des Gesetzgebers eng zu halten, glaube ich, dass es in diesem speziellen Fall richtig ist, offener als üblich zu sein. Es handelt sich um eine sehr komplexe Materie, die hier dem Gesetzgeber aufgetragen wird. Es ist notwendig, dass der Gesetzgeber im Interesse der Verkehrsteilnehmer, der Verkehrsträger, des Bundes, der Regionen und Kantone einen weiten Spielraum bei der Gesetzgebung hat.

Anders verhält es sich nach meinem Dafürhalten beim Artikel 37, beim finanziellen Rahmen. Es wäre richtig, diesen genau abzustecken. Der vorgeschlagene neue Artikel tut dies nur zum Teil, und zum Teil auf unklare Weise; man verspürt die Tendenz, den privaten Verkehr als Milchkuh zu benützen und ihn auch für andere als für Verkehrsbedürfnisse zahlen zu lassen. Solche Tendenzen sind auch vom abstimmungstaktischen Standpunkt aus gefährlich. Ich würde meinen, dass wir gut daran tun, schon am Anfang der parlamentarischen Beratungen auf diese Stolpersteine zu achten und diese wenn möglich wegzuräumen, wollen wir nicht schon jetzt einen Scherbenhaufen vorprogrammieren. Noch ein Wort zum Antrag unseres Kollegen Jagmetti. Ich habe Verständnis für sein Anliegen, muss aber gestehen, dass es mir gleich geht wie den anderen Kommissionsmitgliedern: Ich meine, dass der Weg zurück in die Kommission nicht sehr sinnvoll wäre. Wir hatten schon sehr grosse Mühe, uns auf den vorliegenden Text zu einigen; eine Neufassung würde die Diskussion nochmals in allen Punkten neu anfachen. Dagegen meine ich, dass der Zweitrat sich mit den von Kollege Jagmetti aufgeworfenen Fragen befassen sollte.

Ich bitte Sie, in der Verkehrspolitik einen Schritt vorwärts zu tun und auf die Vorlage einzutreten.

Arnold: Es mag aus dem Munde eines Kommissionsmitgliedes merkwürdig klingen, wenn ich nach zweijähriger Kommissionsberatung sage, die Vorlage sollte im Plenum noch gründlich diskutiert und manche Frage müsste noch geklärt werden. Es sollten Fragen gestellt und beantwortet werden; ich bin meinerseits froh, wenn gerade die Ratsmitglieder, die dieser Kommission nicht angehörten, das Ergebnis unserer Kommissionsarbeit kritisch ansehen und auf seine Lesbarkeit überprüfen. Bei mir gab es mit der Zeit so etwas wie eine Betriebsblindheit. Ich sah nicht mehr ganz klar. Eintretensdebatte und Detailberatung können noch einiges an Klärung bringen, so dass sich eine Rückweisung vielleicht erübrigen dürfte.

Eine ganz bestimmte Erklärung sollten wir vom bundesrätlichen Sprecher unbedingt erhalten, nämlich die Zusicherung, dass die Stellung des öffentlichen Verkehrs auf keinen Fall verschlechtert wird. Darunter verstehe ich nicht eine Besitzstandsgarantie für bestimmte Bundesbeiträge, sondern ich meine, dass unsere Verfassungsvorlage und ihre Auswirkungen als Ganzes im Ergebnis für den öffentlichen Verkehr keine Verschlechterung, sondern Verbesserungen bringt. Seit der Bundesrat selber in diesem Frühjahr bei verschiedenen Anlässen, namentlich in der Diskussion um den Wald, uns eindringlich die Umweltschäden vor Augen geführt und Massnahmen gefordert hat, hat unsere Verfassungsvorlage eine ganz neue Dimension erhalten, die wir während der Kommissionsberatungen noch nicht in diesem Masse erkannt und vielleicht noch zu wenig berücksichtigt haben.

Welche Stellung ist den Kantonen beim regionalen Verkehr zgedacht? Man darf erwarten, dass der Ständerat diese Frage ganz besonders sorgfältig klärt. Weil auf dem Gebiete

des Verkehrs die Kompetenzen auch mit erheblichen Lasten verbunden sind, reissen sich hier Bund und Kantone wenig um die Zuständigkeiten. Ich lese Artikel 36ter Absatz 3 der Vorlage so, dass die oberste Kompetenz in bezug auf den regionalen öffentlichen Verkehr beim Bund liegt, denn es heisst dort wörtlich, dass der Bund Grundsätze für die Ausgestaltung des regionalen öffentlichen Verkehrs erlässt; also Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes für den regionalen öffentlichen Verkehr. In der Bundesverfassung haben wir die Grundsatzgesetzgebung des Bundes auf zahlreichen Gebieten. Ich erwähne zwei Beispiele. Ein erstes ist der Verfassungsartikel über die Raumplanung, Artikel 22quater der Bundesverfassung: «Der Bund stellt auf dem Wege der Gesetzgebung Grundsätze auf für eine durch die Kantone zu schaffende (...) Raumplanung.» Ein anderes Beispiel ist der Verfassungsartikel über den Gewässerschutz, Artikel 24bis BV: «Zur haushälterischen Nutzung und zum Schutz der Wasservorkommen sowie zur Abwehr schädigender Einwirkungen des Wassers stellt der Bund in Berücksichtigung der gesamten Wasserwirtschaft auf dem Wege der Gesetzgebung im Gesamtinteresse liegende Grundsätze auf.»

Mit den gleichen Worten ist in unserer Vorlage die Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes für den regionalen öffentlichen Verkehr verankert. Und nur im Rahmen dieser Grundsatzgesetzgebung des Bundes werden die Kantone zuständig sein. Als eine Art Gegenleistung zur obersten Kompetenz übernimmt der Bund ausdrücklich auch eine Verpflichtung, nämlich die Förderung des regionalen öffentlichen Verkehrs. So hat die ständerätliche Kommission beschlossen! Es findet meines Erachtens also eine Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen statt. Beide tragen die Verantwortung für den regionalen öffentlichen Verkehr. Bei der Beratung unserer Vorlage hat das Parlament noch eine andere Verantwortung wahrzunehmen: Wir sind oberste Aufsichtsbehörde über die Bundesbahnen und über die PTT. Nicht umsonst beraten wir alljährlich deren Geschäftsberichte und Rechnungen. Es müssen uns deshalb die folgenden Fragen interessieren: Welches ist nach der Vorlage die Stellung der Schweizerischen Bundesbahnen, die sowohl dem nationalen wie auch dem regionalen Verkehr dienen? Welches werden die wichtigsten Änderungen gegenüber heute sein?

Bei den PTT dienen die Autobusse wohl ausschliesslich dem regionalen Verkehr. Sie haben in gewissen Regionen, namentlich im Berggebiet, eine grosse Bedeutung. Wir wissen zwar, dass dieser Zweig für die PTT defizitär ist. Neu müssen Kantone und Gemeinden für solche Verbindungen finanziell aufkommen. Kann es nun dazu kommen, dass Kantone aus Kostengründen auf den Weiterbetrieb verzichten, so dass das öffentliche Verkehrsmittel ganz verlorengeht und der Bewohner wieder ganz auf das private Verkehrsmittel angewiesen ist? Oder gedenkt der Bund in seinen Grundsätzen dafür zu sorgen, dass dies nicht geschieht? Ist dabei eher ein Zwang gegenüber den Kantonen oder eher ein finanziellen Anreiz zu denken? Die Kantone und Gemeinden werden wahrscheinlich frei sein zu entscheiden, ob sie den Betrieb einer bisherigen Postautolinie einem privaten Unternehmer übergeben wollen. Bleiben die PTT dann auf ihren Autobussen sitzen, wenn dies in grösserem Ausmass geschehen würde? Sind solche Ausichten realistisch oder nicht?

Die Beantwortung dieser Fragen kann mir das Eintreten erleichtern. Zum Eintreten veranlasst mich aber besonders der Versuch einer Koordination im Verkehr, die Idee einer «Gesamtschau», wie es schon Herr Affolter formulierte. So erlebt nämlich auch der Bürger den Verkehr. Er ist nicht nur Autofahrer oder nur Bahn- und Busbenützer, sondern beides. Wir sollten im Sinne des Bürgers politisieren. Der öffentliche Verkehr und der Privatverkehr sind zwar zwei ganz verschiedene Gebilde. Sie haben aber etwas gemeinsam: Beide dienen dem Verkehr, und soweit sind sie Gegenstand unserer Vorlage. Im übrigen aber sollte man sie gedanklich und in den Lösungen sauber trennen. Wir haben das in der Kommission ein Stück weit versucht. Vielleicht

hätte man es in den Beschlüssen noch besser darstellen können.
Ich bin für Eintreten.

Lauber: Vor dreizehn Jahren hat der Bundesrat die Kommission für die schweizerische GVK eingesetzt. Sie erhielt den Auftrag, den politischen Behörden Varianten für die Verkehrspolitik zu unterbreiten. Verschiedene Ziele waren dabei zu verfolgen: die Förderung der allgemeinen Wohlfahrt des Landes, die Befriedigung der Verkehrsbedürfnisse und etwa die Gewährleistung einer grösstmöglichen Bewegungsfreiheit und der freien Wahl der Verkehrsmittel. Ich beziehe mich auf den Schlussbericht der GVK. Wichtigstes Resultat waren die 40 Thesen der GVK-Kommission. Darauf abgestützt legte der Bundesrat am 20. Dezember 1982 eine Botschaft vor, in der eine Änderung und Ergänzung der Verkehrsartikel in der Bundesverfassung verlangt wird. Im Vordergrund steht eine koordinierte – statt wie bisher eine sektorielle – Verkehrspolitik.

Den zweiten Punkt stellen die Finanzierungsnormen dar. Gewichtige Neuerungen sind in der Aufgabenteilung der Verkehrspolitik zwischen Bund und Kantonen, der sogenannten Hierarchisierung, vorgesehen.

Grundsätzlich verdienen die Anstrengungen des Bundesrates um eine koordinierte Verkehrspolitik höchste Anerkennung. In diesem Punkte bestehen tatsächlich Lücken, die es auszufüllen gilt. Diese positive Absicht ist für mich Grund genug, um auf die vorliegende Vorlage einzutreten. Einen weiteren Grund sehe ich in den bereits lange anhaltenden Diskussionen um ein neues Verfassungsrecht im Verkehrsbereich. Eine vernünftige Ausrichtung ist sichtbar, und die faktischen Probleme drängen. Mit einem sicheren Fundament für die Lösung der grossen Zukunftsaufgaben unserer Verkehrspolitik darf nicht mehr länger zugewartet werden. Weitere Verzögerungen würden auch vom Volk nicht mehr verstanden.

Seit der Erteilung des Auftrages für die GVK, aber auch seit dem Erscheinen der entsprechenden Botschaft ist im Verkehrswesen einiges in Bewegung geraten: Am 27. Februar 1983 wurde in einer Volksabstimmung einer Neuregelung der Treibstoffzölle zugestimmt, 1984 erfolgte die Annahme der Schwerverkehrsabgabe und der Autobahnvignette. Teile der Gesamtverkehrskonzeption sind damit mehr oder weniger sachgerecht realisiert worden.

Noch entscheidender sind aber die inzwischen eingetretenen Entwicklungen der Rahmenbedingungen der Verkehrspolitik. Die knappen Energie- und Umweltressourcen sind stärker ins Bewusstsein der Bevölkerung gerückt. Der Grundsatz der starken Förderung des öffentlichen Verkehrs findet weitgehend Anerkennung. Die Walddebatte hat dies deutlich gezeigt. Der Bundesrat und die SBB reagierten rasch und gezielt mit dem positiv zu wertenden Konzept «Bahn 2000». Die Gesamtverkehrskonzeption rechnete noch fest mit dem inzwischen überholten NHT-Konzept.

Eine Neubewertung hat aber ebenfalls die Regionalpolitik erfahren. Ihre Notwendigkeit wird von breiten Kreisen als bedeutendes Element des Föderalismus und des regionalen Ausgleichs lebhaft befürwortet. Ebenfalls wurde erkannt – und dies teilweise erst über unsere Forschung –, dass zur Erreichung der Ziele der Regionalpolitik die direkten Massnahmen bei weitem nicht ausreichen: Mit einem jährlichen Volumen von 25 Millionen Franken für die regionale Entwicklungspolitik ist dies auch mehr als verständlich. Es ist deshalb darauf zu achten, dass die Ziele dieser Politik mit den einzelnen Sektoralpolitiken, so vor allem auch mit der Verkehrspolitik, besser abgestimmt werden. Anderenfalls werden die geringen Wirkungen der direkten Regionalpolitik völlig in ihr Gegenteil verkehrt.

Es geht also nicht nur um eine bessere Koordination innerhalb der Verkehrspolitik, sondern auch um eine bessere Abstimmung mit den Anliegen der einzelnen Regionen in der Schweiz. Wir sind der Meinung, dass diesen Zusammenhängen in den Untersuchungen zur GVK, aber auch in der Botschaft zu wenig nachgegangen wurde; insbesondere

wurden auch die Vorschläge zur Regionalisierung des Verkehrs unter diesem Blickwinkel zu wenig auf ihre Tauglichkeit hin überprüft.

Angaben über die regionalen Auswirkungen der gesamten Operation lassen sich kaum finden. Ich vermute, dass die vorliegenden Verfassungsartikel zu einem weiteren Ausbau der Verkehrsnetze in den Ballungszentren führen und dass die Berg- und Randgebiete – ausser dass sie die Zeche mitzahlen haben! – einmal mehr leer ausgehen werden. Ein derartiges Vorgehen lässt sich auch sachlich nicht rechtfertigen. Der notwendige Zu- und Abfluss des Verkehrs aus und in die ländliche Räume wäre zu wenig gewährleistet!

Ich anerkenne zwar, dass der Bundesrat mit dem Konzept «Bahn 2000» gewillt ist, den Randregionen besser Rechnung zu tragen. Allerdings sind auch bei diesem Konzept noch Verbesserungen notwendig und möglich. Vor allem mangelt es bisher daran, dass aus der besseren regionalen Absicherung des Konzeptes «Bahn 2000» auf der Verfassungsstufe die notwendigen Konsequenzen gezogen werden. Ich denke vor allem an die bessere Berücksichtigung der konzessionierten Transportunternehmen (KTU); diese sind für eine ganze Anzahl Kantone von grosser Bedeutung. Vom gesamtschweizerischen Eisenbahnnetz des allgemeinen Verkehrs (insgesamt über 5000 Kilometer) entfallen 2093 Kilometer oder immerhin 42 Prozent auf die konzessionierten Bahnunternehmen, die sogenannten Privatbahnen. Sie erschliessen eine Fläche von 50 Prozent unseres Landes. Unter verschiedenen Titeln, Abgeltung (GWL), Investitionshilfe, Defizitdeckung, Tarifannäherung, erhalten sie jährlich Beiträge in der Grössenordnung von 450 Millionen. Für die SBB sind es aber fast dreimal mehr bzw. 1,2 Milliarden Franken. Mit dem Konzept «Bahn 2000» sollen für die SBB weitere 400 bis 500 Millionen Franken hinzukommen. Mit dem befürchteten Rückzug des Bundes aus dem Regionalverkehr würden die bestehenden Ungleichgewichte noch grösser. Ziel ist aber ein Abbau. In der kommenden Verfassungsrevision ist deshalb alles daran zu setzen, dass die KTU gegenüber den SBB nicht noch schlechter gestellt werden als bisher. Das Ziel ist eine Gleichstellung der KTU mit den SBB. Ohne deutliche Korrekturen der Vorlage in dieser Richtung ist nicht mit einer Annahme zu rechnen. Die Verkehrspolitik hat dem regionalen Ausgleich zu dienen, die Regionen einander näherzubringen und nicht eine weitere Bevölkerungs- und Wirtschaftskonzentration in den Ballungszentren zu fördern.

Ich stimme für Eintreten. In der Detailberatung werde ich mich gegen die Aufteilung der Verantwortung im öffentlichen Verkehr zur Wehr setzen und der ungeteilten Verantwortung von Bund und Kantonen Wort und Stimme geben.

Cavelty: Ich gehöre zu den Befürwortern der Vorlage. Als solcher stimme ich meinen befürwortenden Vorrednern zu und will ihre Argumente nicht wiederholen! Aus meiner Sicht möchte ich nur zwei Punkte kurz erwähnen, mit denen ich mich bei der Vorbereitung etwas befasst habe. Es sind dies die Frage der offenen Verfassung und die Frage der Aufgabenteilung.

Zur Frage der offenen Verfassung: In letzter Zeit konnte man hören und lesen, die GVK bedeute ein Stück offene Verfassung, die deshalb aus föderalistischen Gründen abzulehnen sei. Bekanntlich plädieren die Anhänger einer offenen Verfassung für blosse Zielnormen in der Verfassung, die dem modernen Leistungs- und Interventionsstaat nur in groben Umrissen die Ausrichtung seines Tuns vorzeigen. Demgegenüber weisen die Gegner einer offenen Verfassung darauf hin, dass Wesen und Aufgabe der Verfassung darin bestehe, Grundsatzentscheide zu fällen, die Bestand haben, bis Volk und Stände etwas anderes bestimmt haben.

Kann man nun die GVK als offene Verfassung bezeichnen? Wie jede Gesamtkonzeption hat sie eine gewisse globale Rahmenfunktion, unter Weglassung vieler Detailbestimmungen. In ihrem Wesen aber enthält sie klare und unmissverständliche Grundsätze, an die jeder spätere Gesetzgeber gebunden sein wird.

Ich erwähne hier die wichtigsten Grundsätze, die ich auch materiell befürworte:

1. die Zuständigkeit und Aufgabe des Bundes zur Festlegung der Ziele der Gesamtverkehrspolitik und zur Koordination des gesamten Verkehrs zu Wasser, zu Lande und in der Luft;
2. die Förderung des wesensgerechten Einsatzes der Verkehrsträger;
3. der Abbau von Wettbewerbsverzerrungen;
4. die neue Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen;
5. die Eigenwirtschaftlichkeit nach dem Verursacherprinzip, und
6. die Sicherstellung der Finanzierung.

An diesen Grundsätzen kommt kein späterer Gesetzgeber vorbei. Meiner Überzeugung nach kann hier deshalb nicht von blossen Blankovollmachten im Sinne einer offenen Verfassung gesprochen werden. Die Vorbehalte zugunsten späterer Ausnahmeregelungen durch Gesetze sind ausdrücklich bestimmt, nämlich für allfällige Massnahmen zur Entlastung der Strasse vom Güterfernverkehr und für Ausnahmen vom Kostendeckungsprinzip. Nach Vorschlag der Kommissionsmehrheit kommt noch ein weiterer Vorbehalt zugunsten des Gesetzes hinzu, nämlich für die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs. Persönlich kann ich diesem letzten Punkt nicht zustimmen, weil damit – wie schon gesagt wurde, unter anderem von Herrn Piller –, die Finanzierung keine genügende Sicherstellung erfährt. Stimmen Volk und Stände demnach der GVK zu, so wissen sie, um was es geht, und vor allem wissen sie auch, in welchen Ausnahmefällen das Ständemehr für Änderungen nicht notwendig ist. Das Prinzip der Wahrung des Föderalismus ist meines Erachtens damit durchaus eingehalten.

Die Frage der Aufgabenteilung: Basis der Gesamtverkehrskonzeption ist die Bestimmung von Artikel 36ter, wonach der Bund die Ziele der Gesamtverkehrspolitik festlegt und den Verkehr koordiniert. Dies ist nicht eine blosse Deklamation, sondern Ausgangspunkt für die folgenden Bestimmungen der Verfassung, also ein Recht, aber auch eine Pflicht des Bundes. Mein Standpunkt nähert sich diesbezüglich jenem von Herrn Arnold, nur macht mich als Vertreter eines Bergkantons dies nicht skeptisch, sondern das ermutigt mich.

Nach welchen Maximen richtet sich die Gesamtverkehrspolitik des Bundes? Auch diese Frage ist klar im Verfassungsartikel selbst beantwortet, nämlich nach den Verkehrsbedürfnissen, dem wirtschaftlichen Einsatz der Mittel und in Berücksichtigung der Auswirkungen auf Mensch und Umwelt. Nur innerhalb dieses umspannenden und verbindlichen Rahmens findet eine Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen statt. Für die kantonalen Bereiche regionaler Verkehrspolitik gelten also, wie Herr Arnold sagte, ebenfalls die gesamtschweizerischen Grundsätze, über deren Einhaltung der Bund wacht und für deren Finanzierung er in der Weise garantiert, als kein Kanton gesamthaft unverhältnismässige Leistungen für den Verkehr zu erbringen hat. Damit wird meines Erachtens eine praktikable und vernünftige Lösung auch im Schienenverkehr vorgesehen, eine Lösung, die sich im Strassenverkehr längst gut bewährt hat.

Es ist in der Tat nicht einzusehen, wieso im öffentlichen Schienenverkehr bis jetzt zwischen SBB-Kantonen und Privatbahnkantonen unterschieden wurde, indem letztere seitens des Bundes in ihren Verkehrsaufgaben bedeutend weniger unterstützt wurden.

Die neue, richtige Verkehrspolitik, so wie ich sie aus der Verfassung lese, richtet sich demgegenüber zu Recht nicht nach den Eigentumsverhältnissen, sondern – wie gesagt – nach den überall geltenden Prinzipien der Verkehrsbedürfnisse, des wesensgerechten Einsatzes der Verkehrsträger und des Umweltbewusstseins. Dieses Verständnis leite ich aus dem Wortlaut, der Stellung und dem Sinn der neuen Verfassungsbestimmung ab. So verstanden haben gerade die sogenannten Privatbahnkantone und die Bergkantone, Herr Lauber, meines Erachtens keinen Grund, gegenüber der neuen Lösung skeptisch oder gar negativ zu sein, ganz

im Gegenteil. Dadurch entsteht endlich Gerechtigkeit unter den Kantonen und mit Bezug auf den Bund. In diesem Sinne sehe ich zum Beispiel den Kanton Graubünden nicht als Opfer der Gesamtverkehrskonzeption. Dies sage ich in aller Offenheit, obwohl es politisch dankbarer wäre, als Opfer aufzutreten. Ich danke auch Herrn Affolter, dass er uns das zubilligte.

Die neuen Bestimmungen sind so zu verstehen und nicht etwa als Flucht des Bundes aus dem Regionalverkehr. Dies geht auch aus den Grundzügen des inzwischen bekanntgewordenen Entwurfes für den Leistungsauftrag 87 hervor, wonach der Bund der Bahn auch im Regionalverkehr die Infrastruktur zur Verfügung stellen soll. Natürlich wird dieses Konzept Leistungsauftrag 87, soll es GVK-konform sein, nicht nur für die SBB gelten, sondern – wenigstens dem Grundsätze nach – auch auf die Privatbahnen ausgedehnt werden müssen. Gerade in diesem Punkt, nämlich in der Ausdehnung der Grundsätze des Leistungsauftrages auch auf die Privatbahnen, sehe ich die ersten Früchte der neuen Gesamtverkehrskonzeption. So sehe ich auch keinen wesentlichen Unterschied zwischen den Kommissionsanträgen und jenen von Herrn Dreyer, höchstens den, dass die Kommissionsanträge umfassender sind und auch die Idee Dreyer miteinschliessen bzw. zulassen, was umgekehrt nicht der Fall ist. Es ist also ein Mutter-Tochter-Verhältnis.

Zur Realisierung der GVK in diesem Sinne bedarf es namhafter finanzieller Mittel, die langfristig sichergestellt werden müssen. Angesichts der vitalen Interessen der Kantone müssen diese Mittel nicht nur von der Volksmehrheit, sondern auch von den Ständen, also durch die Verfassung, garantiert sein.

Da stimme ich Herrn Piller – in seiner ersten Argumentation – vollumfänglich zu. Aus dieser Überlegung stellte ich auch meinen Minderheitsantrag bei Artikel 37, wonach der Bund für den Verkehr mit Einschluss der Beiträge an die Kantone mindestens 5 Prozent seiner Steuer- und Zolleinnahmen zur Verfügung stellen soll.

Zum Schluss noch eine allgemeine Betrachtung: Die Gesamtverkehrskonzeption wurde durch eine 62köpfige Expertenkommission in jahrelanger Arbeit geschaffen und einstimmig verabschiedet. Es folgte eine intensive Auseinandersetzung im Bundesrat, der sicher auch etwas vom Verkehr versteht; sodann befasste sich unsere Kommission während zweier Jahre mit der Materie. Auch die Kommission konnte sich schliesslich ohne Gegenstimme einigen.

Nun stehen wir heute vor neuen, sozusagen spontanen Anträgen verschiedener Kollegen. Ich möchte diese Anträge nicht kritisieren. Aber ich mahne zur Vorsicht. Ich erwähne nur ein Beispiel. Der Antrag Jagmetti will eine Verkehrsteilung Schiene/Strasse. Soweit, so gut, aber wo bleibt der Verkehr zu Wasser und in der Luft? Wir sprechen doch von einer Gesamtverkehrskonzeption. Daraus leite ich folgenden Schluss ab: Selbst wenn die Anträge gut wären, müssten sie noch gründlich geprüft und erdauert werden. Hier ist das Wort vom Mut zum Entschluss gut, aber Mut zum richtigen Entschluss, nämlich zur Ablehnung spontaner Anträge. Nach zwei Jahren Kommissionsarbeit können wir die Sache nicht wieder an die Kommission zurückweisen, sonst blockieren wir dieses dringende Anliegen noch für weitere Jahre. Herr Affolter und andere haben auf dieses Problem hingewiesen.

Stimmen wir der Vorlage zu, so kann der Nationalrat, wie Herr Andermatt sagte, immer noch allfällige Ergänzungen oder Verbesserungen, wenn es möglich ist, anbringen. Ich bitte um den Mut zu diesem Entschluss.

Jagmetti: Die Anträge, die uns der Bundesrat und die Kommission stellen, sind aus der systematischen Arbeit von Experten hervorgegangen. Sie beruhen auf einer Gesamtkonzeption und sind damit nicht Ausdruck des Pragmatismus, an den wir sonst eher gewohnt sind. Darüber dürfen wir uns freuen. Indessen gilt es, bei aller Grundsätzlichkeit, auch nahe an der Wirklichkeit zu bleiben. Dieser kommt hier wie andernorts ein hoher Stellenwert zu. Wir beginnen ja nicht neu mit dem Aufbau von Verkehrssystemen, sondern

entwickeln vorhandene weiter. Eine Grundkonzeption und ein starker Realitätsbezug sollten uns dabei leiten.

Der Vorschlag beruht auf einer Grundidee, der ich persönlich – das möchte ich mit Nachdruck sagen – zustimme. Die Gliederung der Aufgaben nach dem räumlichen Bezug mit der Unterscheidung von nationalem und regionalem Verkehr halte ich für sinnvoll. Durch entsprechende Zuweisung von Kompetenzen wird dafür gesorgt, dass auf jener Ebene entschieden wird, auf der sich die Beschlüsse dann auch auswirken. Daran zeigt sich eine weitere Qualität der Vorlage, auf die die Kommissionsprecher noch nicht hingewiesen haben, nämlich die demokratische Komponente. Auf der kantonalen und der kommunalen Ebene können die Bürger vor allem dank des Finanzreferendums gestaltend mitwirken und dabei nicht nur unerwünschten Entwicklungen entgegenzutreten, sondern vor allem auch die einzuschlagende Richtung positiv bestimmen.

So haben die Zürcher Stimmberechtigten am 29. November 1981 mit über 200000 gegen nur 74000 Stimmen einen Kredit von nicht weniger als 523 Millionen Franken zum Ausbau des S-Bahn-Systems auf den SBB-Linien bewilligt. Sie haben damit eine Aufgabe vorweg übernommen, die den Kantonen nach dem Verfassungsartikel zugeteilt werden soll. Die Grundkonzeption, auf der die Vorlage beruht, halte ich aus diesen Gründen – ich wiederhole es – für zweckmässig.

Mein Antrag auf Rückweisung an die Kommission möchte ich denn auch nicht als das verstehen, als was er bezeichnet worden ist, nämlich als Legen von Minen. Wie ich Herrn Affolter schon gesagt habe, habe ich meinen Militärdienst nicht bei den Mineuren, sondern im Transportdienst geleistet und möchte dieser Haltung treu bleiben.

Ich danke auch allen Kommissionsprechern, die auf meine Ausführungen schon Bezug genommen haben, bevor ich sie gemacht habe. Ich weiss diese Beachtung zu schätzen und werde dem Wunsch des Vorsitzenden entsprechend dann in einem separaten Votum meinen Antrag noch kurz begründen.

Es geht mir also nicht im geringsten darum, hier irgend etwas zu blockieren, sondern der Grund meiner Intervention ist der, dass ich Hindernisse beseitigen möchte, die der Verwirklichung der angestrebten Ordnung meines Erachtens noch entgegenstehen.

Es sind drei Problemkreise, auf die sich mein Antrag bezieht:

Der erste ist die Verkehrshierarchie und die Funktionstrennung Schiene/Strasse. Die wegleitende Idee der Vorlage ist die Verkehrshierarchie mit der funktionellen Aufgliederung von nationalem und regionalem Verkehr, zu dem offenbar auch der lokale gehört, und dann die Zuweisung der Verantwortung an Bund und Kantone nach diesem Schema. Verbunden damit wird aber ein zweites, nämlich die Aufgabenzuweisung an die einzelnen Verkehrsträger. Eine umfassende Verkehrsteilung Schiene/Strasse oder auch öffentlicher/privater Verkehr wird freilich nicht angestrebt. Eine Lösung wird nur vorgeschlagen für den Güterfernverkehr, bei dem der Gesetzgeber ermächtigt werden soll, den Wettbewerb aufzuheben, den Lastwagenverkehr zu beschränken und die Gütertransporte auf die Schiene, also weg von der Strasse zu verweisen.

Herr Cavelti hat gesagt, ich hätte mich da thematisch beschränkt. Das entspricht keineswegs meiner Absicht. Meine Intervention ist einfach darauf ausgerichtet, das, was der Bundesrat und in abgeänderter Weise die Kommission vorschlagen, auf zwei Vorlagen aufzugliedern, es aber materiell nicht umzugestalten.

Mit der vorgeschlagenen Lösung wird von Bundesrat und Kommission etwas wiederaufgenommen, worüber schon zweimal entschieden worden ist, nämlich im Jahre 1946 bei der Verkehrskoordination und fünf Jahre später bei der Autotransportordnung. Beide Vorlagen sind seinerzeit verworfen worden. Aus diesen Abstimmungen lassen sich keine direkten Rückschlüsse auf künftige Vorlagen ziehen, denn die Entscheide liegen ja weit zurück. Die Zahl der Lastwagen hat seither in einem grossen Masse zugenom-

men. Aber es zeigt sich, dass die Frage ausserordentlich umstritten sein könnte.

Indem wir die Verkehrshierarchie und die Begrenzung des Güterfernverkehrs auf der Strasse getrennt zur Abstimmung bringen, erlauben wir dem Bürger eine eindeutige Äusserung. Verpflichtet dazu sind wir nicht, denn auch bei Zusammenfassung in einer Vorlage halte ich die Einheit der Materie für gewahrt. Aber ich empfände die Trennung als Akt der Klugheit. Sie bietet im übrigen auch keinerlei formelle Schwierigkeiten, denn der Bundesrat hat das in einem eigenen Satz formuliert, den man ohne weiteres herauslösen und verselbständigen kann. Es ist – um hier auf den Fehler in der Wiedergabe meines Textes hinzuweisen – Satz 4, nicht Satz 3. Die Kommission hat daraus sogar einen eigenen Absatz gemacht. Machen wir also den nächsten Schritt auch noch und verselbständigen wir diesen Satz zu einer eigenen Vorlage, die dann nach der Verkehrskordinationsvorlage zur Abstimmung kommen könnte.

Mein zweiter Vorschlag betrifft die genauere Festlegung der Kompetenzordnung. Die Vorlage geht von der Grundidee der Verkehrshierarchie aus. Sie ist in erster Linie auf dieses Sachthema bezogen. Indessen gehört es zu den Funktionen der Bundesverfassung, die Kompetenzen von Bund und Kantonen gegeneinander abzugrenzen. Das soll mit Ständemehr geschehen. Dieses erhält dadurch seine besondere Rechtfertigung. Die Zuständigkeitsordnung aber wird im vorgeschlagenen Text nur sehr generell umschrieben und im übrigen dem Gesetzgeber überlassen, der dann ohne Ständemehr den Kantonen Aufgaben zuweisen und ihnen entziehen kann.

Nicht nur der Konkretisierungsgrad, sondern auch der Inhalt der Aufgabenzuteilung überzeugt mich nicht ganz. Das liegt darin begründet, dass nach einer möglichst globalen Lösung gesucht worden ist, um die Grundidee hervorzuheben. Da wir aber nicht einfach neu mit dem Aufbau eines Verkehrssystems beginnen, müssen wir auch den Fakten Rechnung tragen und stärker, als das hier geschehen ist, differenzieren. Verkehrsnetze von nationaler Bedeutung sollen in die Hauptverantwortung des Bundes kommen, der sie – unter Mitwirkung der Kantone – planen, bauen und unterhalten würde. Das gilt nun erklärermassen für alle Verkehrsträger und würde ohne weitere Korrektur auf der Gesetzesstufe unter anderem folgende zwei Auswirkungen haben:

1. Die Flughäfen Cointrin und Kloten, die zweifellos nicht dem regionalen Verkehr dienen, würden in Zukunft vom Bund geplant, ausgebaut und unterhalten; der Einfluss der Kantone Genf und Zürich wäre auf eine blosse Mitwirkung beschränkt. Nun stehen aber diese Flughäfen, das darf ich jedenfalls für Zürich sagen, nicht zum Verkauf. Die Lösung wäre auch gar nicht sinnvoll, denn beim Ausbau eines Flughafens treten Interessenkonflikte auf: Anschluss an den Weltluftverkehr als Positivum, Lärmbelastung als Negativum. Ist es dann nicht klug, dass jene, die in erster Linie die Vorteile haben und von den Nachteilen fast gänzlich betroffen sind, mit dem Stimmzettel bei der Ausbauvorlage entscheiden? Sollen wir das wirklich auf die Bundesebene verschieben, obwohl die beiden Flughäfen bisher bestens funktioniert haben?

2. Die Kantone wären zur Mitwirkung an Planung, Bau und Unterhalt auch jener Eisenbahnanlagen verpflichtet, die dem Transitverkehr dienen, denn das sind nationale Netze. Mit anderen Worten: Die Gotthardkantone wären beizuziehen für Bau, Ausbau und Unterhalt der Gotthardstrecke, nicht nur in bezug auf deren regionale, sondern auch auf die nationale und internationale Funktion.

Sie werden mir sagen, dass das ja gar nicht gewollt sei. Da frage ich Sie einfach: Warum schreiben wir es denn in die Bundesverfassung? Das zeigt, dass eine Differenzierung unerlässlich ist, sonst haben wir mit einer einheitlichen Ordnung Konsequenzen, die wir gar nicht wollten.

Beim regionalen Verkehr hätte der Bund Grundsätze aufzustellen und diesen Verkehr nach Massgabe der Verkehrsbedürfnisse und der Finanzkraft der Kantone zu fördern. Unsere Städte, die auch einmal erwähnt werden dürfen,

haben im Laufe der Jahrzehnte Verkehrsbetriebe geschaffen und wissen, wie man sie betreibt. Grundsatzbestimmungen des Bundes sind dafür keine Notwendigkeit. Dass die Konzepte im lokalen Verkehr in Zürich und Genf etwas verschieden sind, stört mich nicht, solange die Unternehmungen jene Leistungen erbringen, die von der Bevölkerung erwartet werden.

Sollte mit der Grundsatzgesetzgebung des Bundes aber etwas ganz anderes gemeint sein, nämlich die Grundlage für einen Tarifverbund oder auch einen Verkehrsverbund, kommt die Vorlage nach Aussage der städtischen und kantonalen Behörden in Zürich, zu früh. Das mag erstaunen, weil man ja mit diesen Fragen beschäftigt ist. Aber wie das Beispiel Zürich zeigt, und im übrigen auch jenes von Basel, müssen Lösungen für den Verkehrsverbund unter Einbezug der verschiedenen Betriebe von unten nach oben erarbeitet werden. Wir können nicht vom Bund aus einfach Grundsätze aufstellen, und dann klappt die Geschichte, sondern wir müssen die Lösung unter Mitwirkung der Beteiligten erarbeiten. Über die Grundsatzgesetzgebung des Bundes Einheit im regionalen Verkehr zu schaffen, scheint mit auch keine unbedingte Notwendigkeit zu sein. Ich sehe durchaus ein, dass der Bund sich nicht vom regionalen Verkehr völlig lösen sollte, aber wir müssen hier noch die genaue Abgrenzung finden. Einheit der Regelung für alle Verkehrsträger ist auch hier nicht alles. Es kommt entscheidend auf den Inhalt an.

Im Bereich des nationalen und regionalen Verkehrs werden wir meines Erachtens eine klare Aufgabenteilung Bund/Kantone nur erzielen, wenn wir für die Strassen und den öffentlichen Verkehr getrennte Bestimmungen aufstellen. Sie können, ja sollten auf einer gemeinsamen Grundvorstellung beruhen, aber differenziert ausgestaltet sein, damit die Zuordnung der Aufgaben richtig erfolgt und nicht am Schluss in der Verfassung etwas steht, was wir eigentlich gar nicht wollten. Das bedingt keinen ellenlangen Verfassungsartikel. Es bedingt einfach eine zwar knappe, aber doch differenzierte und verständliche Regelung.

Das gilt auch für die übergeordneten Bestimmungen, wie sie in Artikel 36ter Absatz 1 enthalten sind, insbesondere für die Ziele, die am Anfang dieser Norm genannt werden. Diese sollen vom Bundesgesetzgeber aufgestellt werden. Die Verfassungsbestimmung soll auch keine neue Kompetenz begründen, sondern den Inhalt der Vorschriften umschreiben, die der Bundesgesetzgeber nach anderen Verfassungsvorschriften aufstellen kann. Das steht aber in der Botschaft und nicht im vorgeschlagenen Verfassungstext. Der Text liesse auch eine andere Interpretation zu; meines Erachtens wäre es zweckmässig, wenn wir dort ähnliches machen würden wie für die Koordinationskompetenzen, nämlich den Umfang der Kompetenz etwas deutlicher formulieren.

Skepsis, ob das alles so gemeint sei, wie es in der Botschaft steht, ist bei mir immer noch vorhanden. Der ganze Aufbau weckt bei mir etwas den Eindruck einer Lenkungsaktivität des Staates, die man aus dem normalen demokratischen Entscheidungsablauf mit einer erheblichen Delegation von Zuständigkeit herauszulösen versucht. Tendenzen in dieser Richtung sind an verschiedenen Orten festzustellen. Wir werden aber die Zukunftsprobleme nicht besser lösen, wenn wir sie ausserhalb der Entscheidungsstrukturen behandeln. Die Qualität unseres Systems beruht unter anderem ja gerade darauf, dass der Bürger in die Entscheidung einbezogen ist und die Ordnung mitgestalten kann. Ansätze dazu sind in der Vorlage vorhanden; wir müssen sie nur ausbauen. Ich möchte, dass der Bürger in diesem Sachbereich nicht an der Ausübung seiner Mitwirkungsrechte gehindert wird.

Mein letzter Vorbehalt betrifft die Finanzierung. Die Beratung des Treibstoffzollgesetzes liegt eben erst hinter uns. Wir haben versucht, eine allseits tragbare Lösung zu finden. Eine Session nach der Schlussabstimmung prüfen wir eine neue Verfassungsgrundlage, um dann auf Gesetzesstufe wieder neu zu beginnen. Ob wir damit Parlament und Bürger nicht etwas stark strapazieren?

Mein Vorbehalt zur Finanzierung betrifft aber vor allem die Umschreibung der Abgaben. Der Treibstoffzollzuschlag soll zeitlich und hinsichtlich des Betrages unbegrenzt in der Verfassung verankert werden. Vorgesehen sind dann Benützungsabgaben der Verkehrsteilnehmer. Die Botschaft sagt dazu: «Ihre Art wird bewusst offen gelassen.» Die Begrenzung der Höhe ergibt sich aus der bekanntlich umstrittenen Strassenrechnung. Der Bürger aber kann sich kein Bild von dem machen, was in dieser Beziehung auf ihn zukommt. Das kontrastiert ausgeprägt mit der Präzision, mit welcher Steuern in der Verfassung verankert werden, und weicht deutlich ab von den Artikeln über die Schwerverkehrsabgabe und die Vignette, wo wir in der Verfassung ganz genau fixiert haben, was an Abgaben erhoben wird. So genau muss die Umschreibung nicht lauten, aber sie muss genauer formuliert sein als die Globalkompetenz in der vorgeschlagenen Form. Nur so können jene, die über die Verfassungsvorschrift beschliessen, auch wirklich entscheiden.

Aufgrund dieser Überlegungen bin ich zur Auffassung gelangt, dass die Vorlage, wie sie von den Experten erarbeitet, vom Bundesrat vorgelegt und von der Kommission in eingehenden Behandlungen erörtert worden ist, eine sehr tragfähige Lösung darstellt, bei der aber noch ein zusätzlicher Schritt getan werden sollte. Ich werde nachher kurz begründen, warum meines Erachtens dieser Schritt vom Ständerat getan werden sollte, und beugne mich einstweilen mit der Feststellung, dass man von mir aus gesehen auf die Vorlage eintreten sollte, aber dass wir dann den Mut haben sollten, die notwendigen Ergänzungen und Verbesserungen noch anzubringen.

Hefti: Ich anerkenne voll die grosse Arbeit der Gesamtverkehrskommission, unserer Kommission, und die Sisyphusarbeit, wie ich sie fast bezeichnen möchte, ihres Präsidenten.

Trotzdem bin ich vom vorliegenden Werk nicht überzeugt. Man hat ihm zwar ein grosses Lob gesungen, aber irgendwie scheint schon die Kommission selber Bedenken zu haben, ob die Vorlage vor den Realitäten standhalten wird, denn sie hat in Artikel 37 Absatz 3 die Möglichkeit geschaffen, auf dem blossen Gesetzgebungsweg die Verfassungsbestimmungen einschneidend zu ändern. Das scheint mir schon verfassungspolitisch nicht richtig, genauso wie das Prinzip der Einheitlichkeit der Materie nicht gewahrt ist. Kein Mitglied hat sich bis jetzt mit diesem Punkt befasst; ich begreife es: Es gibt keine Erklärung, um die Einheit der Materie zu retten. Damit möchte ich übrigens keineswegs sagen, dass die Arbeit der Kommissionen unnütz gewesen sei, denn möge der Ausgang der Volksabstimmung so oder so ausgehen, es sind hier wertvolle Erkenntnisse zutage getreten, die in jedem Falle von Bedeutung und Nutzen sein werden.

Zweck der Vorlage sind gemäss Botschaft, Seite 3, die Eliminierung der Defizite der SBB, der Umweltschutz – präzisiert in der Diskussion durch die Raumplanung und den häushälterischen Raumbedarf –, das Energieproblem und – was in der Debatte besonders hervorgehoben wurde – die Abkehr vom sektoriellen Denken bzw. das Übergehen zu einer Gesamtschau. Das Defizit der SBB einmal auf der Seite gelassen, bin ich überzeugt, dass bereits aufgrund der heutigen Verfassungs- und Gesetzesgrundlagen diese Ziele erfüllt werden können. Dazu brauchen wir keine neuen rechtlichen Bestimmungen. Was nötig ist, sind Phantasie, Initiative und kluges Lösungsvermögen des Gesamtbundesrates und der Verwaltung; das brauchen wir in jedem Fall, und dabei helfen uns die beiden neuen Verfassungsartikel kaum.

Als Perle dieser Vorlage bezeichnet man die Teilung des Verkehrs in einen nationalen und in einen regionalen Verkehr. Diese Teilung erachte ich als zu theoretisch, teilweise fast als etwas zu ästhetisch. Dies gilt übrigens auch für die Verkehrshierarchie, zumindest bei den Bahnen. Teilung und Hierarchie scheinen mir auch im Zusammenhang mit der von allen Seiten gewünschten Koordination keineswegs notwendig zu sein. Denn diese Koordination ist primär not-

wendig zwischen Strasse und Schiene und zwischen öffentlichem und privatem Verkehr. Das stellt sich aber sowohl im nationalen wie im regionalen Verkehr auf gleiche Weise. Deswegen brauchen wir die andere Unterscheidung nicht. Die Vorlage berücksichtigt diese Problematik in einer einzigen Bestimmung betreffend den Güterfernverkehr. Aber es ist hier eine Einzelbestimmung, losgelöst von den anderen, die auch ohne die anderen bestehen und eingeführt werden kann.

Nun speziell zur Bahn und deren Verkehrshierarchie. Die Teilung in nationalen und regionalen Verkehr ist bei der Bahn von der Sache her nicht möglich. Die Strasse ist ein Werk; sie muss gebaut und unterhalten werden. Die Unterteilung bereitet dort keine Schwierigkeit. Eine Bahn wie die SBB dagegen ist ein Betrieb; er muss geführt werden. Die SBB sind ein Gesamtkörper, von dem man nicht einzelne Teile abschneiden kann, ohne sie untergehen zu lassen. Das mag in gewissen Fällen am Platze sein, gesamthaft aber sicher nicht, schon nicht im Hinblick auf die ebenfalls von allen Seiten anerkannte Dezentralisierung und dann auch nicht im Hinblick auf die Stützung des öffentlichen Verkehrs, bei dem wieder der Umweltschutz hineinspielt. Ich kann in diesem Punkte – so sehr ich in anderer Weise mit Herrn Jagmetti übereinstimme – diesem nicht folgen, wohl aber Herrn Dreyer. Es scheint mir nicht zufällig zu sein, dass er als ehemaliger Präsident eines Bahnbetriebes von der Praxis her hier die meines Erachtens bessere Einsicht hat als wir anderen.

Nun wird wohl in der Botschaft gesagt, die SBB blieben weiterhin eine betriebliche Einheit. Aber wenn die Kantone oder Regionen zur Kostentragung herbeigezogen werden, müssen sie doch rechnungsmässig und damit betrieblich theoretisch die SBB aufteilen. Die Art, wie das geschieht, wird vom Ermessensspielraum des Bundes diktiert.

Wenn man die Kantone schon zur Finanzierung einer dann doch wieder einheitlich geführten SBB beiziehen will, muss man ihnen auch die Möglichkeit geben, Einfluss auf die Gesamtleistung dieses Unternehmens zu nehmen. Es geht nicht an, sie zahlen zu lassen und dann bei den Hauptentscheidungen auf die Seite zu schieben.

Und sogar im regionalen Bereich, wo man in erster Linie den Kantonen die Verantwortung geben will, kommen dann doch wieder die Vorschriften des Bundes: Der Bund ist ermächtigt, Grundsätze zu erlassen. Wie weit solche Grundsätze nach erfolgter Abstimmung gehen können, sieht man an den Verordnungsentwürfen beim Raumplanungsgesetz. Schliesslich werden wir noch damit beruhigt, am Schluss zahle, wenn es zu schlimm komme, dann doch wieder der Bund.

Vom Grundsatz «Wer zahlt befiehlt» und umgekehrt kann also kaum mehr die Rede sein, auch nicht von der durch Herrn Affolter gewünschten Kompetenzausscheidung. Im Gegenteil: Wir schaffen eine noch grössere Verflechtung mit allen dadurch bedingten Reibungen und – wie es nicht vermeidbar ist – teilweise auch Leerläufen. Diese Anstrengungen mögen uns von Wichtigerem abhalten. Ich möchte nicht zurückkommen auf die Möglichkeit, beim Treibstoffzoll den Bund durch einen Beitrag an die Medizinalkosten zu entlasten. Kürzlich standen die Tempolimiten im Zusammenhang mit dem Umweltschutz zur Diskussion. Ich erinnere mich noch an die Geschwindigkeitskonkurrenz zwischen Bahn und Nationalstrasse. Da hätte es der Bundesrat in der Hand gehabt, die Tempolimiten auch in den Dienst der SBB zu stellen. Neulich hörten wir von den schweren Schäden am Gotthardtunnel. Wenn diese Schäden allzu gross sind, wäre zu prüfen, ob man nicht den heutigen freien Verkehr durch ein Rollbahnsystem ersetzt, das man den SBB zur Führung übergibt.

Wie will nun der Bundesrat das SBB-Defizit in die Hand bekommen? Indem man den SBB die Rosinen überlässt: Aus den Schweizerischen Bundesbahnen soll eine Schweizerische Intercitybahn werden. Die Teilung regional und national wird je länger, je mehr entsprechend der Rendite zulasten der Kantone mit den Regionalbahnen gefällt werden. Die Fixkostenaufteilung wird weitgehend wieder durch

den Bund erfolgen. Das wird wie heute auch zulasten der Regionalbahnen gehen. Ich erinnere an die seinerzeitige Bundesbotschaft, dass selbst unsere Hauptlinien ohne Regionalbahnen defizitär wären. Der Betrag, um den sie entlastet würden, ist nicht so gross wie die Fixkosten, die sie heute auf drei Regionalbahnen verteilen können.

Die weitere Idee: Die Infrastruktur der Bahn werde in Zukunft durch den Bund übernommen. Auch hier sehe ich Reibungsflächen. Beides ist vom Betrieb her zu sehr verbunden; die SBB werden weniger zurückhaltend mit der Infrastruktur sein, wenn der Bund bezahlt. Der Bund hat vielleicht auch nicht die Sachkenntnisse wie die SBB, um zu wissen, was wirklich nötig ist.

Der Grundsatz, die Abgeltung gemeinnütziger Leistungen zum Verfassungsprinzip zu erheben, birgt die Gefahr in sich, dass es in Zukunft ein Hauptziel der Bahnleitungen sein wird, möglichst viel von dem, was sie tun, als gemeinwirtschaftlich zu bezeichnen und möglichst viel Fixkosten auf diesen Teil abzuschieben. Es beginnt sich nun eine derartige Differenzierung Hauptbahnen/Regionalbahnen abzuzeichnen, dass man das ungute Gefühl hat, die Regionen würden langsam in die verkehrsmässige Armengenössigkeit versetzt.

Man sagt, wie bereits erwähnt, der Bund sei zum Schluss wieder da, der Bund werde bei Schwierigkeiten finanziell einspringen. Aber wenn wir die Entwicklung der Finanzen verfolgen, kann man feststellen, dass heute nicht mehr der Elan da ist, die Finanzen in den Griff zu bekommen wie etwa 1980. Deshalb kann man doch gewisse Bedenken haben, ob nicht gerade die Randregionen diejenigen sein werden, die letzten Endes mangels Mitteln des Bundes zu leiden haben werden.

Aus diesen Überlegungen werde ich gegen die Vorlage stimmen. Ich stelle keinen Nichteintretensantrag. In Anbetracht der ganzen Konstellation will ich nicht das Odium, hier allein dagegen aufzutreten, auf mich laden. Ich kann dies um so mehr tun, da ich annehme, dass in der obligatorischen Volksabstimmung der Ausgang weniger offen sein wird als in der Bundesversammlung.

Stuckli: Meines Erachtens sind die vorgeschlagenen Verfassungsgrundsätze durchaus geeignet, ein gesamtheitliches und koordiniertes Angehen der Verkehrsprobleme sicherzustellen. Im Vordergrund stehen dabei die Probleme Schiene und Strasse.

Die Vorschläge ermöglichen auch, meines Erachtens, eine sinnvolle Aufgabenzuweisung national und regional beziehungsweise eine Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im Verkehrswesen. Entsprechend der Interessenlage können so ja die Zuständigkeit für Entscheidungen und die finanzielle Verantwortung möglichst weitgehend in Übereinstimmung gebracht werden. Insofern wird man versuchen, einen Grundsatz, wie er bei der Aufgaben-Neuverteilung zwischen Bund und Kantonen allgemein geprägt wurde, auch hier im Verkehrswesen nunmehr zu realisieren. Es ist dies übrigens ein Modell – Herr Jagmetti hat bereits davon gesprochen –, das schon jetzt in der Partnerschaft zwischen SBB und Kanton Zürich im Rahmen des S-Bahn-Baues praktisch angewendet wird. Soweit wir das heute beurteilen können, funktioniert das gut, allerdings vorläufig ohne eine verfassungsmässige oder gesetzesmässige Grundlage vom Bund her, sondern es wurde eher pragmatisch angegangen, im Raume Zürich mit einem sogenannten Zusammenarbeitsvertrag. Dieser wiederum ist selbstverständlich abgestützt auf entsprechende Kredite, die hüben und drüben gesprochen werden.

Der Vertrag war schon seinerzeit ausgerichtet auf die Idee der GVK-Expertenkommission, die damals vorgelegen hat, als wir an dieses Problem des regionalen Personenverkehrs in der Region Zürich herangetreten sind. Allerdings zeigt sich schon jetzt, dass zwei wesentliche Dinge, zwei wesentliche Aspekte besondere Aufmerksamkeit erfordern: Einmal die Zuordnung der Kompetenzen zwischen der Bundesstufe und der Kantonsstufe. Ich glaube, wir kommen nicht darum

herum, auf der Gesetzesstufe die entsprechenden Verdeutlichungen und Klarstellungen vorzunehmen.

Zweitens zeigt sich, dass zwischen den verschiedenen Partnern eine sehr klare Grundlage für die Kostenausscheidung vorhanden sein muss, also hier in diesem Zusammenhang in der GVK zwischen der nationalen und der regionalen Stufe. Es müssen eben auch sogenannte Linien-Erfolgsrechnungen erstellt werden als Voraussetzung für eine Restkostenaufteilung.

Ich halte das Konzept, das heute vorgeschlagen wurde, im Rahmen dieser Verfassungsgrundsätze für zweckmässig. Auch die Vorschläge von Bundesrat und Kommission sind eine überaus taugliche Grundlage, um hier nun gesamtschweizerisch quasi mit dieser in Zürich erprobten GVK-Taschenformatausgabe sehr gut eine Lösung anzustreben und zu erreichen. Ich werde auch für Eintreten stimmen und für Behandlung eintreten, gemäss aufgezeigter Marschrichtung der Kommission.

Vielleicht zwei, drei Punkte scheinen mir besonders bemerkenswert, wenn man diese Vorschläge ansieht.

1. Begrüssenswert an den Verfassungsartikeln ist allgemein eine gewisse Öffnung der Schranken in Richtung eines wesentlich höheren Freiheitsgrades der Verkehrskonzeption, als das ursprünglich noch die GVK-Expertenkommission vorgeschlagen hat. Dabei ist, wenn wir das bestehende geltende Verfassungsrecht ansehen, schon heute ein erheblicher Spielraum vorhanden. Als insbesondere neu und interessant betrachte ich den hier signalisierten, teilweisen Mitteltransfer von Treibstoffabgaben zugunsten des öffentlichen Verkehrs. Die Neuregelung berührt allerdings einen kritischen Punkt, welcher seinerzeit zu den hart geführten Ausmachungen im Zusammenhang mit der Volksabstimmung vom Februar 1983 geführt hat, als es um die Neuordnung der Verfassungsartikel über Treibstoffzölle ging. Auch wenn sich heute abzeichnen beginnt, dass die diesbezüglichen Widerstände der Verkehrsverbände eher kleiner geworden sind, wird hier natürlich im Zusammenhang mit dem Transfer von Treibstoffabgaben zugunsten des öffentlichen Verkehrs die Diskussion erneut einsetzen. Das stellen wir anhand von verschiedenen Minderheitsanträgen ja auch fest, die auf der Fahne stehen.

2. Bemerkenswert ist zweitens, dass die Kommissionsmehrheit einen Kernpunkt der Gesamtverkehrskonzeption gestrichen hat, in Artikel 37 Ziffer 1 Litera a, nämlich die Fixierung einer finanziellen Mindestleistung des Bundes. Die quantitative prozentuale Festlegung, die durchaus ihre verkehrspolitische Logik hat, fällt bei der sonst eher offen gestalteten Formulierung dieser Verkehrsartikel in der bundesrätlichen Fassung der Kommissionsmehrheit eigentlich besser in das Konzept und ist dem bundesrätlichen Vorschlag vorzuziehen.

3. Für eine ständerätliche Kommission nicht überraschend ist, dass die Ausformulierung der Finanzausgleich-Postulate recht detailliert und mehrfach überlagert erfolgt ist. So wäre es meines Erachtens eigentlich nicht nötig, dass wir in Artikel 36ter die Abstufung der Bundesbeiträge nach der Finanzkraft der Kantone festhalten müssen, weil ja bereits in einem anderen Verfassungsgrundsatz im Artikel 42ter ohnehin Bundesbeiträge nach der Finanzkraft abgestuft werden müssen. Dies ergibt sich übrigens auch aufgrund des neu vorgeschlagenen Artikels 36ter Absatz 3bis über die Vermeidung unverhältnismässiger Lasten einzelner Kantone. Der Finanzausgleichsgedanke ist also hier mehrfach abgesichert durch die Vorschläge der Kommission.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass an sich erhebliche Mehrleistungen zugunsten des Verkehrs für einzelne Kantone nicht ohne Auswirkungen auf den gesamten bundesstaatlichen Finanzausgleich bleiben können. Das heutige Finanzausgleichskonzept ist ja gerade darauf ausgerichtet, gewissermassen sektorielle Härten wie diejenige im Strassenbereich im allgemeinen Finanzausgleich zu berücksichtigen und auch von dort her zu kompensieren. Eine unter Umständen massive Verstärkung des verkehrspolitischen Finanzausgleichs in diesem Zusammenhang kann

meines Erachtens beim allgemeinen Finanzausgleich nicht unbeachtet bleiben, also dort, wo es um die Verteilung der Wehrsteuer-Finanzausgleichsmittel geht. Im Rahmen der Neuverteilung der Treibstoffzölle wird ja auch diese Frage momentan diskutiert.

Zusammenfassend und abschliessend: Der Vorteil dieser Verkehrsartikel liegt vor allem in den offen gehaltenen Formulierungen und gibt damit mehr Spielraum für die verkehrspolitische Konzeption auf der Gesetzesstufe. Das Konzept ist meines Erachtens zweckmässig und ausgewogen und bildet eine tragfähige Lösung. Ich stimme für Eintreten und Aufnahme der Detailberatung.

Knüsel: Nachdem unser Kollege Arnold uns gebeten hat, es mögen sich auch Nichtkommissionsmitglieder bei auftretenden Problemen zu Wort melden, mache ich gerne davon Gebrauch.

Die GVK hat im Jahre 1972 ihre Arbeit aufgenommen. Heute schreiben wir 1985. Ich erachte die Lösungsvorschläge und die 40 Thesen, welche die GVK vorgeschlagen hat, sowie den bundesrätlichen Lösungsvorschlag als sehr gangbaren Weg, die anstehenden Verkehrsprobleme in Zukunft zu lösen. Ich möchte mich für die sehr aufschlussreiche und informative Botschaft bedanken. Ich habe aber drei Fragen, die mich beim Nachvollziehen der Entwicklung in der Kommission beschäftigen.

Die eine betrifft die beiden Verfassungsartikel, die vom Bundesrat und der Kommission vorgeschlagen werden. Ich suche den Anknüpfungspunkt an die Raumplanung, vor allem mit Bezug auf die gegenwärtige Situation der Kantone, indem ihnen – verdankenswerterweise – die Termine für die Genehmigung der kantonalen Richtpläne verlängert worden sind.

Frage 1: Ergänzt sich die Entwicklung bei den kantonalen Raumplanungen, insbesondere auf dem Gebiete des Regionalverkehrs, mit diesen Verfassungsgrundlagen?

Frage 2: In der Botschaft wird an der einen Stelle von Güterfernverkehr gesprochen. Es gibt andere Sequenzen, bei denen man von Gütertransitverkehr spricht. Ist Güterfernverkehr nach dem vorgeschlagenen Verfassungstext dasselbe wie Gütertransitverkehr?

Frage 3: Ich finde es gut, dass nun endlich die Probleme zwischen Schiene und Strasse, dem nationalen, dem regionalen und dem Quellverkehr geregelt werden und dass man an der freien Benützung der Verkehrsmittel festhält.

Es bleibt aber noch ein Problem; ich wäre ausserordentlich dankbar, wenn Herr Bundesrat Schlumpf in seinem Referat auch auf die internationalen Koordinationsprobleme des Verkehrs eingehen könnte. Ich stelle diese Frage insbesondere deswegen, weil die Europa-Union Schweiz in den letzten Tagen eine Verkehrsstudententagung abgehalten hat. Dabei hat sich ein Sprecher aus dem EG-Raum dahin geäussert, die Gefahr sei ausserordentlich gross, dass für Europa in den nächsten Jahren über 20 landesweite Konzeptionen entstehen, die letztlich gegenseitig in Widerspruch geraten werden.

Meine Frage geht dahin: Stehen diese beiden Verfassungsentwürfe zu einer koordinierten Verkehrspolitik in Zukunft mit den internationalen Abmachungen, die bereits getroffen sind oder noch zu treffen sein werden, in Übereinstimmung, oder muss man gegebenenfalls damit rechnen, dass, ähnlich wie bei der Schwerverkehrsabgabe, plötzlich Nachbarstaaten mit Retorsionen gegenüber unserem Lande aufwarten? Ich möchte darauf hinweisen, dass die GVK bereits in den Thesen 17 und 5 die Sicherstellung des nationalen und internationalen Fernverkehrs gefordert hat, und die Reaktion darauf in der Botschaft ist dann auf Seite 6 tatsächlich gefunden worden.

Mein Hauptproblem geht nun dahin: Einbettung dieser Verfassungsartikel in die internationale koordinierte Verkehrskonzeption, allerdings nicht, damit unsere europäischen Grenzen noch kleiner werden, als sie das bereits sind. Ich möchte mich bei Herrn Bundesrat Schlumpf dafür bedan-

ken, wenn er in seinem Referat auf diesen Aspekt noch eingeht.

Mme Bauer: Le Conseil d'Etat de la République et canton de Genève a pris position concernant la consultation sur la conception globale suisse des transports. En proposant une répartition plus adéquate des compétences entre la Confédération et les cantons, et un système original de financement des transports, le rapport final constitue une utile contribution à la recherche d'une réorganisation du système suisse des transports. Le Conseil d'Etat de Genève accueille donc favorablement le principe de la nouvelle conception, mais il estime qu'il faut encore y apporter quelques aménagements, parfois importants, tout spécialement en matière de coordination, de financement et de péréquation.

Concernant les réponses aux recommandations de la conception globale suisse des transports, le Conseil d'Etat et les députés aux Chambres fédérales estiment que les objectifs retenus dans le rapport final affirment prendre en compte non seulement les besoins de transport, mais également les effets des transports sur l'aménagement du territoire ainsi que sur l'homme et son environnement. Toutefois, il faut le souligner, le rapport final n'apporte guère d'éléments à ce sujet: aménagement du territoire ainsi qu'effets sur l'homme et son environnement.

L'évolution des modes de transport est examinée très attentivement, mais en se basant essentiellement sur les tendances actuelles et sans que des mesures soient suggérées pour que les objectifs cités ci-dessus soient dorénavant pris en considération. Il semble que le rapport final est uniquement axé sur l'étude des trafics routier et ferroviaire, mais qu'on peut noter une carence très nette concernant le trafic urbain. Le canton de Genève, étant, comme vous le savez, un canton urbain, le Conseil d'Etat estime que ce trafic n'a pas été véritablement traité, pas plus que la coordination entre le trafic national et le trafic régional, à peine évoqués dans cette conception globale des transports, ce qui est regrettable.

Des deux variantes proposées, c'est la variante finale II qui a la préférence du canton de Genève, car elle assure de façon plus satisfaisante que la variante finale I les besoins de communications entre les différentes parties du pays. La variante finale II mérite toutefois qu'on y apporte encore des aménagements et, à cet égard, les Genevois, se référant à la lettre adressée le 2 mai 1979 à M. Ritschard, conseiller fédéral, par la Conférence romande des travaux publics, estiment qu'il est temps de réitérer son appui aux observations qui y sont contenues. Ils rappellent la nécessité de doter les cantons romands d'un réseau suffisamment étoffé de voies routières et ferroviaires d'importance nationale, afin de mettre fin à leur cloisonnement géographique naturel. Dans le même esprit, le Conseil d'Etat est opposé à la suppression des lignes ferroviaires secondaires envisagées dans plusieurs régions de la Suisse occidentale, et cela pour les motifs indiqués dans la lettre qui a été mentionnée tout à l'heure.

La nouvelle structure du système des transports donne la compétence aux cantons de planifier de façon globale le réseau de transport régional. Il s'agit là d'une proposition que le Conseil d'Etat approuve, car elle est conforme à la structure fédéraliste de notre Etat. Il ne faut pas oublier cependant que la nouvelle répartition des compétences implique une collaboration accrue entre la Confédération et les cantons, surtout en matière ferroviaire, où le même réseau pourra servir au trafic national et régional. Le rapport final n'examine pas de façon assez détaillée les problèmes posés par la nouvelle répartition des tâches ni ne propose de mesures concrètes pour organiser cette nécessaire collaboration.

Au sujet du nouveau système de financement, il y a lieu de relever ce qui suit: l'institution de deux fonds, juridiquement indépendants, n'apparaît pas judicieuse et constituera certainement une source de complications; l'établissement de deux comptes séparés pour les transports privés et les transports publics suffirait à remplir le but assigné aux

fonds. Quant aux nouvelles péréquations fédérales destinées à éviter que les cantons ne subissent une augmentation de leurs charges financières en raison de la nouvelle répartition des tâches, elles ne tiennent pas suffisamment compte de la situation particulière des cantons, de leurs besoins spécifiques et des mesures nécessaires à la réalisation de tous les objectifs fixés par la conception globale suisse des transports. Par exemple, les critères applicables au réseau routier visent uniquement la longueur du réseau mais pas l'intensité de son utilisation. Ainsi, à nouveau, la situation des cantons-villes est négligée.

Il n'est pas admissible, d'autre part, que la capacité financière des cantons soit également prise en compte dès que le financement des transports envisagé exige le prélèvement de nouveaux impôts fédéraux pour lesquels l'économie des cantons riches sera fortement mise à contribution.

Par ailleurs, en cas d'entrée en vigueur d'une taxe sur les poids lourds, la majeure partie de son produit devra revenir directement aux cantons d'immatriculation des véhicules, car se sont eux qui supportent la charge principale des frais entraînés par le trafic lourd.

Pour le surplus, le canton de Genève est favorable à l'élimination des distorsions entre le rail et la route et cela, je tiens à le souligner, afin de créer les conditions d'une véritable concurrence, il est favorable à l'établissement d'une nouvelle mission des Chemins de fer fédéraux, favorable à la nouvelle réglementation des prestations en faveur de l'économie générale qui doivent être accordées de façon ponctuelle par la collectivité qui requiert un service déterminé, favorable enfin à une révision partielle de la constitution fédérale. Les dispositions constitutionnelles proposées devront cependant être revues sur certains points.

Permettez-moi d'évoquer maintenant quelques problèmes spécifiques du canton de Genève. La variante finale II qui a la préférence du Conseil d'Etat et des députés aux Chambres fédérales est, dans son ensemble, satisfaisante pour le canton de Genève. Elle prévoit notamment l'exécution de l'autoroute de contournement et la réalisation du raccordement ferroviaire entre Cointrin et Cornavin.

Au sujet de l'autoroute de contournement, le Conseil d'Etat note avec satisfaction que celle-ci figure dans les deux variantes comme élément indispensable de liaison entre les réseaux autoroutiers suisses et français, répondant du même coup aux objectifs genevois d'aménagement.

En ce qui concerne la liaison Cointrin-Cornavin, le Conseil d'Etat, confirmant ses déclarations au Conseil fédéral du 25 octobre dernier, rappelle non seulement la nécessité mais également l'urgence, afin de garder à l'aéroport de Genève toute son utilité pour la Suisse occidentale dans son ensemble, de favoriser l'équilibre économique entre les grandes régions du pays et d'assurer une égalité de traitement entre Zurich et Genève.

Les prévisions du rapport final relatives au développement du trafic aérien et aux investissements nécessaires sont nettement inférieures aux études les plus récentes, et il importe de souligner que, pour garder à Cointrin son importance et son utilité actuelles, de substantiels investissements sont encore nécessaires. Jusqu'à ce jour, le Conseil d'Etat de Genève tient à le rappeler. Kloten a bénéficié de 75 pour cent du total des subventions fédérales pour une part au trafic total de 59 pour cent, alors que Cointrin n'a reçu que 18 pour cent du total des subventions fédérales, pour une part au trafic de 35 pour cent. Il faut absolument éviter que le nouveau système des transports aggrave cette disparité manifeste. Il doit, tout au contraire, favoriser une égalité de traitement entre les deux aéroports et, par là même, entre les grandes régions du pays. Or, les propositions concernant le nouveau financement du trafic aérien ne sont guère explicitées. Il est extrêmement regrettable – et je l'évoquais tout à l'heure – que le rapport final ne traite pas du trafic dans les agglomérations. Celui-ci est essentiel puisqu'il représente la majeure partie des déplacements en Suisse, deux tiers des déplacements totaux, et cause les atteintes les plus sévères à l'homme et à son environnement.

Enfin, d'un point de vue financier, Genève est très défavori-

sée. En effet, les critères utilisés dans les nouvelles péréquations fédérales ne tiennent pas compte de la situation particulière des cantons-villes. En outre, des compensations dites de rigueur ont été introduites par le document «Hiérarchie des transports et péréquation des charges» dont l'effet est de créer en matière de transports publics une inégalité manifeste. Cette inégalité de traitement est inacceptable. Elle pénalise les cantons qui se sont préoccupés d'organiser leur aménagement et de rationaliser leurs transports publics. Selon ce document Genève devrait supporter 90 pour cent environ du coût de ses transports publics, alors que la part de Zurich s'élèverait à un peu plus de 50 pour cent, celle de Berne ou de Lucerne à moins de 30 pour cent. Enfin, on n'évite une aggravation de la charge financière des cantons dans la nouvelle conception des transports que grâce à un nouveau système de subventions alimenté par de nouvelles recettes fédérales. Si l'on examine la part que prendra la communauté genevoise au paiement des nouveaux impôts fédéraux, augmentation de l'ICHA et taxe poids lourds, on constate que celle-ci s'élèverait selon les premières estimations du Conseil d'Etat à 78 millions. Si l'on soustrait de ce montant l'allègement prévu pour les finances publiques du canton de Genève dans le rapport final, soit 5,5 millions, on remarque que la charge supplémentaire effective pour la communauté genevoise serait de l'ordre de 72,5 millions, cela au moment-même où notre canton doit procéder à d'importants investissements en vue d'améliorer ses transports publics et d'assurer l'adaptation de l'aéroport de Cointrin. Si le nouveau système envisagé par le rapport final de la conception globale des transports n'entraîne donc pas, pour les finances publiques du canton de Genève, de charges supplémentaires directes, il réduit considérablement en revanche sa capacité de financer ses besoins en transports publics locaux qui sont importants.

Le canton de Genève entend participer aux projets confédéraux au même titre que les autres cantons, mais il souhaite ne pas avoir à en supporter trop lourdement le coût.

Bundesrat Schlumpf: Ich möchte mich vorab dem Dank anschliessen, den verschiedene Votanten zu Recht abgestattet haben. Er gilt Ihrem Präsidenten, Ständerat Meier, für seine sorgfältige Darstellung, auch für seine magistrale Präsidialtätigkeit in der Kommission. Es war nicht immer einfach, hier die Erreichung des Ziels und damit auch eine entsprechende Weichenstellung zu gewährleisten. Ich danke der Kommission. Sie hat sich mit viel Geduld und auch mit einer gewissen Detail-Akribie allen überhaupt denkbaren Fragen zugewendet. Ständerat Arnold war in der Kommission dabei. Er hatte Gelegenheit, alle ihn interessierenden Fragen zu stellen. Und ich danke dem Plenum für die doch mit einigen Einschränkungen überwiegend wohlwollende Aufnahme der Vorlage.

Ich will nun die Vorlage nicht auch noch zusammenfassen, auch im Hinblick auf die Zeit nicht. Aber einige wesentliche Marken muss ich doch noch einmal in Erinnerung rufen: Es geht heute um zwei neue Verfassungsartikel. Sie sollen ein Fundament bilden und zugleich auch eine Klammer für die übrigen Verfassungsbestimmungen, die in der Bundesverfassung bleiben. Diese Klammer steht für eine gesamtheitliche – Ständerat Arnold und andere haben das betont – Verkehrspolitik, abgestützt auch auf ein koordiniertes Verkehrsverfassungsrecht. Das bestand bis heute nicht. Wir werden das bei der Detailberatung dann noch erläutern. Es geht um eine Koordination des Verkehrs. Das, Ständerat Jagmetti, ist Gegenstand von Artikel 36ter Absatz 1; es geht nicht etwa um Aufgabenteilung. Es geht zweitens um die Aufgabenteilung von Kantonen. Es geht drittens um das Prinzip der Eigenwirtschaftlichkeit nach dem Verursacherprinzip, und als logische Konsequenz daraus, Ständerat Hefti, um den Grundsatz der Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen. Das ist gar nichts anderes als eine Nutzanwendung des Eigenwirtschaftlichkeitsprinzips nach dem Verursacherprinzip. Derjenige, der Kosten verursacht, hat für ihre Deckung aufzukommen. Soweit es nicht der Benutzer ist, der die Kostendeckung erbringt, muss es eben der

Auftraggeber sein. Es geht viertens – und das ist etwas ausserordentlich Wichtiges – um eine langfristige Finanzierung für leistungsfähige Infrastrukturen sowohl für den öffentlichen als auch für den privaten Verkehr.

Wenn ich über diese Hauptpostulate so quasi als Zielsetzung noch ein Dach errichten sollte, dann würde ich sagen: Es geht um eine gesamtheitliche und um eine integrierte Verkehrspolitik. Ständerat Knüsel, wir kommen nicht in Kollision mit Raumplanungsaufgaben. Es geht eben nicht nur um die Koordination des Verkehrswesens, der Verkehre und der Verkehrsträger unter sich, sondern auch um die Integration in die anderen Politiken, in eine Gesamtpolitik und damit natürlich ganz zentral um raumplanerische Zielsetzungen. Es geht um die langfristige Ausrichtung des Ausbaues der Verkehrswege. Daher brauchen wir eine langfristig gesicherte Finanzierung. Wir kommen beim Artikel 37 bei den ominösen 5 Prozent darauf zurück.

Drittens wollen wir damit eine rationelle Nutzung aller Verkehrsanlagen durch eine wesensgerechte Aufgabenverteilung erreichen, aber unter Gewährleistung – wie bisher schon – der freien Wahl der Verkehrsträger. Wir nehmen also nicht Verkehrszuweisungen vor, sondern wir wollen die Wettbewerbsfähigkeit der verschiedenen Verkehrsträger so steigern und angleichen, dass dann vom Markt her eine rationelle, optimale Nutzung der insgesamt verfügbaren Verkehrsanlagen – ob das öffentlichen oder privaten Verkehr betrifft – erreicht werden kann. Wir haben also eine liberale Vorstellung der verkehrswirtschaftlichen Zukunft.

Eine zentrale Zielsetzung ist auch die Stärkung der föderalistischen Strukturen. Da muss ich einfach die Frage stellen, wo denn überhaupt in diesem Lande Föderalismus seine Berechtigung hat, wenn nicht dort, wo es um die Grundlagen geht, um die Erschliessung und Versorgung mit dem elementaren Verkehr!

Dann geht es um eine Optimierung des Einsatzes der öffentlichen Mittel, nicht nur des Bundes, sondern auch der Kantone und, wenn sie das in Ihre Betrachtungen miteinbeziehen wollen, auch der nachgelagerten Gemeinwesen. Für all das wollen wir nicht völlig neues Verfassungsrecht schaffen, sondern zwei Verfassungsartikel, die sich einfügen sollen in die bestehenden Teile, wobei einiges aufgehoben werden muss. Neu soll ein Fundament gebildet werden für diese Ziele und Postulate.

Wir bewegen uns hier – Ständerat Andermatt und Ständerat Cavelti haben das herausgestrichen – auf der Verfassungsebene. Es kann nicht die Frage sein, ob offene oder geschlossene Verfassung, also detailliert mit hohem Konkretisierungsgrad. Es braucht der Verfassungsebene angemessene Regelungen mit einer genügenden Bandbreite für eine sinnvolle Ausführungsgesetzgebung. Diesen übergeordneten Zielen und dieser Vorstellung, dass wir Verfassungsrecht schaffen wollen, wird diese Vorlage in allen Teilen gerecht. Zu den einzelnen Voten und vor allem zu einzelnen Fragen, Einwendungen und auch zu den Erklärungen, die gewünscht wurden:

Ständerat Gadiet, Sie wollten die Erklärung, die ich ohne weiteres abgeben kann, dass mit dem Begriff «fördern» beim regionalen Verkehr, so wie es jetzt mit unserem Einverständnis noch konkreter in der Fassung der Kommissionsmehrheit bei Artikel 36ter Absatz 3 festgeschrieben werden soll, insgesamt keine Schlechterstellung der Kantone im Verkehrsbereich erfolgen soll. Auch kein Kanton selbst soll insgesamt schlechter gestellt werden. Sollte das nicht aus der Detailregelung an und für sich schon – fast überall wird das der Fall sein – erreicht werden, muss der Lastenausgleich einspringen, den wir ja ausdrücklich im Verfassungstext als Bundesaufgabe erklären und der aus dieser Abgabe von 5 Prozent finanziert werden soll.

Ständerat Affolter, Sie haben treffend gesagt, es gehe um ein überschaubares Ordnungsmuster für die Verkehrspolitik, das da geschaffen werden soll. Das vorliegende sei massvoll. Ich bin Ihnen dankbar für diese Beurteilung. Sie haben sie auch kompetent begründet. Was wir hier auf Verfassungsebene schaffen wollen, ist überschaubar. Es ist entwicklungsfähig, und es ist auch konkretisierbar. Erwar-

ten Sie aber nicht, dass wir die Konkretisierungen bereits in die Verfassungsebene einbauen. Dann ist es eben nicht mehr Verfassungsrecht, sondern es entstünde formal Verfassungsrecht und materiell Gesetzes- oder Verordnungsrecht. Ständerat Affolter, Sie haben auf gewisse Interventionen hingewiesen, die vor allem im Zuge der Kommissionsarbeiten erfolgten. Ich teile das Bedauern, das in Ihren bezügl. Ausführungen zum Ausdruck gelangte, und zwar nicht nur deswegen, weil ich diese Interventionen zum Teil als unfair (dem Bundesrat und mir gegenüber) betrachtete, sondern weil in diesen Interventionen ganz klar mangelndes Vertrauen in die Kantone zum Ausdruck gelangte. Das war für mich eigentlich das Erschütternde. Weil man nicht bereit war oder es nicht akzeptieren wollte, sich im Bereich des regionalen Verkehrs vermehrt auf die Kantone abzustützen, weil man darum kämpfte, auch im Bereich des regionalen Verkehrs weiterhin voll bei Mutter Helvetia integriert zu bleiben. Ich habe das deswegen bedauert, weil dies von Vertretern des öffentlichen Verkehrs kam, die eigentlich aufgrund ihres Statuts, ihrer Tätigkeiten und bisherigen Beziehungen insbesondere kantonalen Behörden gegenüber sicher zu einem mangelnden Vertrauen keinen Anlass haben sollten.

Ständerat Dreyer, Sie haben drei Hinweise gegeben, um darzutun, dass die GVK zum Teil überholt sei. Sie haben das Konzept «Bahn 2000» erwähnt. Darf ich Ihnen als Ferienlektüre im Sommer empfehlen, keine Werke von Schlumpf, sondern die GVK zu lesen? Sie werden zu Ihrer Überraschung feststellen, dass das, was wir jetzt mit «Bahn 2000» präsentieren, in der GVK explizit enthalten ist. Die GVK ging nie einfach von einer NHT-Konzeption aus: Sie finden darin sogar die geschätzten Zahlen, allerdings – Madame Bauer – waren diese Zahlengrundlagen auf 1974 bezogen, weil die GVK am 21. Dezember 1977 in Luzern abgeschlossen wurde, so dass die damaligen Zahlen natürlich heute nicht mehr verwendbar sind, jedenfalls nicht ohne Anpassungen. In der GVK wurde bereits die Anlage eines landesweiten Netzes, der Ausbau des Schienennetzes empfohlen; es wird gesagt, für die NHT brauche man etwa 5 Milliarden Franken – beachten Sie, wie gut damals geschätzt wurde – und für das übrige Netz etwa 6 Milliarden.

In der Folge hat man auf eidgenössischer Ebene, insbesondere durch die SBB, nur noch den Teil NHT weiter betrieben. Das ganze Kapillarsystem des Schienennetzes wurde nicht weiterverfolgt. Wir haben das nun mit «Bahn 2000» aktualisiert. Auch «Bahn 2000» ist Gedankengut der GVK. Da ist nichts überholt, Ständerat Dreyer.

Sie haben im weiteren die Finanzierung der Infrastrukturaufwendungen des öffentlichen Verkehrs erwähnt. Da hätte ich Ihnen das Rezept GVK allerdings nicht zumuten wollen, weil die Mehrwertsteuer – die GVK wollte dort anknüpfen – inzwischen ja abgelehnt wurde.

Zum Problem Aufgabenteilung: Zur Aufgabenteilung, das ist ein Herzstück dieser GVK, lesen Sie die Thesen 4 bis 8. Das ist ein zentrales Stück: nationale Aufgaben, regionale, also praktisch kantonale Aufgaben.

Noch einmal zu diesen Interventionen, Ständerat Affolter: Wir wissen, diese Thesen, inklusive Aufgabenteilung mit der entsprechenden Zuständigkeitsordnung, wurden – Ständerat Meier hat uns das in Erinnerung gerufen – am 21. Dezember 1977 von der Expertenkommission Hürlimann (GVK) einstimmig verabschiedet. Der Direktor des VST, Ständerat Dreyer und ich, wir waren bei diesem Opus Alois Hürlimann auch dabei. Sie erinnern sich an diesen Abschluss. Es hält etwas schwer, einen derartigen Sinneswandel nicht in irgendeiner Frage, sondern in einer zentralen Frage der GVK nach einigen Jahren zu verstehen.

Noch eines, die finanziellen Belastungen Bund/Kantone: Wie wir in der Botschaft dargelegt haben, wollen wir keine finanziellen Entlastungsoperationen durchführen. Wir wollen klare Aufgabenteilungen vornehmen in der Meinung, eine Entflechtung dessen, was wir heute haben, führe zu einer Optimierung des Mitteleinsatzes bei Bund und Kantonen. Denn das wollen wir nun einmal im Klartext sagen, und ich weiss nach fünfeinhalb Jahren, wovon ich spreche: Wir

haben heute ein wirres Geflecht von Zuständigkeiten, von Finanzierungsmechanismen, von Kontrollen. Die Erfahrung beweist, dass bei einem derart wirren Geflecht die Wahrnehmung der Verantwortungen in vielen Fällen nicht optimal ist, weil niemand für sich allein voll verantwortlich ist.

Im Resultat gehen wir davon aus, dass der Aufwand des Bundes im Verkehrsbereich insgesamt nicht kleiner wird. Das heisst doch wohl, dass der Aufwand der Kantone insgesamt nicht grösser werden kann. Ich habe Ständerat Gadiant gesagt, dass mit dem Lastenausgleich der einzelne Kanton im Verkehrsbereich nicht zusätzlich und vor allem nicht übermässig belastet werden soll.

Ständerat Reymond, Sie haben für Eintreten plädiert, aber ohne Illusionen, und haben das begründet. Wenn wir ohne die Illusion leben müssten, dass es noch möglich sei, in unserem Lande neue Wege in der Politik und hier gerade in der Verkehrspolitik zu gehen, dann wäre das für mich eine Kapitulation vor petrifizierten Strukturen und Mechanismen. Ich kenne die Mechanismen im Verkehrsbereich. Ich empfinde es als eigenartig, dass die KTU bei mir vorstellig werden, wenn ich ihnen keinen Vertreter des Bundes mehr in ihren Verwaltungsrat abordnen will, weil ich aus Gründen der Rationalisierung von Arbeitskräften usw. der Auffassung bin, es sei nicht nötig, dass in all diesen Verwaltungsräten auch ein Vertreter unseres Bundesamtes für Verkehr dabei ist. Die Reaktion ist meistens: Lassen Sie uns diesen Vertreter, um Gottes willen. Das zeigt mir, dass Mechanismen entstanden sind, auch im organisatorischen Bereich. Wir müssen den Mut zu neuen Wegen haben. Wir dürfen nicht Verkehrspolitik auf alten Geleisen weiterbetreiben. Herr Ständerat Andermatt hat das sehr richtig dargelegt.

Sie haben, Herr Reymond, die SVA und die Kritik in Europa erwähnt. Ich möchte darauf jetzt nicht eingehen, Ihnen aber in Aussicht stellen, dass ich Sie im Zusammenhang mit den Benützungsabgaben (Art. 37) noch kurz über die Situation in Europa orientieren werde.

Ständerat Piller, wir wollten nie – das wissen Sie – aus dem regionalen Bereich davonschleichen. Jetzt habe ich sogar Bedenken gehört, dass auch die Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes allenfalls zu weit gehen könnte. Wir sind der Meinung, das ein Engagement des Bundes auch im regionalen Verkehrsbereich aufrechterhalten werden soll und aus praktisch-politischen Gründen muss, aber dass die Zuständigkeit für den regionalen Bereich ganz klar bei den Kantonen zu liegen hat.

Ständerat Lauber forderte: Völlige Gleichstellung der KTU mit den SBB beim Bund. Dann können wir die Übung natürlich abbrechen, denn dafür werden wir die Finanzen nie zusammenbringen. Dass wir alles für die KTU von Bundeseite her finanzieren – das machen wir ja heute auch nicht; wir bezahlen gut 400 Millionen für die KTU –, ist undenkbar. Da sind uns eben durch die Macht des Faktischen Grenzen gesetzt, d. h. durch die verfügbaren Bundesmittel!

Ständerat Andermatt, wir betrachten den Privatverkehr keineswegs als «Milchkuh», das ist klar. Mit der Regelung in Artikel 37 ist auch in keiner Weise beabsichtigt, quasi eine «Mittelentfremdung» vorzunehmen. Wir werden darüber noch miteinander diskutieren.

Ständerat Arnold, Sie wünschen von mir noch einige Antworten und Erklärungen. Ich will sie kurz geben. Ich habe gesagt, die Stellung des öffentlichen Verkehrs soll durch diese Vorlage – durch dieses Verfassungsrecht und dann die Ausführungsgesetzgebung – nicht verschlechtert werden. Es ist ja gerade ein Zweck – nicht der einzige – der GVK und der KVP, die Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen Verkehrs, insbesondere der Schiene, wiederherzustellen. Diese Wettbewerbsfähigkeit ist zum Teil verlorengegangen, zum Teil wesentlich beeinträchtigt aus den Gründen, die Ihnen bekannt sind.

Sie haben Fragen gestellt zum regionalen öffentlichen Verkehr; so die Frage: Ja, bleibt da doch der Bund kompetent, er hat ja die Grundsatzgesetzgebung? Sie unterliegen einem Irrtum, Ständerat Arnold. Die Grundsatzkompetenz ist übrigens im Absatz 3 noch eingeschränkt auf Grundsätze

für die Ausgestaltung des regionalen öffentlichen Verkehrs. Das hat insbesondere, Ständerat Lauber, die Gewährleistung einer genügenden Versorgung zum Zweck. Deshalb ist natürlich auch eine Mitfinanzierung des Bundes durchaus folgerichtig.

Grundsatzkompetenz bedeutet aber in der Verfassungssprache nie eine hoheitliche Bundeskompetenz. Nehmen Sie den von Ihnen zitierten Artikel 24bis (Wasserrechtsartikel), der das Gegenteil beweist! Im Absatz 1 heisst es ausdrücklich, dass der Bund die Grundsatzgesetzgebungskompetenz habe (betreffend Bst. a bis c). Die Hoheit über die Wasservorkommen und über die Wasserrechte bleibt uneingeschränkt bei den Kantonen. Der Bund hat also nur die Grundsatzgesetzgebungskompetenz. Im Absatz 2 des gleichen Artikels 24bis geht man dann weiter und sagt: «Der Bund erlässt Bestimmungen über: den Schutz der... Gewässer...». Das ist nicht mehr nur Grundsatzgesetzgebung, sondern das können auch Detailbestimmungen sein. Die Grundsatzgesetzgebungskompetenz ist in unserem Verfassungsrecht recht klar abgegrenzt und greift in die Kompetenzen der nachgelagerten Körperschaft, in diesem Falle der Kantone, nicht ein.

In bezug auf die SBB – ich will diese Frage im Telegrammstil beantworten – gibt es keine Änderungen von Bedeutung, weil wir beim Leistungsauftrag 87, den wir vorbereiten, natürlich bereits den Vorstellungen der GVK in bezug auf die zur Verfügungstellung und Finanzierung der Infrastruktur durch den Bund Rechnung tragen.

Wenn Sie diese Vorlage zurückweisen sollten (was ich nicht hoffe), dann glauben Sie nicht etwa, dass wir nicht weitermachen! Ich sage dann nicht «Keinen Leistungsauftrag SBB mehr und «Bahn 2000» abgestoppt» usw.! Keine Spur, wir müssen doch diese Probleme bewältigen, müssen diese Fragen lösen. Deshalb eben ist der Leistungsauftrag 87 bereits auf dieses Konzept hier ausgerichtet.

Bei der Reisepost (PTT) haben wir eine Unterdeckung von 105 Millionen Franken. Das wird intern ausgeglichen. Aber es muss gesagt werden: Heute schon bezahlen Kantone und auch Gemeinden ihre Beiträge an diese nichtkostengedeckten Verbindungen. Ein Leistungsabbau kommt unter keinen Umständen – eben dafür auch die Grundsatzgesetzgebung – in Frage.

Ständerat Lauber, Regionalpolitik ist eine gleichwertige Verfassungsaufgabe. Sie ist im Artikel 31bis der Bundesverfassung festgeschrieben. Die «Bahn 2000» mit dieser landesweiten Abdeckung durch das Schienennetz, soweit wir ein solches haben, beweist ja gerade, dass wir nicht die Konzentration fördern, sondern auch den öffentlichen Verkehr über das ganze Landesgebiet sicherstellen wollen.

Ständerat Cavelti hat auf eine wirklich problematische Auswirkung der heutigen Situation hingewiesen: dass der gesamte SBB-Verkehr (Infrastruktur, Betriebsdefizite, Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen) einfach durch den Bund gedeckt werde. Und die KTU erhalten lediglich diese 400 Millionen. Ist es richtig, dass einige Kantone zu Lasten der Bundeskasse voll versorgt werden, auch mit ihrem regionalen Verkehr? Denn anderenorts, wo keine SBB sind (Extremfall Appenzell), wird über die SBB an die Erschliessung und Versorgung mit öffentlichem Verkehr überhaupt nichts geleistet.

Zum Rückweisungsantrag von Ständerat Jagmetti möchte ich erst bei der entsprechenden Beratung Stellung nehmen. Ständerat Hefti, Sie dürfen uns glauben, den SBB und den Mitarbeitern in meinem Department: wir haben schon Phantasie für Neuerungen im Verkehrsbereich. Aber alle gute Phantasie ersetzt uns fehlende verfassungsrechtliche Grundlagen nicht! Sie wären (zu recht) einer der ersten, der uns darauf hinweisen würde! Die «Bahn 2000» ist ein Produkt dieses Bemühens, Neuerungen zu realisieren; aber wir brauchen dafür eine Finanzierung. Für die langfristige Finanzierung fehlt uns heute die Rechtsgrundlage. Wir können nur kurzfristig über Budgetkredite und bei den KTU über Rahmenkredite finanzieren.

Die Abgeltung der GWL: Diese können wir bei den SBB regeln, weil wir selbst der Herr der SBB, dieser Bundes-

unternehmung, sind; aber wir können die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen ausserhalb des SBB-Bereiches nach heutiger Rechtslage nicht regeln.

Wir wollen mit der Aufgabenteilung doch gar nicht – was Sie etwas befürchten – einige Landesgegenden oder Regionen abschneiden. Wir wollen auch nicht das SBB-Netz aufspalten. Den SBB würde nach diesem Konzept die Infrastruktur vom Bund finanziert. Der Betrieb aber bleibt ihre Angelegenheit. Wir wollen auch keine Rosinenpolitik betreiben und nur die Verbindungen, die von nationaler Bedeutung sind, berücksichtigen. Die «Bahn 2000» beweist das Gegenteil. Wie man es in der Praxis machen kann und nach GVK auch wird, hat Ständerat Stucki am Beispiel der S-Bahn Zürich dargelegt. Das ist ein Modell für eine zukünftige Ordnung. Nun noch zu den Fragen von Madame Bauer. Ich habe Ihnen bereits gesagt: Die GVK datiert von 1977, und die Zahlen, die darin verwendet wurden, datieren von 1974. Das war der Stichtag. Die heutige KVP wurde weiterentwickelt. Den Agglomerationsverkehr hat die GVK ganz bewusst ausgeklammert, weil er eben schon bisher nicht in den Bundesbereich, ob national oder regional, in den Förderungsbereich fällt, sondern eine Aufgabe der Agglomerationen, also insbesondere der Gemeinden, der Städte, ist.

Die Stadtkantone, haben Sie gesagt, würden im Rahmen der GVK- und der KVP-Vorlage vernachlässigt. Was ich da gehört habe, ist für mich etwas Neues. Bisher hörte ich immer das Gegenteil: dass nämlich die grossen Zentren Genf, Lausanne, Bern, Basel, Zürich, Winterthur, St. Gallen begünstigt und die anderen Gebiete schlechter berücksichtigt werden, und auch von der Verkehrsversorgung her werde die Entleerung dort allmählich noch gefördert. Beides ist nicht richtig. Die «Bahn 2000» will landesweit eine genügende Schienenversorgung gewährleisten. Darf ich Ihnen in Erinnerung rufen, dass gerade Genf auch in anderer Richtung einige Prioritäten aufzuweisen hat: die Nationalstrasse, ferner Genf-Cointrin, ein internationaler, erfreulicherweise erfolgreicher Flughafen, und die Schifffahrt, die ja auch nicht in allen Landesgegenden so vertreten ist wie bei Ihnen. Ständerat Knüsel bin ich noch zwei Antworten schuldig. Die Begriffe Güterfernverkehr und Transitverkehr decken sich nicht. Der Gütertransitverkehr ist ein Teil eines Güterfernverkehrs. Wir haben in der Botschaft geschrieben, was wir uns distanzmässig etwa unter Güterfernverkehr vorstellen könnten. Aber das wird ja in der Verfassung nicht definiert. Das ist dann Sache der Konkretisierung in der Gesetzgebung. Wir haben dort gesagt, 100 Kilometer Transportdistanz wäre eine denkbare Grösse im Hinblick auf die Kleinheit unseres Landes. Ich würde sagen: der Transitgüterverkehr gehört dazu, und andere Teile können in einer solchen Abgrenzung noch dazukommen.

Im weiteren haben Sie die Frage nach der internationalen Koordination gestellt. Ich könnte sie nun etwas maliziös beantworten und sagen: Diese Verfassungsartikel kommen mit keinerlei nationalen Verkehrskonzepten im Ausland in Konflikt, auch nicht mit internationalen Regelungen, weil man sie dort noch gar nicht hat. In der CENT bemüht man sich, endlich zu gewissen europäischen Perspektiven zu gelangen, damit man die Verkehrsentwicklung vor allem unter dem Gesichtspunkt der Nachfrage beurteilen kann. Wir sind noch weit davon entfernt. Und diese Verfassungsentwürfe, das nun ohne maliziösen Hintergedanken, entsprechen immerhin voll und ganz einigen tragenden Prinzipien des internationalen Verkehrsrechts, soweit man von einem solchen sprechen kann, nämlich einmal dem Prinzip der Verkehrsfreiheit – daran halten wir uns; nur mit der Notstandsklausel im Absatz 1, – dann dem Prinzip der Anrechnung der Wegekosten. Dieses Prinzip wurde durch die CENT akzeptiert, ebenso das Prinzip der Nichtdiskriminierung, d. h. der Gleichbehandlung von Ausländern und Inländern.

Ich möchte zum Schluss kommen und sagen: Es liegt eine lange Wegstrecke hinter uns seit 1972. Diese Wegstrecke hat sicher auch in der Kommissionsberatung viel an Klärung gebracht. Es liegt aber auch noch eine lange Wegstrecke vor uns, und es liegen vor allem verkehrspolitische Alltags-

fragen auf unserem Tisch, die gelöst werden müssen. Da verträgt es keinen grösseren Aufschub mehr. Deshalb möchte ich Sie sehr bitten, nicht nur auf diese Vorlage einzutreten, sondern auch die Detailberatung durchzuführen. Diese KVP, diese Verfassungsartikel sind das Herzstück, das Fundament für alles andere, was wir machen, ob das die «Bahn 2000» oder die Frage der Eisenbahn-Alpentransversalen oder andere Einzelprobleme wie Leistungsaufträge SBB usw. sind. Darin wird festgeschrieben, was der Bundesrat, und ich hoffe auch das Parlament, sich verkehrspolitisch als Zielsetzung und damit auch als Postulate vorstellt und dann im Einzelfall auch verfolgen will. Eine solche koordinierte Verkehrspolitik, Ständerat Piller, da bin ich ganz Ihrer Meinung, ist ein ganz wesentlicher Beitrag auch zu einer pfleglichen Behandlung der verfügbaren Ressourcen, insbesondere auch der Landschaft, und zur Rücksichtnahme auf die Umwelt und die Energieversorgung, langfristig gesehen. Ich glaube also, unter Abwägung aller Gesichtspunkte, Sie sollten nicht nur Eintreten beschliessen, sondern auch die Detailberatung in Angriff nehmen und im wesentlichen den Anträgen der Kommissionsmehrheit zustimmen. Das ist gerechtfertigt und geboten im Dienste einer koordinierten und integrierten Verkehrspolitik.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière

Präsident: Das Wort hat Herr Jagmetti zur Begründung seines Rückweisungsantrages.

Jagmetti: Ich stelle Ihnen den Antrag, die Vorlage an die Kommission zurückzuweisen, um in der an und für sich von mir begründeten Vorlage noch jene Bereinigungen vorzunehmen, die von mir aus gesehen wünschbar sind.

Die erste Bereinigung ginge dahin, den Beschluss aufzuteilen durch Verselbständigung der Bestimmung von Artikel 36ter Absatz 1 Satz 3 (nach der Fassung des Bundesrates), damit Volk und Stände getrennt abstimmen können: einerseits über die Verkehrshierarchie mit der Unterscheidung von nationalem und regionalem Verkehr und andererseits über die Verkehrsteilung Schiene/Strasse mit der Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit, wenn Sie den Kommissionsanträgen folgen.

Die beiden Fragen sind natürlich eng miteinander verknüpft. Man kann sagen, dass sie insgesamt zu einem Verkehrskonzept gehören. Aber für den Bürger ist es doch etwas anderes, ob er der Meinung ist, im regionalen Bereich sollten die Verkehrssysteme von den Kantonen aus öffentlichen Mitteln mitgetragen werden, der regionale Verkehr solle insbesondere auch dort von den Steuerzahlern der Kantone und Gemeinden mitfinanziert werden, wo die SBB ihn betreiben, oder ob man für oder gegen den Güterfernverkehr auf der Strasse ist. Wenn wir das nicht aufteilen, riskieren wir, dass sich die Gegner aus sehr verschiedenen Gründen zusammenfinden und zur konstruktiven Lösung am Schluss nein sagen. Ich wäre also der Meinung, dass man den Bürgern Gelegenheit geben sollte, beide Fragen getrennt zu entscheiden.

Der zweite Antrag geht dahin, den Entwurf so umzugestalten, dass die Zuständigkeiten und Lasten von Bund und Kantonen gesondert für den Strassenbau und den öffentlichen Verkehr in den Grundzügen in der Verfassung festgelegt werden und dass das Mass bundesrechtlicher Umschreibung kantonaler Aufgaben erkennbar wird.

Die Bearbeiter der Vorlage sind aus einer übergeordneten Gesamtkonzeption heraus dazu gekommen, Schiene und Strasse in die gleiche Lösung einzubeziehen. Ich finde den gemeinsamen Ansatz sehr gut, glaube aber, dass wir in der Durchführung – ausgehend vom einheitlichen Prinzip – zwei getrennte Regelungen machen müssten, damit die Verantwortungen klargestellt sind. Das gilt sowohl für den nationalen Verkehr aus den Gründen, die ich schon dargelegt habe, als auch für den regionalen und lokalen Verkehr, wo die Bundesintervention eine gewisse Begrenzung erfahren sollte.

Man kann natürlich das alles auf die Gesetzesebene verschieben. Ich habe mich aber seinerzeit bei der Treibstoffzollvorlage gegen die Kompensation ausgesprochen, weil dort auf dem Wege der gewöhnlichen Gesetzgebung eine Verschiebung von Zuständigkeiten in Aussicht genommen war. Meines Erachtens sollte die Grundzuständigkeit durch die Verfassung festgelegt werden. Herr Bundesrat Schlumpf hat den Föderalismus betont; er hat mir aus dem Herzen gesprochen. Ich wäre froh, wenn man in diesem Sinne die Vorlage bereinigen und diese Differenzierung vornehmen würde.

Das gleiche gilt auch für den Absatz 1 von Artikel 36ter, wo festgelegt werden sollte, ob der Auftrag zur Zielbestimmung eine neue Gesetzgebungskompetenz einschliesst oder ob das im Rahmen bestehender Kompetenzen erfolgen soll, wie das für die Koordinationskompetenz auch gesagt wird. Es sind also durchaus überschaubare Differenzierungen und Fixierungen, die mir notwendig scheinen, um die Zuständigkeiten von Bund und Kantonen gegeneinander abzugrenzen und dem Bürger klarzulegen, über was er entscheidet.

Das dritte ist die Finanzierung. Ich habe schon darauf hingewiesen, dass die öffentlichen Abgaben nur global umschrieben werden, jedenfalls die neue Benützungsabgabe, dass ganz bewusst sehr vieles offen gelassen ist, und dass das kontrastiert zu dem, was bisher üblich war. Meines Erachtens wünscht auch hier der Bürger Klarheit darüber, was man nachher von ihm an öffentlichen Abgaben erwartet; das braucht keine unendlich lange Umschreibung bis zum materiellen Gehalt einer Verordnung in der Verfassung; es reicht vollkommen, dass man die Abgaben einigermaßen umgrenzt, um hier auch Klarheit zu schaffen.

Ich weiss, dass mein Antrag besonders bei den Kommissionsmitgliedern auf wenig Gegenliebe stösst; ich habe dafür Verständnis. Sie haben von mir aus gesehen zu Recht den Eindruck, man hätte gestützt auf hervorragende Grundlagen des Bundesrates und der Experten sorgfältige Arbeit geleistet und man könnte doch – das hat man mir auch gesagt – diese Bereinigung dem Zweitrat überlassen. Aber sehen Sie: Ich bin zwar noch nicht sehr lange in dieser Kammer, aber ich bin ein überzeugter Ständerat und der Auffassung, dass dieser Rat die Gestaltungskraft hat, um diese Vorlage selbst zu bereinigen, dass die Kommission diese Kraft hat und ihr Präsident erst recht, und dass wir mit der Unterstützung durch den Vorsteher des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements rechnen können.

Ich bitte Sie, im Interesse der Klarstellung der Vorlage vor allem für den Bürger hier noch den nächsten Schritt zu tun und die Vorlage durch unsere eigene Kommission bereinigen zu lassen. Ich war versucht, Ihnen einen formulierten Vorschlag zu unterbreiten, habe es aber unterlassen, weil es nicht angeht, dass man bei einer Verfassungsvorlage, ohne Kommissionsmitglied zu sein, plötzlich mit einer ganz anderen Fassung ins Plenum kommt. Da ist mein Respekt vor den sorgfältigen Arbeiten der Kommission viel zu gross, als dass ich das hätte tun wollen. Deshalb mein Rückweisungsantrag im vollen Vertrauen darauf, dass die Kommission und unser Rat die Arbeit noch zu Ende führen können.

Meler Hans, Berichterstatter: Der Rückweisungsantrag lag gestern auf unserem Pult; die Kommission hatte keine Gelegenheit mehr, dazu Stellung zu nehmen. Ich bin aber den Herren Affolter und Cavelti, die sich bereits beim Eintreten zum Rückweisungsantrag von Herrn Jagmetti geäussert haben, sehr dankbar. Ich kann sagen, dass sich meine persönliche Meinung mit ihren Ausführungen deckt.

Ich will nicht zum ersten Antrag, Aufteilung in zwei Vorlagen, Stellung nehmen; das wäre in erster Linie Sache des Bundesrates, hierzu Stellung zu nehmen. Aber wenn Herr Jagmetti die Umgestaltung im vorgeschlagenen Ausmass verlangt, dann muss ich Ihnen sagen, dass meines Erachtens dann Rückweisung an den Bundesrat die richtige Lösung wäre.

Wir sind für alle Verbesserungen, die hier im Rat eingebracht werden können, sehr dankbar und froh, denn es war eine schwierige Materie. Wie Herr Gadiert richtig bemerkte, werden sich die Probleme auch bei der Gesetzgebung stellen, aber dem ist nicht auszuweichen; da müssen wir unsere Verantwortung eben tragen. Was hier aber verlangt wird, sprengt den Rahmen einer Kommissionsarbeit; denn wir haben uns nicht nur stunden-, sondern tagelang bemüht, eine tragfähige Formulierung zu finden. Das soll aber nicht heissen, dass die Anträge von Herrn Jagmetti zu den aufgeworfenen Punkten nicht eingehend geprüft werden sollen und müssen.

In Abänderung seiner Stellungnahme möchte ich sagen: Glücklicherweise haben wir das Zweikammersystem. Das Problem, das ihn beschäftigt, wurde hier vorgetragen und kann von der nationalrätlichen Kommission von allem Anfang an in ihre Beratungen miteinbezogen werden, und dann werden die Differenzen nochmals zu uns zurückkommen.

Ich erlaube mir ferner noch den Hinweis, dass natürlich auch die Anträge von Herrn Jagmetti einige neue Klippen aufweisen. Wir können absolut nicht sagen, wie wir diese umfahren können. Er wünscht in seinem zweiten Antrag, dass in den Grundzügen die Zuständigkeiten und Lasten von Bund und Kantonen gesondert für Strassenbau und öffentlichen Verkehr in der Verfassung festgelegt werden sollen.

Nach diesen langen Diskussionen in der Kommission müssen wir darauf hinweisen, dass das Gegenstück vom öffentlichen Verkehr nicht der Strassenbau, sondern der private Verkehr ist und dass natürlich ein wesentlicher Teil des öffentlichen Verkehrs sich auf den Strassen abwickelt. Hier stellen sich sofort neue Probleme, wenn wir die Vorlage nach seinem Gesichtspunkt konzipieren würden.

Zu seinem letzten Antrag, die vom Bund zu erhebenden öffentlichen Abgaben in den Grundzügen zu umschreiben und zu begrenzen: Auch dafür haben wir viel Verständnis. Aber in der heutigen Situation bleibt gar nichts anderes übrig, als bei der generell vorgeschlagenen Formulierung zu bleiben. Gestern konnten Sie in der «Neuen Zürcher Zeitung» lesen: «Harmonisierung der europäischen Verkehrsabgaben in drei Schritten.» Hier müssen wir uns doch alle Möglichkeiten zur Regelung dieser Benützungsabgaben offenhalten und darauf achten, dass sie mit europäischen Regelungen übereinstimmen und so international Anerkennung finden können. Wir würden uns allzu sehr einengen, wenn wir in der heutigen Vorlage bereits genaue Regelungen aufnehmen würden, nachdem wir die Lösungen noch nicht kennen, die international allenfalls auf breiter Basis realisiert werden können. Auch deshalb wäre es zweckmässig, dass der Zweitrat diese Frage nochmals eingehend prüft. Es ist zu hoffen, dass vor Abschluss seiner Verhandlungen auch die Lösungsmöglichkeiten auf europäischer Ebene feststehen.

In diesem Sinne möchte ich Ihnen beantragen, den Rückweisungsantrag von Herrn Jagmetti abzulehnen.

Bundesrat Schlumpf: Darf ich mich jetzt auch kurz dazu äussern? Einmal generell: Der verkehrspolitische Artikel 36ter bringt dem Bund Kompetenzen. Es sind nicht blosse Zielnormen. Der erste Satz, «Der Bund legt die Ziele fest», ist eine Kompetenznorm. Der dritte Satz, «Er koordiniert im Rahmen seiner verfassungsmässigen Kompetenzen», bedeutet, dass er dort, wo er sie schon hat, nur diese anwenden darf. Aber er darf — und muss — dort koordinatorisch tätig werden. Kompetenz heisst ja auch tätig werden. Genau dasselbe dann im Absatz 2, «Der Bund stellt unter Mitwirkung der Kantone...», und auch im Absatz 3, wo es um den regionalen Verkehr geht. Der Bund erhält Kompetenzen, d.h. Rechte und Handlungspflichten. Auf das Gotthard- oder Uri-Problem komme ich später noch kurz zu sprechen. Nun zum ersten Hauptpunkt Ihres Antrages und Ihrer Argumentation. Ich bin Ihnen dankbar, dass Sie auf die demokratische Komponente hingewiesen haben, die diesem ganzen Konzept zugrunde liegt. Ich muss das vielleicht doch noch

einmal sagen: Föderalismus ist die breiteste Form der praktischen Demokratie, die sich auf eine breite Zahl von Körperschaften abstützt. In jeder dieser Körperschaften funktioniert dann wieder eine Form der Demokratie. Wir haben 3000 Gemeinden und 26 Kantone und die Eidgenossenschaft. Das ist unser Staat. Der Staat ist nicht der Bund, das sind nicht wir, sondern alles zusammen ist unser Staat. Diese demokratische Komponente wird immer dann gestärkt, wenn wir föderative Strukturen stärken oder zentralistisch gewordene Mechanismen – und da stecken wir mitten drin im Verkehrsbereich – wieder etwas zurückdrehen. Das wollen wir.

Artikel 36ter Absatz 1 soll als selbständiger Absatz «... nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbe-freiheit Massnahmen zu treffen» eingefügt werden. Das ist nicht eine Aufgabenteilung und nicht eine Verkehrszuteilung, sondern eine reine Koordinationsnorm. Wir bleiben beim Prinzip der Verkehrsfreiheit und damit der freien Wahl der Verkehrsträger. Wir wollen über einen echten Wettbewerb auch für den öffentlichen Verkehr, insbesondere für den Schienenverkehr, eine genügende Auslastung aller Verkehrsinfrastrukturen ermöglichen. Ich glaube daran, dass das gelingt, weil der Markt sich darauf einstellen wird.

Warum nicht aufteilen? Sicher könnte man an und für sich systematisch aufteilen. Man kann auch sagen, der Stimmbürger – wenn es dann um diesen Verfassungsartikel geht – hätte dann eine grössere Auswahl. Aber die Bundesbehörden brauchen diesen Verfassungsartikel, so wie er definitiv gestaltet wird. Wir können nicht nur mit einem Artikel 36ter Absatz 1bis auskommen. Das löst kaum – mit Ausnahme der N1 und N2 und damit eines Sorgenkindes von Ständerat Muheim – Probleme. Denn gestützt auf diese Bestimmung, können wir den Güterfernverkehr und damit auch den Transitgüterverkehr nicht von unserem Nationalstrassennetz wegweisen, sonst, Ständerat Knüsel, sind wir quer zu den europäischen Verkehrsnormen. Das wäre dann eine Diskriminierung und würde eine Retorsionskonzert in Dur und Moll und mit einem Fortissimo auslösen. Was wir jetzt erlebt haben, ist im Vergleich Pianissimo. Das kommt nicht in Frage!

Weil dieser verkehrspolitische Artikel 36ter ein Ganzes darstellt, die Realisierung dessen, was die GVK erarbeitet hat, sollten wir ihn nicht aufteilen. So hätten wir am Schluss vielleicht diesen Artikel ohne die Ausnahmenorm. Aber auch diese Ausnahmenorm werden wir, wenn die Entwicklung so bleibt, nötig haben.

Zur zweiten Frage, die Sie mit Recht beschäftigt, zu Zuständigkeitsordnung und Konkretisierungsgrad. Da gibt es eine Bandbreite: Wieweit soll – und darf – man auf die Verfassungsstufe Jalons setzen? Da besteht ein Ermessensbereich. Wir sind überzeugt davon, dass man das soweit möglich in der Markierung für die künftige Ausführungsgesetzgebung tun muss, wie man das auch dem Verfassungssouverän gegenüber tun muss, damit nicht nachträglich Umformungen oder Aberrationen geschehen.

Aber darüber hinausgehen dürfen wir nicht, wenn wir uns nicht eine flexible Weiterentwicklung unnötig erschweren wollen. Ich glaube, das ist bei der Regelung des Regionalverkehrs gelungen, wo es heisst, «Der Bund erlässt (...) Grundsätze». Was das genau ist, wollen wir hier absichtlich nicht festschreiben. Durch die Praxis zum Verfassungsrecht ist das bereits weitgehend definiert.

Zu den Flughäfen: Darf ich auf die Botschaft, Seite 61 ff., verweisen. Die Flughäfen von Genf, Zürich und Basel haben noch einen anderen Aspekt: es handelt sich um internationalen Verkehr wie bei der Rheinschiffahrt, aber auch um nationalen Verkehr.

Da besteht vielleicht ein Irrtum. Wir denken nicht daran, dass der Bund diese Infrastruktur übernehmen – auch nicht bei den SBB – und wir quasi Eigentümer von Flughäfen oder anderen Verkehrsanlagen werden sollten. Wir sind es übrigens auch bei den Nationalstrassen nicht. Das ist ein Gemeinschaftswerk im Eigentum der betreffenden Kantone. Wir wollen auch nicht etwa diese Infrastruktur im Bundeshaushalt aktivieren. Das wäre ohnehin keine sinnvolle

Finanzpolitik. Es geht hier darum, die verfassungsmässige Möglichkeit zu schaffen, mitzufinanzieren. Sie können sagen: Das ist heute kaum nötig. Aber die Entwicklung im Luftverkehr – ich nenne das Stichwort Deregulation, ein Problem, das uns bezüglich den USA sehr beschäftigt – kann durchaus dahingehen, dass wir aus nationalem Interesse eines Tages auch diese Verkehrsinfrastrukturen, nicht den Betrieb, vom Bund weitgehend übernehmen müssen, dies, wie es in Absatz 2 heisst, aus nationalem Interesse. Ich sehe keine verantwortbare Möglichkeit, auf diese internationalen Flughäfen zu verzichten.

Transitverkehr. Natürlich heisst es hier: «Der Bund stellt unter Mitwirkung der Kantone die Planung usw. bei den Verkehrsnetzen von nationaler Bedeutung sicher», und damit natürlich bei der Gotthardbahn. Diese ist und bleibt von nationaler Bedeutung, Gotthardbasistunnel hin oder her. Das möchte ich allen Freunden der Gotthardbahn sagen.

Wir können nicht auf Verfassungsstufe – das ist wieder das gleiche gesetzgeberische Problem – die Mitwirkungsrechte der Kantone genau konkretisieren und differenzieren. Wir denken auch daran, die Kantone bei den nationalen Netzen nicht zu 100 Prozent von der Finanzierung zu entlasten, sondern noch einzelne Prozente bei den Kantonen für die Finanzierung der Infrastruktur zu belassen. Deshalb eben auch eine Mitwirkung der Kantone, die in der Gesetzgebung auszugestalten ist.

Ich bin übrigens ganz Ihrer Meinung, Ständerat Jagmetti: der Teufel steckt im Detail. Das wird keine einfache Ausführungsgesetzgebung sein, wenn es darum geht, nationale und regionale Netze durch die Bundesversammlung festzulegen; das gibt ein schönes Seilziehen. Ich befürchte etwas: Es wird dann auch der Föderalismus vergessen, und die Tendenz «Hin zur Mutter Helvetia, zur Eidgenossenschaft», wird recht sichtbar werden.

Finanzierung: Haben wir hier einen genügenden Konkretisierungsgrad in der Verfassung? Ich glaube ja. Bei den 5 Prozent ist ja umstritten, ob wir sie überhaupt hineinschreiben wollen.

Dann die Zollerträge: Dort ist die Subsidiarität der Zuschläge umstritten. Aber an sich ist da keine weitere Konkretisierung nötig.

Zu den Benützungsabgaben: Hier haben wir drei Kriterien. In Artikel 37 Absatz 1 Ziffer 2 Buchstabe c werden nach Antrag der Kommissionmehrheit die Benützungsabgaben der Verkehrsteilnehmer – der Antrag des Bundesrates ist im Gehalt nicht anders – zum Ausgleich jener der Allgemeinheit durch den privaten Verkehr erwachsenen ungedeckten Kosten erhoben. Damit haben wir die Kriterien Zweckbindung und Leistungsabhängigkeit. Heute haben wir eine Pauschale, die eben nicht leistungsabhängig ist.

Zur absoluten Begrenzung, soweit keine Kostendeckung vorliegt: Wenn wir diese Verfassungsbestimmung und ein Ausführungsgesetz haben und eines Tages die eine oder andere Kategorie oder alle Kostendeckung erreichen, dann können wir derartige Benützungsabgaben nicht mehr erheben. Nur bis zur Kostendeckung.

Darf ich noch – es ist zwar etwas vermessen – als altgedienter Jurist einem Hochschulprofessor etwas in Erinnerung rufen. Bei der jetzigen Übergangsbestimmung 17 für die pauschale Schwerverkehrsabgabe hat das Parlament ganz bewusst direkt anwendbares Verfassungsrecht geschaffen. Das ist etwas ganz Unübliches. Aber man wollte, das waren die Beschlüsse der damaligen nationalrätlichen Kommission Nebiker, unmittelbar anwendbares Verfassungsrecht schaffen; deshalb dieser Detaillierungsgrad mit Gewichten und Franken usw. Hier aber geht es wieder um ordentliches Verfassungsrecht, und deshalb ist dieser Detaillierungsgrad natürlich weder nötig noch richtig.

Diese drei Kriterien: Zweckbindung, Leistungsabhängigkeit und Kostenbezogenheit sind die wesentlichen Kriterien für Benützungsabgaben. Welcher Art sie dann sind, ob an bestimmte Teile eines Strassennetzes gebunden, das kann auf der Stufe Verfassung offen bleiben.

Darf ich noch eine abschliessende Bemerkung machen? Es

geht mir nicht um Zeitdruck, wenn ich einer Rückweisung opponiere. Ich bin davon überzeugt, dass weitere Beratungen in der Kommission und mit Vorarbeiten bei unserem Departement zu keinen besseren Lösungen führen können. Betrachten Sie das nicht als Überheblichkeit. Aber wir haben nun jahrelang alle diese Fragen ganz sorgfältig abgeklärt, auch in der Kommission diskutiert, und wir würden vermutlich einfach eine weitere Prüfungsrunde in der Kommission abhalten. Ich bin überzeugt davon: Wir könnten Ihnen nichts Besseres vorschlagen. Deshalb wäre der Zeitverlust nicht gerechtfertigt.

Ich bitte Sie deshalb, die Rückweisung abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für den Rückweisungsantrag Jagmetti 7 Stimmen
Dagegen 28 Stimmen

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Ziff. I Ingress, Art. 36bis Abs. 1, 2. Satz sowie Abs. 2, 4 und 5

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. I préambule, art. 36^{ter} al. 1, 2^e phrase, ainsi que 2^e, 4^e et 5^e al.

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 36ter Abs. 1 und 1bis

Antrag der Kommission

Abs. 1

... und in der Luft. (Rest des Absatzes streichen)

Abs. 1bis

Wenn das Gesamtinteresse es verlangt, kann der Bund auf dem Wege der Gesetzgebung nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit Massnahmen treffen, um die Strassen vom Güterfernverkehr zu entlasten.

Art. 36^{ter} al. 1 et 1^{bis}

Proposition de la commission

Al. 1

... et dans les airs. (Biffer le reste de l'alinéa)

Al. 1^{bis}

Si l'intérêt général l'exige, la Confédération peut établir par la voie législative, si nécessaire en dérogeant au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, des mesures propres à décharger les routes du trafic-marchandises à grande distance.

Meler Hans, Berichterstatter: Hier wurde lediglich der letzte Satz von Absatz 1 gestrichen; er fand aber in einer erweiterten Form Wiederaufnahme im neuen Absatz 1bis. Absatz 1bis umfasst den gestrichenen letzten Satz von Absatz 1 und wurde von der Kommission ergänzt durch «nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit».

Wohi schreibt der Bundesrat auf Seite 83 der Botschaft: Wenn eine Massnahme derart präzise umschrieben werde,

erübrige sich gemäss geltender Verfassungsgebung ein ausdrücklicher Hinweis auf die Kompetenz zur Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit. Die Kommission fand, hier sollte man dem Bürger klar sagen, dass auch dies als letzte Möglichkeit geschaffen werden müsse, um für den Güterfernverkehr – und nur hier – auf gesetzlichem Wege Massnahmen zu beschliessen, wenn polizeirechtliche Bremsen nicht genügen.

Auf Seite 83 wurde darauf hingewiesen, was unter polizeirechtlichen Bremsen alles zu verstehen ist (z. B. niedrige Höchstgewichte, Nachtfahrverbot für Lastwagen, Fahrverbote auf einzelnen Strecken der Transitachsen). Nur wenn diese Massnahmen nicht genügen, können im Sinne unserer Ergänzung auf dem Wege der Gesetzgebung noch andere Lösungen getroffen werden. Es ist darauf hinzuweisen, dass auf Seite 20, zum Wettbewerb im Verkehr, steht: Der individuelle Verkehr (Personen und Güter) ist auch in Zukunft nur polizeirechtlichen Beschränkungen zu unterwerfen, um die Freiheit der Verkehrsmittelwahl soweit als möglich zu gewährleisten. Im Güterfernverkehr sind Abweichungen von diesem Grundsatz zulässig, wenn das Gesamtinteresse des Landes dies verlangt und andere Massnahmen versagen.

Ich ersuche um Zustimmung zum Antrag der Kommission.

M. Raymond: Je voudrais rappeler ce que j'ai dit lors du débat d'entrée en matière, à savoir que, personnellement, je m'oppose à la rédaction de l'alinéa 1^{bis} qui propose de déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie pour le trafic des marchandises à longue distance. Si je n'ai pas déposé de proposition écrite de minorité, je souhaiterais simplement que ce conseil procède à un vote sur ce sujet. En effet, je considère que ce vote aura une certaine importance pour la suite qui sera donnée à cet article, tant sur le plan de la votation populaire qu'au sein du Conseil national.

Je précise à ce sujet que la notion même de longue distance est extrêmement difficile à établir dans un pays tel que le nôtre. Je ne crois pas qu'il soit possible, par le biais de la législation, d'instituer par la suite, sur la base de cet article constitutionnel, des dispositions propres à empêcher dans les cas visés l'utilisation des transports routiers, camions par exemple, et à favoriser ainsi le transport par chemin de fer. Le principe de la liberté du choix du moyen de transport fait partie, à mon avis, des libertés fondamentales essentielles dans notre pays.

Il résulterait donc de cette disposition constitutionnelle une limitation des distances admises pour les transporteurs routiers de marchandises, ce qui entraînerait des conséquences dramatiques et difficiles pour toutes les régions périphériques, naturellement éloignées des grands centres, et qui se verraient contraintes d'utiliser à plus de frais les transports par chemin de fer. Ce sont là des risques que personnellement je ne puis prendre.

C'est pourquoi je vous recommande de biffer l'alinéa 1^{bis} de l'article 36^{ter}.

Bundesrat Schlumpf: Der Bundesrat ist mit der Fassung gemäss Kommission einverstanden. Wir haben eine gleich formulierte Bestimmung – zum Beispiel Artikel 31bis Absatz 3 BV –, dass eben nur nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit legiferiert und Massnahmen getroffen werden sollen. Die Fassung der Kommission ist klarer als diejenige des Bundesrates. Wir stimmen ihr zu.

Präsident: Der Bundesrat ist mit der Fassung von Absatz 1 und Absatz 1bis einverstanden. Der Absatz 1 ist somit nicht bestritten. Hingegen hat Herr Raymond den Antrag gestellt, Absatz 1bis zu streichen. Wir stimmen über diesen Antrag ab.

Abs. 1 – Al. 1

Angenommen – Adopté

Abs. 1bis – Al. 1^{bis}**Abstimmung – Vote**

Für den Antrag Reymond	11 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	17 Stimmen

Art. 36ter Abs. 2, 3**Antrag der Kommission****Abs. 2**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3

Die Kantone sorgen für den regionalen Verkehr. Der Bund erlässt zur Sicherstellung eines leistungsfähigen Gesamtverkehrssystems Grundsätze für die Ausgestaltung des regionalen öffentlichen Verkehrs und fördert diesen nach Massgabe der regionalen Verkehrsbedürfnisse und der Finanzkraft der Kantone.

Anträge Dreyer**Abs. 2**

... von nationaler Bedeutung sicher, die dem privaten Verkehr dienen. Diese verbinden ...
... zur Hauptsache der Bund auf. Für die übrigen Netze des privaten Verkehrs sorgen die Kantone.

Abs. 3

Bund und Kantone sorgen für den öffentlichen Verkehr. Der Bund finanziert den öffentlichen Verkehr von nationaler Bedeutung allein. Er erlässt zur Sicherstellung eines leistungsfähigen Gesamtverkehrssystems Grundsätze für ...

Art. 36^{ter} al. 2, 3**Proposition de la commission****Al. 2**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3

Le transport régional est du ressort des cantons. Pour assurer au pays un système global de transport performant, la Confédération établit des principes applicables à la conception des transports publics régionaux et les encourage dans la mesure des besoins de transport régionaux et de la capacité financière des cantons.

Propositions Dreyer**Al. 2**

... d'importance nationale du trafic privé; ceux-ci relient...
... assumé par la Confédération. Les autres réseaux de transport du trafic privé sont du ressort des cantons.

Al. 3

Les transports publics sont du ressort de la Confédération et des cantons. La Confédération finance seule les transports publics d'importance nationale. Pour assurer au pays un système global de transport performant, elle établit...

M. Dreyer: Comme je l'ai annoncé lors du débat d'entrée en matière, le texte que je propose à l'alinéa 2 de l'article 36^{ter} est inspiré par le souci de séparer le trafic public et le trafic privé. En d'autres mots, de consacrer pour la route le principe clairement défini et admis aujourd'hui déjà de la répartition des tâches entre cantons et Confédération. On peut très nettement, dans le trafic privé, trouver une répartition des tâches claire parce qu'il s'agit là simplement de la mise à disposition de l'infrastructure et de son entretien. Il ne s'agit pas de l'exploitation. Dans le trafic visé à l'alinéa 3, ainsi que vous l'aurez constaté, ma proposition porte sur un point essentiel. Elle va plus loin que la proposition de la commission qui s'est dirigée, je le reconnais, vers une solution de compromis alors que je proposais, en matière de trafic public, le système de la desserte de base pour combattre la hiérarchie des réseaux. Mais ce qui me paraît nécessaire

dans cet article, c'est d'énoncer clairement que la Confédération doit, à l'avenir comme jusqu'ici, jouer son rôle y compris sur le plan financier. Dès lors, ma proposition énonce que le trafic régional et les transports publics sont du ressort de la Confédération et des cantons, que la Confédération finance les transports publics d'importance nationale, alors que le texte de la commission reprend l'idée primitive du Conseil fédéral en disant que le transport régional est du ressort des cantons. On ne peut pas prendre ce risque dans les temps actuels.

Lorsque la commission d'experts qui se penchait sur l'étude de la conception globale des transports délibérait, j'ai assez de mémoire, Monsieur le Conseiller fédéral, pour savoir ce qui s'y faisait et s'y disait, en parcourant encore en diagonale les rapports. Vous m'avez conseillé une bonne lecture de vacances et je n'ai pas envie de m'ennuyer en vacances. J'aime encore mieux votre message que la lecture trop longue de la conception globale des transports. Figurez-vous qu'à l'époque on se proposait de conférer la responsabilité du trafic régional aux cantons pour qu'il soit plus facile d'abandonner les lignes de chemins de fer au profit des lignes d'autobus. Aujourd'hui, qui parle encore de cet abandon?

Quelle autorité politique prendrait le risque d'augmenter encore le trafic polluant? Pourquoi encore s'en tenir rigoureusement à cette idée de la hiérarchie des réseaux? Je l'ai dit abondamment dans mon intervention d'entrée en matière, parce qu'on pense qu'il n'est pas possible de faire autrement en cette matière, parce que l'on s'accroche à la répartition des tâches. C'est compromettre dangereusement l'avenir des transports publics régionaux et créer des problèmes quasi insurmontables aux régions périphériques dont les intérêts sont menacés. Je sais que, dans la proposition de la commission, on a trouvé une formule qui pourrait rassurer quelque peu ceux qui partagent mes inquiétudes mais cela ne me suffit pas.

Ne croyez pas que je cède ici à la tentation de verser un pleur, de me lamenter par sentimentalisme sur les petits chemins de fer privés et les lignes d'autobus. Il s'agit d'une question de principe qui conditionne toute une politique d'avenir.

J'ai retrouvé par hasard dans le rapport qui accompagne les propositions pour une deuxième répartition des tâches, la deuxième étape qui est en procédure de consultation actuellement, exactement la même idée que celle que préconise le Conseil fédéral dans son message et dans son projet. Voyez que l'on a de la suite dans les idées! Il faut couper les ailes à cet élan qui est pris vers une certaine volonté de désengagement de la Confédération pour les transports publics, particulièrement pour les transports publics régionaux.

Bien que la commission, appuyée en cela par le Conseil fédéral dans sa nouvelle version, ait fait un pas important vers un compromis, je vous invite à faire encore davantage pour que ce soit plus net. Il importe d'affirmer que les transports publics sont du ressort de la Confédération et des cantons, à quoi il faut ajouter que la Confédération finance les transports publics d'intérêt national.

Il y a eu, dans la dactylographie de la proposition, une espèce de lapsus et certains d'entre vous ont pu penser que j'avais volontairement et délibérément laissé tomber ce bout de phrase qui dit: «Pour assurer un système de transport public performant»... «Zur Sicherung eines leistungsfähigen Gesamtverkehrssystem Grundsätze usw. . . .» Ces mots sont tombés mais ce n'est pas de volonté délibérée. Je suis prêt à les reprendre si quelqu'un pense que c'est indispensable. Je vous invite donc à voter ma proposition.

Meler Hans, Berichterstatter: Auch dieser Abänderungsantrag lag der Kommission nicht vor. Ich kann also dazu nicht im Namen der Kommission sprechen. Ich möchte aber darauf hinweisen, dass Absatz 2, 3 und 4 in der Kommission des langen und breiten diskutiert wurden, dass wir Anträge von Herrn Dreyer hatten, die Zustimmung fanden und dann auf dem Wege des Rückkommens glücklicherweise wieder eli-

miniert werden konnten, was nach unserer Auffassung zur heutigen, besseren Lösung geführt hat.

Ich frage mich, ob in seinem Antrag zu Absatz 2 nicht auch noch ein gewisser Widerspruch sitzt: Der Satz lautet bisher: «Der Bund stellt unter Mitwirkung der Kantone die Planung, den Bau und den Unterhalt der Verkehrsnetze von nationaler Bedeutung sicher»; und nun fährt Herr Dreyer fort «... die dem privaten Verkehr dienen». Nachher folgt wieder der Satz des Bundesrates.

Es ist doch so, dass eine ganze Reihe von Verkehrsnetzen von nationaler Bedeutung nicht nur dem privaten Verkehr dienen. Wie steht es dann mit diesen Verkehrsnetzen? Das ist doch offensichtlich eine absolut ungelöste Frage. Ich möchte Ihnen empfehlen, diesen Antrag abzulehnen. Die nationalrätliche Kommission soll sich ebenfalls damit befassen.

Wie ich schon gesagt habe: Wenn es möglich ist, diese Vorlage zu verbessern, dann freuen wir uns darüber, und wir machen absolut keine Prestigeüberlegungen. Aber aus dem Handgelenk heraus eine solche Änderung zu beschliessen, ist meines Erachtens zu gewagt. Deshalb komme ich persönlich zur Ablehnung dieses Antrages.

Zumbühl: Es ist nicht leicht, die Tragweite der vorliegenden Verfassungsbestimmungen abzuschätzen. Weil dem so ist, muss man begreifen, dass nicht alle Leute mit wehenden Fahnen dem bundesrätlichen Vorschlag zustimmen werden. Dies hat auch der Bundesrat selbst geahnt, bringt er doch in der Botschaft zum Ausdruck, es sei für die Kantone nicht nur wichtig zu wissen, wie die Folgen der neuen Aufgabenteilung aussehen, sondern sie möchten auch wissen, wie sich die finanziellen Auswirkungen gestalten. Der Bundesrat legt ferner dar, dass über finanzielle Auswirkungen nur dann Aussagen gemacht werden könnten, wenn künftige Abgrenzungen der Verkehrsnetze von nationaler und regionaler Bedeutung, die Betriebsaufwendungen auf den einzelnen Strecken usw. bekannt wären. Selbst die modernsten Rechnungshilfen können offenbar in diesem Fall keine Wunder wirken.

Auf Seite 63 der Botschaft ist die Rede von einer erheblichen Entlastung des Bundeshaushaltes, und auf Seite 100 heisst es, der Bund könne sich keine Mehrbelastung durch die Realisierung der GVK erlauben. Auch ohne konkrete Zahlen kann man sich aufgrund dieser Überlegungen einiges vorstellen. Dies macht das Menu nicht schmackhafter.

Trotz einem bestimmten Vorschuss an Vertrauen, den man so grossen Würfen unbedingt entgegenbringen muss, verbleiben einfach etliche Fragezeichen. Herr Bundesrat Schlumpf, Ihnen glaube ich eigentlich alles. Aber ob eine föderalistische Aufgabenteilung im Rahmen dieses GVK durchgesetzt werden kann, ist trotzdem fragwürdig. Schon im Vernehmlassungsverfahren haben einzelne Kantone und Organisationen auf diese Fragwürdigkeit hingewiesen. Sie wurde in diesem Saal heute vormittag als das Herzstück der ganzen Vorlage gepriesen. Man kann aber vermutlich nur begrifflich die Unternehmungsbereiche in einen nationalen und regionalen Bereich aufteilen, denn die Bahnen erbringen ja bekanntlich Leistungen in einer Verbundproduktion. Die beabsichtigte Aufteilung des öffentlichen Verkehrs bringt eine Unmenge von Abgrenzungsproblemen und dauernde Auseinandersetzungen, denn jede Aufteilung kann schlussendlich angezweifelt werden.

Man sollte doch die Schaffung einer komplizierten Unternehmungsführung nach Möglichkeit vermeiden. Infrastrukturentscheide, Betriebsabwicklungen dürfen nicht unnötig erschwert werden. Es kann doch der Sache nicht dienen, wenn über Kantongrenzen hinweg über gemeinwirtschaftliche Leistungen, über Koordination, über Fahrpläne usw. bei oft stark voneinander abweichenden Wünschen verhandelt werden muss.

Der öffentliche Verkehr wird sich kaum gut für extrem föderalistische Lösungen eignen. 26 kantonale Eisenbahn- oder Verkehrsämter können dem Verkehr kaum zu einer verbesserten Wirksamkeit verhelfen, und gemäss Botschaft sind 27 von 60 Bahnunternehmen in mehr als einem Kanton tätig.

Der Bund möchte Aufwand und Verantwortung reduzieren und über eine Netzhierarchie den Kantonen eine Ausweitung der Aufgaben und Tätigkeiten überbinden.

Meine Ausführungen decken sich weitgehend mit der Stellungnahme des Regierungsrates von Nidwalden, also eines Kantons, der fast vollständig durch eine Privatbahn erschlossen ist. Der Regierungsrat stellt unter anderem fest, welche Bedürfnisse er anzumelden hätte, zum Beispiel, dass der Bund Betriebs- und Unterhaltskosten für den Anschluss Hergiswil–Stans übernehmen müsste, d. h. für die Erschliessung des Kantonshauptortes, wie das zum Beispiel der Fall ist für die Erschliessung des Hauptortes Obwalden (Sarnen). Zudem erachtet der Regierungsrat eine Übernahme von Ausbaukosten für die Strecke Stans–Engelberg durch den Bund als gegeben, weil die qualitativen und quantitativen Voraussetzungen durch die Erschliessung dieser Region erfüllt sind. Überdies bleibt das Begehren für den Ausbau der Strecke Hergiswil–Luzern als Doppelspur nach wie vor aufrecht.

Diese Stellungnahme – eine von vielen – zeigt aber deutlich, wie und wo der Schuh verkehrspolitisch in einer Region drücken kann. Alles in allem: Wenn ich aus meinen Ausführungen die Schlussfolgerung ziehe, muss ich dem Antrag Dreyer zu Artikel 36ter Absatz 2 und 3 unbedingt zustimmen. Nur so haben wir einigermaßen Gewähr, dass sich der Bund beim regionalen Verkehr nicht eines schönen Tages gänzlich aus dem Staube machen kann.

Ich hoffe, dass auch die Ständesvertreter von Kantonen, die schon seit Anbeginn mit einer Bahnerschliessung auf Bundeskosten beglückt sind, für die besonderen Anliegen der Privatbahnregionen Verständnis aufbringen werden. Mit dem Antrag Dreyer treffen wir nicht in das Herz der Vorlage, das glaube ich nicht. Vielmehr sorgen wir dafür, dass der gesamte öffentliche Verkehr in unserem Land auch in Zukunft noch besser als bis anhin koordiniert, von allen getragen – ohne einseitige Belastung – weitgehend im Sinn und Geiste der GVK funktionieren kann. Ich respektiere die GVK – eine riesige, wertvolle Arbeit –, aber trotzdem bleibt für jedermann das Recht offen, mit dem einen oder anderen Vorschlag nicht einverstanden zu sein.

Piller: Der Antrag von Herrn Dreyer beinhaltet zwei Elemente: Erstens hat er die Trennung zwischen öffentlichem und privatem Verkehr klar herausgestellt, und zum zweiten will er diese Verpflichtung des Bundes im Regionalbereich noch festigen. Materiell sehe ich also keine Differenz zum Beschluss der Kommission, vorausgesetzt, dass hier der Zusatz «zur Sicherung eines leistungsfähigen Gesamtverkehrssystems» – was die Grundsätze anbelangt – hinein kommt. Wenn dieser Zusatz fehlt, dann ist der Antrag Dreyer schwächer.

Deshalb möchte ich beantragen, dass dieser Zusatz wieder aufgenommen wird. Fehlt er, dann ist der Antrag Dreyer wirklich ein Rückschritt gegenüber der Kommissionsberatung. Herr Dreyer hat bereits ausgeführt, dass dieser Zusatz irrtümlicherweise fallengelassen worden ist. Materiell sehe ich keine grossen Unterschiede zwischen den beiden Anträgen.

Lauber: Artikel 36ter Absatz 2 und 3 enthält die sogenannte Verkehrshierarchisierung. Ich kann ihr weder in der Fassung des Bundesrates noch in der Fassung der Kommissionsmehrheit zustimmen. Ich bin überzeugt, dass sie zu einer weiteren Benachteiligung der Kantone ohne SBB-Netze und der Randgebiete im allgemeinen führen würde. Ich befürchte, dass eine ganze Reihe von Kantonen zahlreiche Leistungen im Bereich des öffentlichen Verkehrs aufgeben müssten. Grossen Schaden würden die regionalen Arbeitsmärkte und auch der touristische Reiseverkehr nehmen. Ungelöst sind auch alle Fragen der Durchführbarkeit der Verkehrshierarchisierung. Die Ausscheidung von nationalen und regionalen Verkehrsträgern ist mit bereits unlösbaren Problemen behaftet. In den vorliegenden Unterlagen werden praktisch keine Kriterien zur Verfügung gestellt. Das Angebot des öffentlichen Verkehrs stellt eine Einheit dar.

Mit der Regionalisierung wird in ein logisch zusammengefügtes System ein künstlicher Keil geschlagen. Es würden unlösbare Abgrenzungen zwischen den neugeschaffenen Ebenen entstehen. Wie sollen beispielsweise die Verkehrsleistungen über die Kantonsgrenzen hinaus koordiniert werden? Mit der Regionalisierung muss meiner Meinung nach der Verwaltungsapparat wohl vor allem auf der kantonalen Ebene massiv ausgebaut werden. In kleinen Kantonen ist bereits dieser Schritt als fragwürdig zu bezeichnen. Vor allem aber wird die Abstimmung der Verkehrspolitik mit all den neuen Stellen keineswegs einfacher.

Die Regionalisierung in der vorliegenden Form läuft den Zielen einer koordinierten Verkehrspolitik entgegen. Die dargestellten Probleme werden übrigens in der Botschaft keineswegs verschwiegen. Ich zitiere Seite 54 oben: «Somit darf der Schluss gezogen werden, dass die Verhältnisse für die Bahnen im Bereich der Infrastruktur etwa gleich bleiben, im Bereich des Betriebes für alle öffentlichen Transportunternehmen aber komplizierter werden. Dies gilt vor allem für den Beginn, vielfach aber auch dann noch, wenn die neue Aufgabenteilung zur Routine geworden ist.»

Wollen wir tatsächlich einer Lösung zustimmen, von der wir zum vornherein wissen, dass sie komplizierter, ja höchstwahrscheinlich nicht einmal praktikabel ist? Es scheint mir, der Salat im Verkehrsbereich ist bereits genügend gross. Ich bitte Sie deshalb, den Antrag Dreyer zu unterstützen. Er bietet eine Chance zu einer Weiterentwicklung der gewachsenen Verkehrsstrukturen und einer besseren Beachtung der Anliegen der KTU. Der öffentliche und der private Verkehr lassen sich nicht in allen Teilen miteinander vergleichen. Die gesonderte Behandlung der beiden Bereiche scheint mir mehr als gerechtfertigt.

Meier Hans, Berichterstatter: Es tut mir leid, die Diskussion verlängern zu müssen. Aber in Anbetracht dieser Ausführungen muss ich Sie nun schon bitten, Absatz 3, wie er von Herrn Dreyer vorgeschlagen ist, einmal zu analysieren: «Bund und Kantone sorgen für den öffentlichen Verkehr.» Das heisst also: Das Sorgerecht von Bund und Kantonen besteht für den ganzen öffentlichen Verkehr auf nationalen und regionalen Linien. Dann sagt Herr Dreyer: «Der Bund finanziert den öffentlichen Verkehr von nationaler Bedeutung.» Dann fährt er fort mit der genau gleichen Formulierung wie die Kommission. Überlegen Sie sich, was das bedeutet. Das bedeutet keine einzige Verbesserung für den öffentlichen Verkehr im regionalen Sektor. Sie binden nur die Kantone für den gesamten öffentlichen Verkehr, also auch für die nationalen Linien, aber der Bund finanziert ja nur die öffentlichen Verkehrsnetze von nationaler Bedeutung für den regionalen Verkehr bleiben die Bestimmungen gemäss unserer Kommission nach wie vor unverändert bestehen. Denn er fährt weiter: «... erlässt Grundsätze zur Sicherstellung eines leistungsfähigen Gesamtverkehrs.» Das müssen Sie einmal in dieser Richtung kritisch betrachten. Dann wäre das absolut keine Verbesserung. Was Herr Zumbühl und Herr Lauber wünschen, wird damit nicht erreicht. Ich möchte darauf hinweisen, was in den Absätzen 3, 3bis und 4 alles an Verbesserungen für die Kantone in diese Vorlage hineingepackt wurde.

Dann: «Der Bund soll nicht nur Grundsätze erlassen» – darüber haben wir diskutiert –, «sondern er soll auch Vorschriften über die Ausgestaltung des regionalen öffentlichen Verkehrs erlassen, diesen nach Massgabe der regionalen Verkehrsbedürfnisse fördern.» Da bestehen doch ganz gewaltige Unterschiede. Deshalb ist es wichtig, dass es nach Massgabe der regionalen Verkehrsbedürfnisse geschieht: «... und soll der Finanzkraft der Kantone Rechnung tragen.» Hierzu hat Herr Kollege Stucki treffende Ausführungen gemacht. Aber auch hier will man diesem Problem Rechnung tragen.

Es geht da tatsächlich um eine Aufgabenteilung im regionalen Verkehr zwischen Bund und Kantonen. Aber es muss doch einmal gesagt werden: Diese Bestimmung bringt eine Gleichbehandlung zwischen den SBB-Kantonen und jenen Kantonen, die ihre Regionen weitgehend durch Privatbah-

nen erschliessen müssen. Dort müssen Kanton und Gemeinden Defizite bezahlen, während dies bis heute bei Regionallinien der SBB entfällt. Allerdings tritt hin und wieder die Drohung auf, dass man allenfalls einen Zweig dieses Netzes stilllegen möchte. Gleiches gilt für den Autobetrieb. Wir haben zahlreiche Gebiete, wo Privatautobuslinien die Regionen bedienen, was Defizitkonsequenzen für die betreffenden Gemeinden und die Kantone bewirkt. Es gibt Regionen, wo die PTT das besorgen, ohne dass Gemeinden oder Kantone an das Defizit etwas zahlen. Wenn ich mich recht erinnere, geht jährlich im Total ein Defizit von 80 Millionen Franken zu Lasten der PTT-Rechnung. Müssen wir hier nun nicht eine Gleichbehandlung der Kantone anstreben?

Ein weiteres: Wir haben uns gegen die Kompensation bei den Treibstoffzöllen gewehrt. Richtigerweise möchte ich sagen: mit Erfolg. Den Kantonen sollten nun zusätzliche Mittel zukommen, die sie auf dem Sektor Strassen entlasten. Sie sollten sie aber andererseits in die Lage versetzen, aus freierwilligen Mitteln etwas mehr für den öffentlichen Verkehr zu tun. Ich begreife nicht – ich will das ganz offen, aber auch deutlich sagen –, wie wir an Sitzungen beredete Klagen anhören über Waldsterben, über Verseuchung des Bodens, und wie bei anderer Gelegenheit die Probleme des Raumes eine ausschlaggebende Rolle spielen. Wir haben hier Diskussionen über die N 5 geführt. Die Diskussion zur N 4 wird kommen. Wir haben einen Antrag des Bundesrates auf Freihaltung einer genügenden Ackerfläche. Wir haben ständig Diskussionen über die grossen Defizite der SBB. Die Konsequenzen aus all diesen Klagen will man aber nicht ziehen, und wir können keine Lösung anvisieren, die nur das Bisherige zementiert. Man darf doch nicht so tun, als wäre auf dem Sektor Verkehr bis jetzt alles zum Besten bestellt. Man wird finanzielle Mehrbelastungen, man wird möglicherweise gewisse Einschränkungen in Kauf nehmen müssen. Aber das ist der Preis zum Schutz der höher liegenden Interessen. Das musste ich Ihnen einmal mit aller Deutlichkeit sagen.

Nur mit diesen Klagen allein lösen wir das Problem nicht. Ich glaube, wir sind sehr weit gegangen in der Absicherung der Kantone. Wenn Sie auch noch sehen, was wir im letzten Satz von Absatz 4 eingebracht haben: auch das trägt den Ausführungen von Herrn Kollege Stucki Rechnung. Wir wollen auch die Zusammenarbeit des Bundes mit den Kantonen für die der Allgemeinheit durch den öffentlichen und privaten Verkehr erwachsenden Kosten. Wir wollen also nicht mehr diese Diskussionen über die Strassenrechnung, die wir im Zusammenhang mit der Schwerverkehrsabgabe geführt haben. Wir möchten nicht diese Diskussionen bei den SBB, wo man ohne vorliegende Linienrechnung die Kosten der regionalen Verbindungen berechnen wollte, ohne Berücksichtigung der Zubringerfunktion dieser Regionallinien usw. Auch das ist doch eine sehr weitgehende Sicherung der Kantone. Wir sollten uns nun in Anbetracht der Sachlage schon entschliessen, hier den Anträgen unserer Kommission zuzustimmen. Wir alle hoffen ja noch auf eine neue Überprüfung all dieser Vorschläge durch die nationalrätliche Kommission. Wenn Verbesserungen gefunden werden, werden wir sie selbstverständlich ohne jede Prestigeüberlegung annehmen.

Hefti: Ich beantrage Abbruch der Sitzung. Es ist in den letzten Minuten einiges auf uns zugekommen, was wir uns ruhig überlegen müssen. Vielleicht werden bis morgen auch einige Anträge etwas anders formuliert, als sie jetzt vorliegen.

Präsident: Es besteht ein Ordnungsantrag von Herrn Hefti, der einen Unterbruch der Sitzung wünscht.

Abstimmung – Vote

Für den Ordnungsantrag Hefti Minderheit
Dagegen offensichtliche Mehrheit

M. Dreyer: Mise à part l'interprétation de mon texte donnée par M. Meier, si l'on désire plus de clarté, il suffit d'y ajouter

un mot: «La Confédération finance *seule* les transports publics d'importance nationale.» Ainsi dans la première phrase de mon texte, cela signifie que les transports publics sont du ressort de la Confédération, y compris les transports régionaux. La traduction de ce mot ne doit pas se comprendre par: la Confédération finance «seule». En l'occurrence, je vous prie donc d'ajouter le mot «seule» au texte proposé.

En ce qui concerne la remarque de M. Piller, au sujet du membre de phrase qui est tombé, je l'accepte bien volontiers. Il faut donc compléter l'article amputé de cette partie de phrase, cela n'a d'ailleurs pas d'importance sur le plan politique.

Präsident: Der zweite Satz von Artikel 36ter Absatz 3 soll heissen: «Der Bund allein finanziert den öffentlichen Verkehr.»

M. Dreyer: Le mot «*allein*» convient mieux que «*ausschliesslich*» qui signifie «*exclusivement*».

Hefti: Der Antrag von Herrn Dreyer, wie er nun geändert wurde, soll uns schriftlich vorgelegt werden.

Jagmetti: Vergessen wir nicht, dass wir hier von einer Gesamtverkehrskonzeption sprechen, die alle Verkehrsträger erfasst. Die Zustimmung zu diesem Antrag würde – um das Beispiel nochmals herbeizuziehen – meines Erachtens die Übernahme der Flughäfen durch den Bund bedingen. Das hat weitgehende Konsequenzen, die wir uns schon etwas sorgfältiger überlegen müssten, oder dann müssen wir auf die Änderung verzichten.

Bundesrat **Schlumpf:** Ich will es kurz machen. Ständerat Meier hat sehr eindrücklich dargelegt, worum es geht. Wir können nicht Verfassungsgesetzgebung betreiben, indem wir noch schnell das Wörtchen «*soll*» hineinschreiben, ohne zu wissen, was es bedeutet. «Der Bund finanziert *allein*» kann also heissen «*nur der Bund, nicht die Kantone*». Es kann aber auch bedeuten, dass der Bund nur die nationalen Netze finanziert, nicht aber die regionalen.

Wir haben solche Anträge zwei Jahre lang erlebt, Ständerat Dreyer, Anträge, von denen ich Ihnen sagen musste, weil Sie sie zu vertreten hatten – Sie haben sie nicht geboren –, sie seien zum Teil stümperhaft in der Formulierung. Sie erinnern sich an diese Auseinandersetzung. So kann man nicht Verfassungsgesetzgebung betreiben!

Nun noch zu zwei, drei Hauptpunkten. Es wurde gesagt, es gehe nicht um eine wichtige Frage. Mein lieber Ständerat Zumbühl, ich bin für die Vertrauensbekundung natürlich sehr dankbar, ich hätte sie an diesem Objekt gerne angewandt, aber es geht hier tatsächlich um eines der drei Herzstücke der GVK und der KVP. Worin liegt denn das Neue in diesem verkehrspolitischen Artikel? Absatz 1 legt die Koordinationsaufgabe fest und Absatz 1bis das, was Sie beschlossen haben. Aber es ist haargenau die Entflechtung des verkehrspolitischen Wirrwarrs, in den wir über Jahrzehnte hinweg geraten sind. Das ist ein zentrales Element der GVK.

Ständerat Meier weist auf die Widersprüchlichkeit im Antrag von Herrn Dreyer sowohl beim Absatz 2 wie beim Absatz 3 hin. Wäre ich nicht im Parlament, würde ich sagen: Das schleckt keine Geiss weg, das ist nun einmal so». Mit diesen Widersprüchen werden wir nicht fertig. Es heisst also im Absatz 3 ganz klar: «Der Bund und die Kantone sorgen für den regionalen Verkehr.» Das hiesse, der Bund finanziert den nationalen Verkehr, während er beim regionalen Verkehr noch etwas mitzubezahlen hat.

Ständerat Dreyer, was ist denn hier anders als bisher? Genau so ist es heute. Wir wollen doch, Ständerat Zumbühl, echte Entscheidungskompetenzen der Kantone beim regionalen Verkehr. Das wollen wir in der Verfassung festschreiben. Die Kantone sorgen für den regionalen Verkehr. Der Bund erlässt Grundsatznormen, Herr Lauber, betreffend kantongrenzüberschreitende Koordination, Leistungsan-

gebot, Fahrplanfragen usw. Also Koordinationsnormen. Ich persönlich und der Bundesrat sind dieser Meinung, weil wir den Kantonen vertrauen, dass sie ihre regionale Verkehrspolitik richtig gestalten helfen. Wir entlasten sie daneben viel weitergehend als bisher beim nationalen Netz. Das muss ich auch noch sagen: Nationales Netz bedeutet nicht einfach SBB, bedeutet nicht einfach Nationalstrassen. Ich kann natürlich nicht sagen, ob auch Luzern-Stans in das nationale Netz kommen wird, Ständerat Zumbühl, darüber befinden Sie dann eines Tages; das ist ein Entscheid, den die Bundesversammlung zu treffen hat.

Es heisst im Absatz 2: «Der Bund stellt die Verkehrsnetze von nationaler Bedeutung zur Verfügung.» Vom Betrieb wird nichts gesagt. Ja, wollen Sie uns den Betrieb überbinden, mit allen Konsequenzen? Demgegenüber heisst es im Antrag von Ständerat Dreyer, der Bund finanziere den öffentlichen Verkehr von nationaler Bedeutung, nicht aber die Verkehrsnetze von nationaler Bedeutung.

Nun kommen Sie, mein lieber Ständerat Zumbühl, und sagen, wir hätten die finanziellen Auswirkungen nicht genügend erkundet. Wenn aber hier Anträge gestellt werden, von denen bisher nicht die Rede war, kann ich Ihnen natürlich die finanziellen Konsequenzen nicht vorausberechnen. Ich kann Ihnen nur sagen, wenn der Bund den öffentlichen Verkehr – nicht die Verkehrswege – finanzieren müsste, würde das teuer zu stehen kommen. Die 1,7 Milliarden, die wir jetzt für den öffentlichen Verkehr aufwenden, würden natürlich bei weitem nicht mehr ausreichen, da kämen sicher noch grosse Summen hinzu.

Der Antrag Ständerat Dreyer, so gut gemeint er sein mag, ist in sich selbst derart widersprüchlich, dass er zu einem grossen Durcheinander führen würde, einem Durcheinander, das auf dem Wege der Ausführungsgesetzgebung nicht mehr zu entwirren wäre. Sie brechen damit einen wesentlichen Stein aus dem ganzen Konzept GVK/KVP heraus.

Ich möchte Sie bitten, der Kommissionmehrheit bei beiden Absätzen zuzustimmen.

Präsident: Ich will versuchen, die textliche Bereinigung vorzunehmen.

Absatz 2 im deutschen Text würde lauten: «Der Bund stellt unter Mitwirkung der Kantone die Planung, den Bau und den Unterhalt der Verkehrsnetze von nationaler Bedeutung sicher, die dem privaten Verkehr dienen. Diese verbinden die Regionen und dienen dem Fernverkehr. Für die Finanzierung kommt zur Hauptsache der Bund auf. Für die übrigen Netze des privaten Verkehrs sorgen die Kantone.»

Bei Absatz 3 haben wir folgenden Text: «Bund und Kantone sorgen für den öffentlichen Verkehr. Der Bund finanziert allein den öffentlichen Verkehr von nationaler Bedeutung. Er erlässt zur Sicherstellung eines leistungsfähigen Gesamtverkehrssystems Grundsätze . . .»

Sind Sie mit dieser textlichen Regelung einverstanden? Die Texte werden Ihnen bis morgen früh ausgeteilt. Wir stimmen trotzdem heute ab, damit die Diskussion nicht noch einmal beginnt. Sie haben dann noch die Möglichkeit des Rückkommensantrages.

Weber: Ich bin mit der Formulierung, wie sie der Herr Präsident vorgetragen hat, einverstanden. Einzig sollte man das Wörtchen «*allein*» an den Schluss des Satzes stellen. Wenn wir es vorweg nehmen, könnte das als Quantifizierung verstanden werden.

Präsident: Diese Umstellung wird vorgenommen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Dreyer

16 Stimmen

Dagegen

19 Stimmen

Hier wird die Beratung dieses Geschäftes unterbrochen

Le débat sur cet objet est interrompu

Schluss der Sitzung um 13.20 Uhr

La séance est levée à 13 h 20

Siebente Sitzung – Septième séance

Mittwoch, 12. Juni 1985, Vormittag
Mercredi 12 juin 1985, matin
 8.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Kündig

82.082

Bundesverfassung
(koordinierte Verkehrspolitik)
Constitution fédérale
(politique coordonnée des transports)

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 328 hiervor – Voir page 328 ci-devant

Art. 36ter Abs. 3 – Art. 36ter al. 3

Fortsetzung – Suite

Präsident: Der Antrag von Herrn Dreyer wurde gestern gesamthaft abgelehnt. Der Bundesrat hält nicht an seiner Fassung fest. Damit besteht keine Differenz. Wünscht jemand, sich zu diesem Absatz 3 zu äussern? Das ist nicht der Fall.

Angenommen – Adopté

Art. 36ter Abs. 3bis und 4

Antrag der Kommission

Abs. 3bis

Die Lasten der Kantone gleicht der Bund so aus, dass kein Kanton gesamthaft unverhältnismässige Leistungen für den Verkehr erbringen muss.

Abs. 4

Die Benützer der Verkehrsnetze decken in der Regel langfristig die von ihnen verursachten Kosten. Der Gesetzgeber bestimmt die Ausnahmen. Bund, Kantone und Gemeinden kommen für die gemeinwirtschaftlichen Leistungen auf, die sie veranlassen. Der Bund stellt in Zusammenarbeit mit den Kantonen die der Allgemeinheit durch den öffentlichen und privaten Verkehr erwachsenden Kosten fest.

Art. 36ter al. 3^{bis} et 4

Proposition de la commission

Al. 3^{bis}

La Confédération compense les charges des cantons de telle façon qu'aucun d'eux ne soit contraint, dans l'ensemble, de supporter des dépenses excessives pour les transports.

Al. 4

Les usagers des réseaux de transport couvrent, en règle générale, à long terme les coûts dont ils sont la cause. Le législateur fixe les exceptions. La Confédération, les cantons et les communes paient les prestations de service public qu'ils ont demandées. La Confédération établit, en collaboration avec les cantons, un compte des coûts occasionnés à la collectivité par les transports publics et privés.

Präsident: Auch hier ist der Bundesrat bereit, sich den Beschlüssen der Kommission anzupassen.

Angenommen – Adopté

Art. 37 Abs. 1^a, Abs. 1 Ziff. 1 Ingress

Antrag der Kommission

Abs. 1^a

Der Bund deckt aus allgemeinen Mitteln die Kosten, der von ihm veranlassten gemeinwirtschaftlichen Leistungen im Verkehr.

Abs. 1

Er verwendet überdies jährlich, mit Einbezug der Beiträge an die Kantone:

1. Für den öffentlichen Verkehr:

Art. 37 al. 1^a, al. 1 ch. 1 préambule

Proposition de la commission

Al. 1^a

La Confédération couvre, au moyen de ses ressources générales, les coûts des prestations de service public de transport qu'elle a demandées.

Al. 1

Elle a recours en outre, chaque année, compte tenu des contributions versées aux cantons:

1. Pour les transports publics:

Art. 37 Abs. 1 Ziff. 1 Bst. a

Antrag der Kommission

Mehrheit

a. einen Grundbeitrag, der vom Gesetzgeber im Ausmass eines Anteils der Steuer- und Zolleinnahmen langfristig festgelegt wird;

Minderheit I

(Cavelty)

a. einen Grundbeitrag im Ausmass von mindestens 5 Prozent seiner Steuer- und Zolleinnahmen;

Minderheit II

(Andermatt, Affolter)

a. nach Entwurf des Bundesrates

Art. 37 al. 1 ch. 1 let. a

Proposition de la commission

Majorité

a. A une contribution de base, fixée à long terme par le législateur, qui se monte à une part déterminée de ses recettes provenant d'impôts et de droits de douane;

Minorité I

(Cavelty)

a. A une contribution de base de l'ordre de cinq pour cent au moins de ses recettes provenant d'impôts et de droits de douane;

Minorité II

(Andermatt, Affolter)

a. Selon le projet du Conseil fédéral

Meler Hans, Berichterstatter: Hier schlägt die Kommission lediglich eine klarere Regelung vor, aus welchen Mitteln die vom Bund veranlassten gemeinwirtschaftlichen Leistungen bezahlt werden müssen. Bei Ziffer 1 Buchstabe a von Absatz 1 haben wir drei Anträge gegenüber dem Antrag des Bundesrates. Der Minderheitsantrag II stimmt mit dem Bundesrat überein, während die Mehrheit einen Grundbeitrag,

der vom Gesetzgeber zu bestimmen ist, vorschlägt und die Minderheit I (Cavelty) von mindestens 5 Prozent spricht. Einleitend ist zu sagen, dass sich die Kommission einig ist, dass bei jeder Lösung eine langfristige Finanzierung gewährleistet sein muss, wie das bei den grossen Arbeiten an den Nationalstrassen der Fall ist. Die Bedenken, die gegen die Prozentlösung ins Feld geführt wurden, kennt man zum Teil schon von der Diskussion über die Kulturinitiative. Man sagt, Prozente würden nicht in eine Verfassung gehören, auch wenn das Gebiet der Kultur mit demjenigen des Verkehrs nicht gleichzusetzen ist. Es wurde auch eingehend die Frage diskutiert, ob ein fixer Prozentsatz zuviel oder zuwenig Mittel bringen würde. Eingehend befasste man sich auch mit einer Fondslösung; wir wurden jedoch darüber orientiert, dass die Finanzverwaltung eine solche Regelung strikte ablehnt, und es wurde auch daran erinnert, dass die eidgenössischen Räte in anderen Fällen schon verschiedentlich an Fondslösungen Kritik geübt hätten. Nach dem Abwägen verschiedener Lösungsmöglichkeiten blieben schliesslich noch der Antrag der Mehrheit, der den Grundbeitrag langfristig auf Gesetzesstufe regeln will, sowie die beiden Minderheitsanträge, wobei gerechterweise zugegeben werden musste, dass beide Lösungen etwas für sich haben. Es musste auch berücksichtigt werden, dass diese Bestimmung allenfalls bei Volk und Ständen doch entscheidende Auswirkungen haben könnte. Ich möchte empfehlen, dass sich die Vertreter der beiden Minderheiten zu ihren Anträgen äussern.

Abs. 1', 1 Ziff. 1 Ingress – Al. 1', 1 ch. 1 préambule

Präsident: Bei Absatz 1' ist festzustellen, dass im französischen Text eine redaktionelle Korrektur notwendig ist.

Angenommen – Adopté

Abs. 1 Ziff. 1 Bst. a – Al. 1 ch. 1 let. a

Cavelty, Sprecher der Minderheit I: Wie Sie der Fahne entnehmen können, beantragt eine Kommissionsminderheit, die leider nur aus dem Sprechenden selbst besteht, einen Grundbeitrag des Bundes von mindestens 5 Prozent der Steuer- und Zolleinnahmen. Bei der Ausmarchung in der Kommission – als es um die Frage «mindestens 5 Prozent» oder «5 Prozent» ging – war ich allerdings nicht allein, sondern stand in der ehrenwerten Gesellschaft von drei weiteren Mitgliedern.

Warum «mindestens 5 Prozent»? Weil es sich hierbei um einen Kompromissvorschlag zwischen dem Antrag der Kommissionsmehrheit und jenem des Bundesrates beziehungsweise der Kommissionsminderheit II handelt, einen Vorschlag, der die Vorteile beider Anträge auf sich vereinigt. Erstens einmal mit Blick auf den Antrag des Bundesrates: Wichtig ist, dass die Finanzierung langfristig durch die Verfassung garantiert ist. Damit ist in dieser äusserst wichtigen Frage, welche die Interessen der Kantone direkt und vital berührt, für Sicherheit gesorgt. Gerade mit Blick auf die Aufgabenteilung und auf den Föderalismus, die auf gesicherter finanzieller Grundlage beruhen müssen, ist die Garantie in der Verfassung von ausschlaggebender Bedeutung. Damit wird verhindert, dass in einem späteren Zeitpunkt über die Beiträge des Bundes an die Kantone und an den öffentlichen Verkehr mit einfachem Volksmehr, ohne Ständemehr, entschieden werden kann. Gerade die bevölkerungsschwachen Kantone, um deren Interessen es hier besonders geht, müssen daran ein grosses Interesse haben. Mit einer Verlegung der Entscheidungskompetenz auf ein einfaches Volksmehr ohne Mitentscheidung der Stände würde eine Säule des Föderalismus empfindlich geschwächt. Die Entscheidung, dass eine minimale Garantie in der Verfassung enthalten sein muss, ist also richtig. Soweit stimmt wohl auch die Kommissionsminderheit II mit mir überein.

Nun zum zweiten Punkt. Was an der Lösung der Kommissionsmehrheit, welche die Verlegung der Kompetenz ins Gesetz vorsehen will, besticht, ist die vom praktischen

Gesichtspunkt her gesehen grössere Beweglichkeit zur Anpassung der Bundesbeiträge. Niemand zweifelt heute daran, dass diese Beiträge mindestens 5 Prozent der Steuer- und Zolleinnahmen des Bundes betragen sollen; man denke nur an die grossen Aufgaben, die dem Bund in diesem Sektor bevorstehen, sei es die «Bahn 2000», sei es die Alpentransitbahn usw. Aber es besteht im Gegensatz zum bundesrätlichen Vorschlag keine Grenze nach oben. Der Nachteil dieser Lösung liegt darin, dass trotz allem momentanen guten Willen keine Grenze nach unten bzw. keine Garantie von Minimalbeiträgen an die Kantone und an den öffentlichen Verkehr besteht.

Aus diesen zwei mit Vor- und Nachteilen behafteten Vorschlägen möchte die von mir vertretene Minderheit eine Kombination machen, die beide Vorteile mitumfasst, nämlich verfassungsmässige Garantie eines Mindestbeitrages von 5 Prozent. Im Bedarfsfall darf dieser Mindestansatz zugunsten des öffentlichen Verkehrs überschritten werden. Damit tun wir etwas Entscheidendes und Bleibendes für den öffentlichen Verkehr, dessen Stunde jetzt wirklich geschlagen hat und dessen Chance wir gegenwärtig wahrnehmen müssen.

Ich bitte um Zustimmung zu diesem Antrag.

Andermatt, Sprecher der Minderheit II: Auch die Mitglieder der Minderheit II sind sich darin einig, dass Prozentzahlen in der Bundesverfassung nicht sehr schön sind. Nach reiflicher Überlegung und nach Diskussion in der Kommission kamen wir aber dazu, doch zu sagen, dass diese Lösung, wie sie der Bundesrat vorschlägt, die relativ beste ist.

Ich bin mit Kollege Cavelty einig, dass aus Gründen der Sicherheit für die Kantone – damit sie nicht überfahren werden durch Beschlüsse, die nicht dem Ständemehr unterstehen – es wünschenswert ist, dass diese Zahl künftig in der Verfassung drin ist. Nicht ganz einig bin ich aber mit Kollege Cavelty darin, dass wir sagen, wir müssten mindestens 5 Prozent haben. Ich glaube, es ist richtig, wenn wir diese 5 Prozent endgültig in der Verfassung festlegen, sagt doch der Bundesrat in der Botschaft auf Seite 91: «Detailrechnungen haben ergeben, dass dieser Ansatz langfristig ausreicht. Die neue Norm bedeutet somit gleichzeitig eine Absicherung des Bundeshaushaltes gegen Überraschungen auf dem Verkehrssektor.»

Ich kann dieser Auffassung des Bundesrates beipflichten. Wenn wir die Höhe der Beiträge im Gesetz festlegen, besteht die Gefahr, dass diese Prozentzahl dauernd erhöht wird oder mindestens Versuche unternommen werden, diese dauernd zu erhöhen. Aufgrund der Ausführungen des Bundesrates in der Botschaft meine ich, dass es richtig wäre, den Prozentsatz in der Verfassung zu regeln, so, wie der Bundesrat dies vorschlägt.

Ich bitte Sie, der Minderheit II zuzustimmen.

Arnold: Ich bin ein Gegner jeder Prozentlösung. Es ist nämlich nicht einzusehen, warum wir nur auf diesem Gebiet zu dieser Finanzierung greifen und nicht auch bei anderen Bundesaufgaben. Der Hauptgrund für mich besteht aber darin, dass das Parlament die Mittelzuteilung in der Hand behalten muss. Das ist ein wichtiger Teil seines Mitspracherechts.

Ich mache Sie bei dieser Gelegenheit noch darauf aufmerksam, dass die hier genannten Prozente ohnehin nicht den ganzen Aufwand des Bundes ausmachen. Beachten Sie bitte, dass neben den Mitteln nach Buchstabe a der Bund noch aus allgemeinen Mitteln die gemeinwirtschaftlichen Leistungen, die er verursacht, finanziert, und dass nach unserer Information in der Kommission auch die Tarifannäherung, die mehrere 10 Millionen ausmacht, separat beibehalten wird. Ich habe in der Kommission gesagt: Wenn man den gesamten finanziellen Aufwand des Bundes in einer einzigen Bestimmung erfassen könnte, könnte ich mich noch eher mit der vorgeschlagenen Lösung befreunden; aber dieser Buchstabe a umfasst ohnehin nur einen Teil der Mittel, die der Bund für den Verkehr in der Zukunft aufwenden muss.

Bundesrat Schlumpf: Der Bundesrat unterstützt sozusagen die Minderheit II, oder die Minderheit II unterstützt in verdankenswerter Weise den Antrag des Bundesrates. Wir bleiben dabei. Natürlich ist auch der Bundesrat der Auffassung – die Votanten haben es gesagt –, dass finanzpolitisch und verfassungsrechtlich fixe Zahlen in der Verfassung nicht schöne Dinge sind. Es wurde auf ein allfälliges Kulturprozent hingewiesen. Da besteht aber doch ein fundamentaler Unterschied. Bei diesem Kulturprozent ginge es um eine Jahresleistung, die Jahr um Jahr für kulturelle Zwecke aus dem Bundeshaushalt aufzuwenden wäre. Das wäre finanzpolitisch dann schon anders zu werten, als das hier der Fall ist, wo eine ganz besondere Begründung für eine derartige Sicherung besteht.

Zum Antrag der Minderheit I, der unter dem Gesichtspunkt einer bereitwilligen Förderung des öffentlichen Verkehrs sehr lobenswert ist und dahin geht, mindestens 5 Prozent für diesen Zweck zu verwenden: Wir wollen in der Tat, wie es Ständerat Andermatt sagte, eine Fixierung auch nach oben, weil wir überzeugt sind, dass diese 5 Prozent neben den anderen Leistungen (Unternehmerentgelte) langfristig genügen. Es ist zu beachten, dass die 5 Prozent real und auch nominell bei jedem voraussehbaren Verlauf der Dinge wachsen werden, weil die Bezugsgrößen, nämlich die Einnahmen des Bundes aus Steuern und aus Zöllen, aller Voraussicht nach mittelfristig auch wachsen. Die Lösung mit den 5 Prozent erlaubt deshalb auch die Kompensation von Kaufkraftveränderungen. Das ist die Idee, die dahinter steckt, so dass wir also der Meinung sind, diese 5 Prozent werden genügen.

Ein Wort in Ergänzung zu dem, was Ständerat Arnold vorhin gesagt hat, nämlich dass damit nicht alle Leistungen des Bundes gemeint seien. Das ist der Sinn der Umgestaltung des Ingresses, der in der Fassung der Kommission besser ist als in der ursprünglichen Fassung des Bundesrates.

Man sagt ganz klar: «Der Bund deckt aus eigenen Mitteln die Kosten der von ihm veranlassten gemeinwirtschaftlichen Leistungen.» Das hat mit diesen 5 Prozent nichts zu tun. Ich möchte das noch einmal betonen, weil ich gestern wieder festgestellt habe, dass man das offenbar, mit Ausnahme der Kommissionsmitglieder, noch nicht ganz gesehen hat.

Die Finanzierungsidee im Bereich des öffentlichen Verkehrs: Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen, die der Bund veranlasst, ob bei den SBB oder bei den PTT oder bei den Privatbahnen (KTU), müssen nicht aus diesen 5 Prozent abgegolten werden, sondern aus dem allgemeinen Bundeshaushalt. Das ist auch folgerichtig. Es handelt sich eben um gemeinwirtschaftliche Leistungen, und dort muss – wir werden die Diskussion im nächsten Herbst/Winter führen, zum Beispiel über umweltbezogene Tarifverbilligungen usw. – der politische Entscheid des Parlamentes getroffen werden, ob man den entsprechenden Aufwand (Umweltbegründung, energiepolitische Begründung) in Kauf nehmen will. Das hat mit dieser Sonderfinanzierung nichts zu tun. Das sind gemeinwirtschaftliche Leistungen.

Über diese 5 Prozent für den öffentlichen Verkehr und diese Vergütungen der Verkehrsunternehmungen wird die langfristige Infrastruktur und das, was den Kantonen zu leisten ist, d. h. der Lastenausgleich, finanziert. In diesen beiden Positionen liegt die besondere Rechtfertigung. Wir haben gestern darüber diskutiert, dass wir den Kantonen eine stärkere Position in der Verkehrspolitik für die regionalen Bereiche geben wollen. Aber die Kantone müssen sich langfristig darauf verlassen können, dass das, was sie kantonal disponieren und verausgaben, vom Bund dann auch eingezogen wird. Das sind Investitionen, auch für die Kantone, die sich über viele Jahre erstrecken werden.

Wir haben in einem Dokument für das Jahr 1979 berechnet, wieviel etwa die kantonalen und die Bundesaufwendungen nach diesen Vorstellungen (nationaler/regionaler Verkehr) ausmachen. Es sind natürlich bedeutende Summen, die hier in Frage stehen. Wir können nicht im Jahre X sagen, jetzt leisten wir weniger, nicht mehr 5, sondern nur noch 3 Prozent, was zur Folge hätte, dass dann eben auch die Leistungen an die Kantone gekürzt werden müssten. Da

kämen unsere Kantone in gewaltige Schwierigkeiten. Man muss das Funktionieren im Bundesstaat sehen. Wenn wir die kantonale Autonomie im regionalen Verkehrsbereich stärken wollen, müssen wir gewährleisten, dass die Beiträge des Bundes, mit denen sie rechnen müssen, langfristig dann auch kommen.

Das zweite: Infrastrukturfinanzierungen im Verkehr bedingen immer, dass die finanzielle Sicherung über lange Zeit gewährleistet ist. Man kann Verkehrswege nicht jährlich neu disponieren, vor allem beim öffentlichen Verkehr auf der Schiene nicht. Wenn man einmal begonnen hat, einen Tunnel zu bauen, kann man nicht mitten drin die Kredite kürzen oder für einige Zeit einstellen, da man sonst von dieser Verkehrsanlage gar keinen Ertrag hätte. Die 4 Neubaustrecken, die im Konzept «Bahn 2000» enthalten sind, bringen erst einen Verkehrsnutzen, wenn sie fertiggestellt sind. Also muss die Finanzierung langfristig gesichert sein. Es geht eben auch um bedeutende Summen: 5 bis 6 Milliarden Franken Bundesaufwand sind berechnet, 5 Milliarden für die SBB und mindestens 1 Milliarde Bundesanteil an die Infrastruktur der KTU, eher mehr, würde ich meinen. Wenn wir das auf zwölf Jahre ab 1987 verteilen, sind das etwa 500 Millionen Franken jährlich nur für die Realisierung von «Bahn 2000», und das sollte langfristig gesichert sein.

Nun sind wir, der Bundesrat und die Minderheiten I und II, in dieser Frage der Meinung, dass die verfassungsmässige Verankerung einer derartigen Finanzierung wesentlich mehr Kontinuität gewährleistet, als wenn wir das auf die Stufe der einfachen Gesetzgebung verschieben. Aus diesen Überlegungen hält der Bundesrat an seinem Ersuchen fest, diese Bestimmung in der Verfassung zu verankern, und zwar nach dem Antrag der Kommissionsminderheit II durch Nennung eines festen Satzes von 5 Prozent.

Ich bitte Sie, der Kommissionsminderheit zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Minderheit I	16 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	20 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit	22 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	15 Stimmen

Art. 37 Abs. 1 Ziff. 1 Bst. b, Ziff. 2 Bst. a

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 37 al. 1 ch. 1 let. b, ch. 2 let. a

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 37 Abs. 1 Ziff. 2 Bst. b

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Debétaz, Affolter, Andermatt, Gerber, Jelmini, Reymond)

b. den Reinertrag eines Zuschlages, soweit der Reinertrag des zweckgebundenen Treibstoffgrundzolls nicht ausreicht, um die Erfüllung der Aufgaben im Zusammenhang mit dem Strassenwesen sicherzustellen.

Art. 37 al. 1 ch. 2 let. b

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Debétaz, Affolter, Andermatt, Gerber, Jelmini, Reymond)

b. Au produit net d'une surtaxe dans la mesure où le produit net des droits d'entrée de base affectés ne suffit pas à garantir la réalisation des tâches en rapport avec le trafic routier.

Meier Hans, Berichterstatter: Bei Buchstabe b stimmt die Mehrheit dem Antrag des Bundesrates zu, während eine Minderheit einen Zuschlag lediglich dann erheben möchte, wenn der Reinertrag des zweckgebundenen Treibstoffgrundzolls nicht ausreicht, um die Erfüllung der Aufgaben im Zusammenhang mit dem Strassenwesen sicherzustellen. Hier stellt sich natürlich die Frage, ob wirklich jemand im Rat glaubt, dass wir unter normalen Verhältnissen auf diese Zuschläge überhaupt verzichten können. Bestenfalls könnte doch lediglich deren Höhe zur Diskussion stehen. Erwecken wir mit dieser Formulierung der Minderheit nicht beim einfachen Bürger einen falschen Eindruck? Die Kosten, die aus diesen Mitteln auf den verschiedensten Gebieten zu decken sind, wachsen doch ständig an, auch wenn wir nicht mit den bereits notwendig werdenden Erneuerungen bei den Nationalstrassen rechnen.

Zu erinnern ist auch daran, dass die seinerzeit beschlossenen 30 Rappen wohl nominell gleich geblieben sind, jedoch kaufkraftmässig bereits weniger ausmachen, wogegen die abzudeckenden Kosten ständig der Teuerung ausgesetzt sind.

Aus diesen Überlegungen schliesst sich die Mehrheit der Kommission dem Antrag des Bundesrates an.

M. Debétaz, porte-parole de la minorité: Le 27 février 1983, le peuple et les cantons ont voté une nouvelle réglementation des droits de douane sur les carburants. Le vote n'a pas été acquis aisément; il y a eu 680 000 «oui» contre 610 000 «non», six cantons et trois demi-cantons n'ont pas voulu du projet.

Cette nouvelle réglementation met à disposition des pouvoirs publics des moyens importants pour les dépenses routières et pour des tâches liées au trafic routier. La caisse fédérale a bénéficié de 100 millions supplémentaires.

Le projet d'arrêté fédéral dont nous discutons provoque des oppositions dont les motifs sont différents. Lors de la votation populaire, ces avis négatifs multiples feront des «non» qui s'additionneront. A mon avis, seul un projet qui ne s'écarte pas trop du droit constitutionnel en vigueur peut obtenir la double majorité du peuple et des cantons.

Dans la recommandation adressée aux électorales et aux électeurs, avant la votation de février 1983, le Conseil fédéral déclarait ceci: «Si les droits de douane sur les carburants ont été relevés à plusieurs reprises pour atteindre le niveau qu'ils ont actuellement, c'est bien pour couvrir les dépenses dans le secteur routier. Ils représentent, pour une partie, le prix que paient les automobilistes pour pouvoir utiliser les routes. Par conséquent, le produit de ces droits doit servir, en premier lieu, à couvrir les frais des routes.» Cette déclaration est très jeune: deux ans et quelques mois!

Lors de la campagne qui a précédé l'ouverture du scrutin de 1983, le caractère subsidiaire de la surtaxe a été fortement souligné. Le souvenir très net que je garde de cette campagne est que le projet d'alors aurait échoué sans la garantie de subsidiarité de la surtaxe.

Notre commission a montré – je le comprends – beaucoup de sympathie pour le transport public, notamment pour le train. Je répète que cette cause me paraît bonne et mérite notre soutien. La route et ses usagers appellent également notre attention. Nous avons le devoir de prendre équitablement en considération les légitimes intérêts des uns et des autres. Seul un projet équilibré peut avoir quelque chance de succès.

Notre commission a passé outre à plusieurs propositions des organisations routières. Était-ce raisonnable? Réponse sera donnée lors du vote du peuple et des cantons.

L'article 37, 1^{er} alinéa, chiffre 2, lettre b, qui retient maintenant notre attention, mentionne: «Pour les transports privés, au produit net d'un supplément aux droits d'entrée sur les carburants ou d'un supplément à un impôt de consommation équivalent», ce supplément est ce que l'on appelle aujourd'hui la surtaxe, fixée à 30 centimes par litre.

Le projet soutenu par la majorité de la commission maintient la surtaxe, mais il écarte le caractère subsidiaire de celle-ci.

La norme constitutionnelle actuellement en vigueur dit expressément que la Confédération prélève une surtaxe dans la mesure où le produit des droits d'entrée de base affectés ne suffit pas à garantir la réalisation des tâches énumérées à l'article 36^{ter}, 1^{er} alinéa.

Nous touchons là à un point très important du projet.

On a beaucoup parlé, en séance de commission, de la «Gunst der Stunde». Quelle sera la «Gunst» déterminante lorsque le peuple et les cantons voteront? Notre débat confirme que les raisons conduisant au refus du projet sont multiples; elles ont été énumérées; je ne les répéterai pas. L'abandon du caractère subsidiaire de la surtaxe alourdirait un projet dont la digestion est difficile; cet abandon serait la cause d'innombrables bulletins négatifs.

Or, nous ne voulons pas que les prochaines urnes soient funéraires. Nous voulons au contraire une perspective dynamique. Il me paraît dès lors sage, tout spécialement pour l'objet très «sensible» qu'est la surtaxe, de proposer un texte correspondant à celui qu'une majorité de citoyennes et de citoyens a voté, il y a deux ans seulement.

Telles sont les raisons pour lesquelles la minorité vous engage à accepter la lettre b dans une teneur qui confirme expressément le caractère subsidiaire de la surtaxe.

Gadlent: Die Diskussion um die Regelung dieses Punktes haben wir im wesentlichen bereits in der Herbstsession 1982 geführt. Es geht um die Frage der Subsidiarität, das heisst, wir haben zu entscheiden, ob ein Zuschlag auf dem Treibstoffzoll nur erhoben werden darf, soweit der Reinertrag des zweckgebundenen Teils des Treibstoffgrundzolls nicht ausreicht, um die Erfüllung der Aufgaben im Zusammenhang mit dem Strassenwesen sicherzustellen, wie das die Minderheit will, oder ob der Zuschlag auch erhoben werden kann, wenn diese Voraussetzung nicht erfüllt ist. Ich habe mich seinerzeit entschieden gegen die vom Touring-Club damals propagierte Subsidiarität ausgesprochen und tue das mit gleicher Überzeugung auch heute wieder.

Herr Debétaz hat sich in seinem Votum soeben auf die seinerzeitige Volksabstimmung berufen. Ich meine, dass der Bezug auf diese Entscheidung insofern heute nicht zwingend erscheint, als das Volk ja ohnehin über die neu zu erlassenden Verfassungsbestimmungen zu befinden haben wird. Es wird damit in die Lage versetzt, über diese Fragen nunmehr im Kontext der Gesamtverkehrskonzeption zu befinden. Dagegen ist objektiv sicher nichts einzuwenden. Sollte es bei der Subsidiarität gemäss Minderheitsantrag bleiben, wird dies eine nicht abreissende Diskussion und ein entsprechendes Seilziehen darüber zur Folge haben, ob der Zuschlag nun 30, 25, 20 oder weniger Rappen betragen soll, und dabei besteht, selbst bei wichtigsten Vorhaben und Anliegen, das Risiko von Verzögerungen, die sich höchst nachteilig auswirken können.

Ein zweites: Nach der Formulierung der Minderheit, wird es kaum mehr möglich, Gelder aus dem Zollzuschlag für andere Zwecke als für solche im Zusammenhang mit dem Strassenwesen einzusetzen. Ich denke insbesondere an die Massnahmen gemäss Artikel 37 Absatz 2 des vorliegenden Entwurfs. Dafür würden nur noch Mittel aus dem Grundbeitrag, dem hälftigen Grundzoll und den Benützungsabgaben zur Verfügung stehen.

Ein letztes: In Artikel 37 Absatz 3 ist vorgesehen, dass die Zweckbestimmung der Mittel vorübergehend auf dem Wege der Gesetzgebung geändert werden kann, wenn dies zur Verwirklichung der Ziele der Gesamtverkehrspolitik notwendig ist. Diese Bestimmung will, dass der Weg der Verfassungsrevision stets zu beschreiten ist, wenn der Zielerfüll-

lungsgrad eine dauernde Änderung der Zweckumschreibung erfordert. Andernfalls, das heisst bei nur vorübergehendem Anpassungsbedarf, soll die Zweckbestimmung auf dem Wege der Gesetzgebung, wohlverstanden mit Referendumsvorbehalt, erfolgen können.

Mit anderen Worten: In dieser Regelung wird der Zusammenhang mit Artikel 36 Absatz 1 des Entwurfs sichtbar. Dort sind die Hauptziele der Verkehrspolitik definiert, für deren Detailregelung jedoch ebenfalls auf die Gesetzesstufe verwiesen wird. Nicht nur koordinierte Verkehrspolitik, sondern auch koordinierte Gesetzgebung wäre man geneigt zu sagen. Diese durchaus sinnreiche, auf das Gesamtkonzept abgestimmte Regelung, würden wir meines Erachtens mit der Gutheissung des Minderheitsantrages in Frage stellen. Bei dessen Annahme riskieren wir, dass die strikte Zweckbindung an die Aufgaben im Zusammenhang mit dem Strassenwesen als *lex specialis* der erwähnten allgemeinen Anpassungskompetenz des Artikels 37 Absatz 3, sei es in der Form des Vorschlags des Bundesrates oder desjenigen der Kommission, vorgehen würde.

Aus all diesen Gründen lehne ich den Minderheitsantrag ab und gebe dem Vorschlag des Bundesrates und der Kommissionmehrheit den Vorzug.

M. Ducret: J'interviens à propos du titre de l'alinéa 2: «transports privés» qui me paraît faux. Il s'agit en fait du «réseau routier», car je ne pense pas qu'il y ait une seule subvention pour des transports privés.

Il est assez curieux de constater que l'on oublie que le réseau routier est utilisé aussi par les transports publics, les trolleybus, les autobus, les taxis, qui représentent l'essentiel des transports en Suisse et assurent une part plus importante du trafic que les chemins de fer. A mon avis, il est erroné de parler de «transports privés». Dans le même esprit que ce qu'a dit M. Debétaz il y a un instant, je pense que, pour éviter toute confusion, on devrait résolument adopter comme titre: «pour le réseau routier.» Je ne vous propose pas une modification à ce sujet, mais je vous demande tout de même de réfléchir à cette terminologie; elle me paraît particulièrement impropre. Il y a des subventions pour les transports publics et une subvention pour le réseau routier.

Bundesrat Schlumpf: Ständerat Ducret, wir haben ganz bewusst, und zwar durchgehend, die Begriffe «öffentlicher Verkehr» und «privater Verkehr» gewählt, weil sich – was Sie selbst zu Recht sagen – beide Verkehre zum Teil auf den gleichen Verkehrsnetzen abspielen. Wir haben privaten Verkehr auch in Bereichen des öffentlichen Verkehrs. Nehmen Sie zum Beispiel den Flugverkehr, also Genf-Cointrin, oder nehmen Sie den Genfersee. Da wickelt sich öffentlicher und privater Verkehr ab, wie auf den Strassen natürlich auch. Unsere Reisepost fährt immer auf Strassen, bewältigt dort aber öffentlichen Verkehr. Für diesen öffentlichen Verkehr wollen wir nicht Mittel einsetzen, die aus diesen Finanzierungsquellen hier (Ziff. 2a, b und c) stammen, sondern nur für den effektiven privaten Verkehr. Wenn wir hier den Titel «für den Strassenverkehr» oder «für das Strassenwesen» setzen, sind wir in der gleichen Problematik, wie wir es mit dem Antrag von Herrn Dreyer bei Artikel 36ter Absatz 2 und 3 waren, weil sich die beiden Begriffe dann nicht decken, weil eben Strassenverkehr nicht nur Privatverkehr ist.

Wir werden in der Ausführungsgesetzgebung im einzelnen, wie das heute auch der Fall ist, festlegen, für welche Zwecke diese Mittel eingesetzt werden. Der Rahmen ist in der Verfassung genau abgesteckt, übrigens wie bei Ziffer 1.

Zum Hauptproblem: Subsidiarität oder nicht. Natürlich, Ständerat Debétaz, ist heute – und das war der Entscheid des Souveräns vor zwei Jahren – im Artikel 36ter im Ingress und im Absatz 2 die Subsidiarität festgehalten. Sie haben das mit Recht dargetan. Hier schaffen wir aber Verfassungsrecht für die Zukunft. Diese Zukunft beginnt erst in einigen Jahren, wenn wir auch die Ausführungsgesetzgebung zu diesen neuen Verfassungsartikeln haben. Allein die Tatsache, dass vor zwei Jahren in der Volksabstimmung über die Revision von Artikel 36 das Subsidiaritätsprinzip festgelegt

wurde, genügt zweifellos nicht. Es ist zu überlegen, ob dieses Subsidiaritätsprinzip für den Treibstoffzollzuschlag auch für die Zukunft gelten soll.

Wie war es in der Vergangenheit mit dem Subsidiaritätsprinzip? Ich möchte Ihnen die historische Begründung, die ja auch immer von Bedeutung ist, noch geben. Natürlich wurde der Treibstoffzollzuschlag seinerzeit mit dem Versprechen, man werde ihn abschaffen, wenn er nicht mehr nötig sei, eingeführt. Er war zudem für die Finanzierung des Nationalstrassennetzes bestimmt. Bei der letzten Erhöhung, auf 30 Rappen, wurde ganz zeremoniell das Versprechen abgegeben: Keinen Tag länger werden wir diesen Zuschlag erheben, als das für die Finanzierung des Nationalstrassennetzes nötig ist. Sie erinnern sich daran; das war im August 1974. Ich dachte damals, die Botschaft hör' ich wohl . . . Mir scheint das einfach unrealistisch. Wie hoch der Zollzuschlag sein soll, bestimmen wir auf dem Wege der Gesetzgebung. Aber dass dieser Zollzuschlag – neben dem Grundzoll, der zu 50 Prozent dieser Sonderrechnung gutgeschrieben werden und im übrigen in den allgemeinen Haushalt fließen soll – auch weiterhin nötig sein und erhoben werden wird, ist eine politische Tatsache. Das ist eine Annahme, die absolut realistisch ist. Dem Souverän gegenüber ist es sogar ehrlicher, wenn wir sagen: Es gibt einen Grundzoll – und daran partizipiert der Haushalt und die Strassenrechnung –, und es gibt einen Zollzuschlag; die Beträge werden auf dem Wege der Gesetzgebung oder der Ausführungserlasse festgelegt. Wenn wir es anders machen würden – die Minderheit will die Subsidiarität einbauen –, kommen wir unweigerlich zu den Schwierigkeiten, die Ständerat Gadiant erwähnt hat. Wie soll dann das Verhältnis sein zu Absatz 2? Führen wir dann eine Eventualsonderrechnung nur über den Grundzoll und den Zuschlag, soweit er für das Strassenwesen direkt notwendig ist? Was soll dann verfügbar gemacht werden für die gemeinschaftlichen Aufgaben im gemeinsamen Interesse? Die gleiche Frage stellt sich auch bei Absatz 3. Wenn man also hier das Subsidiaritätsprinzip verankert, ergeben sich bei der Handhabung der Absätze 2 und 3 genau die Schwierigkeiten, auf die Ständerat Gadiant hingewiesen hat. Ich möchte Sie deshalb bitten, der Kommissionmehrheit zuzustimmen und der Formulierung des Bundesrates den Vorzug zu geben.

M. Debétaz: Monsieur le Conseiller fédéral voudra bien m'excuser d'intervenir après lui. Vous avez déclaré que nous travaillons pour le futur, c'est vrai et c'est précisément parce que nous travaillons pour le futur et parce qu'une disposition constitutionnelle a un caractère durable, alors que les circonstances peuvent changer, que le principe de la subsidiarité de la surtaxe doit être maintenu.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	18 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	19 Stimmen

Art. 37 Abs. 1 Ziff. 2 Bst. c

Antrag der Kommission

Mehrheit

c. Benützungsabgaben der Verkehrsteilnehmer zum Ausgleich der der Allgemeinheit durch den privaten Verkehr erwachsenden ungedeckten Kosten.

Minderheit

(Reymond, Affolter, Andermatt, Debétaz, Lauber)

c. Streichen

Art. 37 al. 1 ch. 2 let. c

Proposition de la commission

Majorité

c. Aux redevances d'utilisation versées par les usagers à titre de compensation des coûts que le trafic privé occasionne à la collectivité sans les couvrir.

Minorité

(Reymond, Affolter, Andermatt, Debétaz, Lauber)

c. Biffer

Meier Hans, Berichterstatter: Ich begreife zum Teil die Bedenken, die gegen die Formulierung der Mehrheit bestehen. Hingegen teile ich persönlich voll und ganz die Auffassung, dass die Benützungsabgaben der Verkehrsteilnehmer im Gegensatz zum Antrag der Minderheit in der Verfassung stehen müssen. Wir dürfen uns nicht von den Schwierigkeiten, die vor allem die Schwerverkehrsabgabe brachte, leiten lassen und diese entscheidende Möglichkeit in der Verfassung nicht verankern. Ich erinnere daran, was in diesem Rat 1980 gesagt wurde, als die Botschaft des Bundesrates zur leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe zur Diskussion stand. Man sagte, dass man diese Regelung im Rahmen der koordinierten Verkehrspolitik treffen müsste. Heute ist nun die Stunde der Wahrheit da. Wir müssen diese Möglichkeit auch im Zusammenhang mit den sich abzeichnenden Regelungen auf internationalem Gebiet unbedingt schaffen, damit auch wir entsprechend gerüstet sind, um hier vernünftige, tragbare Lösungen treffen zu können. Es ist auch noch darauf hinzuweisen, dass die heutigen Regelungen bei der Schwerverkehrsabgabe und der Vignette auf zehn Jahre befristet sind und dass das Ganze nun durch zweckentsprechende Beschlüsse bei der koordinierten Verkehrspolitik abzulösen ist. Ich empfehle Ihnen Zustimmung zum Antrag der Mehrheit.

M. Reymond, porte-parole de la minorité: La proposition de la minorité de la commission s'inscrit dans le prolongement direct de la proposition de minorité présentée tout à l'heure par M. Debétaz, avec cependant quelques arguments complémentaires ou différents.

Avec la proposition du Conseil fédéral et de la majorité de la commission, nous aurions donc une disposition constitutionnelle tout-à-fait générale, qui permettrait de prélever, par la voie législative seulement, n'importe quelle taxe d'utilisation de quelque sorte que ce soit, y compris des péages pour les tunnels alpins, des péages pour passer des cols, pour passer des ponts, etc.

Une telle disposition constitutionnelle a pour première conséquence de court-circuiter les cantons au moment de la décision d'une nouvelle taxe. En effet, le principe étant admis dans une constitution ouverte, seul le peuple peut s'exprimer, et encore, à la seule condition d'un référendum. Je rappelle à ce sujet la profonde barrière qui coupa la Suisse en deux au moment des décisions sur les taxes poids lourds et sur la vignette autoroutière.

Il me paraît donc nécessaire de biffer la disposition qui nous est présentée, cela pour deux autres raisons encore. D'abord, les quelques mois d'expérience des deux taxes de ce genre dans notre pays nous prouvent qu'elles sont parfois contraires à des accords internationaux et qu'elle occasionnent des mesures de rétorsion. Elles peuvent également se révéler contraires à la volonté clairement exprimée par tous les gouvernements européens d'aboutir à des régimes où les taxes sur les carburants seraient seules à financer les réseaux de transports privés. Enfin, ces taxes conduisent à la disparition d'entreprises, comme vous pouvez vous en rendre compte en lisant la presse de ce matin même: on peut en effet y apprendre que quatre mille entreprises suisses sont menacées de disparition à cause de la taxe poids lourds.

Dans ce domaine, la Suisse, qui est au centre de l'Europe, devrait faire montre d'un esprit d'ouverture et prêcher par l'exemple en abolissant les péages et autres taxes qui isolent inutilement et sont déjà à l'origine du départ à l'étranger de plusieurs entreprises de transport nationales.

De plus, la proposition du Conseil fédéral et de la majorité de la commission aura pour conséquence d'affecter les recettes provenant de la vignette et de la taxe poids lourds aux seules routes, donc au bétonnage, alors qu'aujourd'hui elle ne sont pas affectées. A l'avenir, elles s'ajouteraient à

la taxe et à la surtaxe des carburants. De ce fait, alors qu'aujourd'hui déjà nous nous plaignons du trop-plein de bétonnage que nous faisons, voilà que nous ajoutons encore la vignette et la taxe poids lourds dans le fonds qui doit être obligatoirement utilisé en faveur des routes, donc des transports privés. Il s'agit là de 400 millions de francs qui, s'ils doivent encore être prélevés, ce que je ne souhaite pas, seraient dans tous les cas mieux placés dans la caisse générale de la Confédération que dans le compte routier! Avec de telles dispositions, il est finalement à craindre que les taxes prévues sous la lettre c deviennent prioritaires pour le financement de tout le trafic privé et que la surtaxe et la taxe de base sur les carburants deviennent secondaires. Ainsi on donnerait le feu vert à une évolution regrettable. En effet, les taxes et les péages qui occasionnent un arrêt ou à tout le moins des perturbations du trafic, prendraient la place des impôts sur la consommation de carburants, lesquels sont vraiment modernes, parce que très peu perturbateurs; ils permettent en outre de se procurer beaucoup plus facilement l'argent nécessaire.

C'est pourquoi je vous demande de biffer la lettre c de l'article en question.

Bundesrat Schlumpf: Zu diesem Antrag, den der Bundesrat ablehnt, und zur Begründung von Ständerat Reymond: Heute erheben wir Pauschalen, die Schwerverkehrsabgabe und die Vignette. Das sind Kinder des Parlamentes. Sie erinnern sich. Sie sind befristet, Ständerat Meier hat das gesagt. Die Vorlagen wurden seinerzeit im Parlament, in der nationalrätlichen Kommission, mit allen Details geboren. Sie haben hier im Ständerat noch während einiger Zeit – der Bannerträger war Herr Cavetty; ich vergesse das nie – dem Vorschlag des Bundesrates – Verfassungsgrundlage, leistungsabhängige und zweckgebundene Abgaben – die Stange gehalten. Vor der Übermacht der Meinung des Nationalrates haben Sie dann schliesslich doch eingewilligt. Man sagte aber immer, dass es sich um eine Übergangslösung handle. Ich habe gestern gesagt: Man hat deshalb direkt anwendbares Verfassungsrecht geschaffen, mit allen Details. Deshalb haben wir heute auch praktisch keine Flexibilität.

Die Kritik, die man hört, bezieht sich auf den Steuercharakter, welchen die Schwerverkehrsabgabe haben soll; diese sei nicht leistungsabhängig, deshalb sei sie eine Steuer, habe Steuercharakter. Das wird vielerorts im Ausland gesagt. Ich betrachte diese Kritik als verbal. Sie wäre genau gleich da, wenn die Ausgestaltung dieser Schwerverkehrsabgabe anders wäre.

Ob der Antrag der Mehrheit besser ist als derjenige des Bundesrates, will ich offen lassen. Wir stimmen ihm zu, um die Sache zu vereinfachen. Wir haben in diesem Antrag genaue Absteckungen, nämlich die Zweckbindung: Benützungsabgaben zum Ausgleich der Kosten. Wir haben die Leistungsabhängigkeit. Die Abgaben dürfen nur so erhoben werden, wie sie den von den betreffenden Verkehrsteilnehmern verursachten Kosten entsprechen. Wir wissen vorläufig nichts Besseres, als eine auf Kilometer und Gewicht bezogene Abgabe. Wie man das ausgestalten will, wird noch zu prüfen sein. Das ist doch etwas fundamental anderes als die Pauschalen. Es kann den Strassenverkehr insgesamt betreffen oder die einzelnen Kategorien. Es ist durchaus denkbar, dass die eine oder andere der Hauptkategorien nach Strassenrechnung kostendeckend ist und die andere nicht. Dann wird man nur von den Kategorien und nur so weit, als das zur vollen Kostendeckung nötig ist, nach diesem Verfassungstext Abgaben erheben können. Die Folge kann sein, dass wir während einiger Jahre eine Abgabe erheben; nachher müssen wir sie, obwohl das in der Verfassung steht, fallenlassen, weil die Unterdeckung nicht mehr gegeben ist.

Eine Erhöhung der Treibstoffzölle führt natürlich zu einem völlig anderen Resultat, und insbesondere werden dann bestimmte Kategorien davon überhaupt nicht erfasst. Ich denke hier nicht einfach an die Belastung der Ausländer; es soll In- und Ausländer genau gleich treffen, wenn wir das auf

dem Wege der Gesetzgebung konkretisieren, wie das heute übrigens auch der Fall ist. Ein Ausländer durchquert aber, wenn er will, die Schweiz, ohne ein einziges Mal einen Benzinollrappen zu entrichten. Er muss nämlich gar nicht tanken, auch der Schwerverkehr nicht. Es gibt heute Schwerverkehrsfahrzeuge, die aus Oststaaten kommen, mit Tanks bis zu 1000 Litern Inhalt, mit Kabinen, wo man schlafen kann, und mit einem Kühlschranks, wo die ganze Verpflegung untergebracht ist. Diese Fahrzeuge lassen keinen Benzinoll hier, das ist begreiflich und hängt von den Relationen in den verschiedenen Ländern ab. Aber auch im Inland können wir nicht einfach über den Treibstoffzoll eine genügende Differenzierung nach der Belastung der Strassen vornehmen. Rein von der finanziellen Seite her könnte man es natürlich so ausgestalten, dass das gleiche resultiert, aber das wäre verkehrspolitisch falsch.

Nun darf ich in diesem Zusammenhang noch etwas zur heutigen Situation im Ausland sagen. Man spricht jetzt wieder – gestern habe ich es gehört – allgemein davon, dass Retorsionen, Gegenmassnahmen usw. geplant seien und dass wir unter einen fürchterlichen europäischen Druck geraten seien. Natürlich wird Kritik geübt an diesen Abgaben, die man jetzt bezahlen muss, auch an den Vignetten. Ich erhalte Briefe auch aus dem Ausland, allerdings zehnmal mehr zustimmende Briefe für die Vignette als ablehnende mit der Bitte: Bleiben Sie fest! Aber ich erhalte natürlich auch Briefe aus dem Ausland – und Herr Kollege Stich erhält deren noch viel mehr –, worin es heisst: Da müssen wir 30 Franken bezahlen für eine einmalige Fahrt durch die Schweiz! Ich antworte: Jawohl, die 30 Franken müssen Sie für unsere Nationalstrassen erster und zweiter Klasse bezahlen mit einem Netz von 1200 Kilometern Länge; wenn Sie aber die Nationalstrassen dritter Klasse oder andere Strassen benützen, 65 000 Kilometer in diesem Lande, fahren Sie völlig gebührenfrei. Fahren Sie weiter nach Süden und schauen Sie, was die Fahrt nach Rom ab Chiasso kostet: 46 Schweizerfranken für einen Weg. In der Regel kehren die Automobilisten aber auch wieder heim, und dann macht das 92 Franken! In der Bundesrepublik Deutschland hat man eine Tagesgabe für unseren Schwerverkehr eingeführt. Sie ist übrigens in den Ansätzen – das wollen wir zugeben – mässig; sie macht etwa 15 Franken aus. Aber sie ist diskriminierend, weil sie nur gegenüber schweizerischen Schwerverkehrsfahrzeugen erhoben wird und nicht von den Inländern und auch nicht von anderen Ausländern. Genau das ist indessen ein Prinzip des internationalen Verkehrsrechts: eine Abgabe soll nicht diskriminierend sein. Diesem Prinzip trägt die deutsche Tagespauschale nicht Rechnung. Übrigens erhebt die Bundesrepublik seit zwei Jahrzehnten auch eine Art Schwerverkehrsabgabe, allerdings nur auf den Autocars: Pro Kilometer und Person muss eine sogenannte Mehrwertsteuer bezahlt werden. Das hat man in der Schweiz gar nicht zur Kenntnis genommen. So bezahlt ein Autocar aus der Schweiz mit 40 Personen für eine Fahrt nach Hamburg und zurück etwa gleich viel wie ein deutscher Autocar für ein ganzes Jahr in der Schweiz bezahlt, nämlich 500 Franken. So sind die Relationen.

Auch in Frankreich gibt es Strassengebühren. Dort steht in Frage, die «taxe sur l'essieu», die Achsbelastung, einzuführen. Das wäre aber nicht diskriminierend, weil in Frankreich die Inländer, die Franzosen, diese Gebühr ebenfalls zu bezahlen hätten. Aber auch Österreich erhebt seit Jahren Verkehrsabgaben. Dort gab es zuerst auch einige Kritik. Inzwischen hat man sich an diese Abgaben gewöhnt. Spanien schliesslich hat Gegenmassnahmen gegen die Schweiz angekündigt; die Gespräche laufen, und wir wissen nicht, wie sie letztlich enden werden. Ich habe Mühe, die moralische Rechtfertigung zu sehen, weil Spanien selbst heute schon sehr hohe Verkehrsabgaben erhebt.

Gegenmassnahmen als Folge der schweizerischen Verkehrsabgaben wurden also bisher eingeführt in der Bundesrepublik, in Form der erwähnten Tagespauschale für den Schwerverkehr, sowie in einigen Oststaaten: der DDR, der Tschechoslowakei, Bulgarien und Rumänien. Es laufen noch Gespräche über eine Modifikation solcher Abgaben.

Das ist die gegenwärtige Situation. Man neigt im Inland dazu, die Auswirkungen im Ausland zu dramatisieren. Natürlich sind sie unerfreulich, und wir bedauern die Auswirkungen für den schweizerischen Schwerverkehr im Ausland, weil er wahrhaftig genug Sorgen hat im Hinblick auf die Überkapazitäten, den grossen Wettbewerbsdruck usw. Aber die Reaktionen im Ausland halten sich bisher in Grenzen. Mit Italien konnten wir vorläufig ein Konvenium finden; Sie sind darüber orientiert. Es laufen Abkommensverhandlungen. Für diese Zeit wird Italien nichts unternehmen. Die Schwierigkeiten bleiben also in Grenzen.

Nun haben wir aber auch in den Gesprächen mit den andern Staaten, auch in der CENT, immer gesagt: Es handelt sich um eine befristete Übergangsregelung, und wir werden sie zu gegebener Zeit, nämlich mit der Gesamtverkehrskonzeption, ablösen durch eine leistungsabhängige Abgabe, die nur zur Kostendeckung bestimmt sein wird. Das war immer die Politik des Bundesrates. Es war auch die Meinung des Parlamentes, und es ist für mich nicht einzusehen, weshalb jetzt das nicht wahrgemacht werden sollte, was immer schon die Meinung der beiden Kammern und des Bundesrates gewesen ist.

Noch eine letzte Bemerkung: Wenn man diese Verfassungsgrundlage für eine leistungsabhängige Kostendeckungsabgabe schaffen will, muss man das hier tun; hier gehört sie hin, d. h. im konkreten Fall, in den Bereich Finanzierung des Privatverkehrs. Das ist ein Element der Finanzierung, das nachher auch in die Strassenrechnung kommt.

Ich möchte Sie bitten, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	24 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	14 Stimmen

Cavelty: Ich ergreife das Wort, weil mir erst jetzt aufgrund der Abstimmung klar wird, dass wir widersprüchlich abgestimmt haben. Wir haben beim Antrag Debétaz die Subsidiarität des Treibstoffzollzuschlags beschlossen und hier bei den Verkehrsgebühren ebenfalls. Zweimal werden die Gebühren also nur subsidiär erhoben. Da geht die Rechnung einfach nicht auf. Das ist nicht logisch. Wenn wir die erste Subsidiarität als gegeben annehmen beim Treibstoffzollzuschlag, dann bleibt kein Raum für die Verkehrsabgaben. Der Antrag Debétaz und der Antrag Reymond waren eine Einheit, gingen vom gleichen Prinzip aus. Jetzt haben wir einmal einem Prinzip zugestimmt und einmal dem andern. Ich möchte auf diese Widersprüchlichkeit hinweisen, nicht um den letzten Beschluss bezüglich der Verkehrsabgaben in Zweifel zu ziehen, sondern den ersten, bezüglich der Subsidiarität des Treibstoffzollzuschlages. Ich glaube nicht, dass wir so etwas Unlogisches und in sich Widersprüchliches an den Nationalrat weiterleiten können, wenn wir Wert darauf legen, ernstgenommen zu werden. Man müsste, von mir aus gesehen, auf die ganze Sache nochmals zurückkommen.

Präsident: Stellt Herr Cavelty einen Rückkommensantrag?

Cavelty: Ich behalte mir einen Rückkommensantrag am Schluss der Behandlung vor.

Art. 37 Abs. 2

Antrag der Kommission

Mehrheit

... Verkehrsteilnehmer, wie Entflechtung des Verkehrs, Hebung der Sicherheit, Schutz gegen Naturgewalten, Umwelt- und Landschaftsschutz sowie für den Lastenausgleich an die Kantone kann der Bund die für den öffentlichen und die für den privaten Verkehr bestimmten Mittel einsetzen.

Minderheit

(Jelmini, Bühler, Gadiant, Miville, Piller)

Der Bund kann die für den öffentlichen Verkehr und für den privaten Verkehr bestimmten Mittel gemeinsam einsetzen:

- a. für Massnahmen im Interesse der Gesamtheit der Verkehrsteilnehmer, wie die Entflechtung des Verkehrs und die Hebung der Sicherheit;
- b. für Beiträge an Umweltschutz- und Landschaftsschutzmassnahmen, die durch den Verkehr nötig werden, sowie an Schutzbauten gegen Naturgewalten längs Verkehrsanlagen;
- c. für den Lastenausgleich an die Kantone, insbesondere für Beiträge an Kantone mit Alpenstrassen, die dem internationalen Verkehr dienen; und an Kantone ohne Nationalstrassen.

Art. 37 al. 2**Proposition de la commission****Majorité**

... les forces de la nature et la protection de l'environnement et du paysage, ainsi que pour garantir la péréquation des charges en faveur des cantons, la Confédération peut engager les ressources destinées aux transports publics et privés.

Minorité

(Jelmini, Bühler, Gadiant, Miville, Piller)

La Confédération peut engager conjointement les ressources destinées aux transports publics et privés:

- a. pour financer des mesures qui profitent à tous les usagers, telles que séparer les différents courants de circulation et améliorer la sécurité de celles-ci;
- b. pour contribuer aux frais de mesures de protection de l'environnement et du paysage nécessitées par le trafic, aux frais des ouvrages de protection contre les forces de la nature le long des installations pour le trafic;
- c. pour garantir la péréquation des charges en faveur des cantons, notamment des cantons dotés de routes alpestres qui servent au trafic international et aux cantons dépourvus de routes nationales.

Meier Hans, Berichterstatter: Die Mehrheit der Kommission fügt bei der Aufzählung noch bei, dass ebenfalls Mittel für Massnahmen bei Umwelt- und Landschaftsschutz eingesetzt werden können, lässt aber gegenüber dem Antrag des Bundesrates die Formulierung «... entsprechend der Interessenlage» weg. Persönlich bedaure ich diese Weglassung. Demgegenüber haben wir den Antrag der Minderheit, der sich nicht prinzipiell unterscheidet, sondern eine abschliessende Aufzählung vornimmt. Die Fassung der Kommissionmehrheit ist also offener und würde mehr Möglichkeiten bieten, sich den Verhältnissen anzupassen, weil man sagt: Interesse der Gesamtheit der Verkehrsteilnehmer, wie zum Beispiel Entflechtung des Verkehrs usw. Die Minderheit zählt auf für Massnahmen a, b, c.

Wenn man die Lösung der Minderheit wählt, ist es sicher angebracht, diese mit der vorgesehenen Formulierung zu erweitern: «... für Beiträge an Kantone mit Alpenstrassen, die dem internationalen Verkehr dienen und an Kantone ohne Nationalstrassen». Ich möchte aber ausdrücklich festhalten, dass diese Beiträge auch beim Vorschlag der Mehrheit unter dem Sammelbegriff «sowie für den Lastenausgleich an die Kantone» inbegriffen sind und also hier keinerlei Absicht besteht, wenn das auch nicht ausdrücklich gesagt wird, von diesen Beiträgen abzuweichen. Ich empfehle Ihnen aus den kurz dargelegten Gründen, dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen.

M. Jelmini, porte-parole de la minorité: Je voudrais accompagner d'un bref commentaire la proposition de minorité qui vous est présentée dans le tableau synoptique, avec l'espoir de vous convaincre de la soutenir.

Tout d'abord, je précise que le texte qui vous est soumis a été présenté à la commission avant que la proposition de la majorité ait été formulée, c'est-à-dire avant qu'elle ait été confrontée à la version du gouvernement. Cependant, même le texte de la majorité de la commission, qui devrait être considéré comme un compromis, ne peut pas satisfaire la minorité. Tout d'abord, celui que nous vous proposons est plus clair et plus lisible. Il correspond ainsi aux exigences manifestées par le citoyen afin de lui permettre de saisir le sens et le contenu d'une nouvelle disposition constitutionnelle soumise à son intention, sans avoir besoin d'explications ou d'interprétations parfois inexactes et contradictoires. Je tenais le même discours lorsque l'on débattait de l'article constitutionnel sur la culture. En outre, le texte de la minorité tient compte, dans une mesure plus large, de la disposition constitutionnelle en vigueur qui a été adoptée en votation populaire il y a à peine deux ans. Il n'est donc pas raisonnable de donner l'impression de vouloir effectuer de trop grandes modifications dans un délai si bref. A ce propos, je partage l'avis exprimé par M. Debétaz lors de la présentation de sa proposition de minorité.

Aux lettres a et b, le texte de la minorité sépare les intérêts des usagers et de la population d'une part, et ceux de l'environnement, d'autre part, en mettant en évidence des aspects particuliers méritant considération et traitement spécial. Enfin, il reprend l'obligation de verser des subventions aux cantons dotés de routes alpestres servant au trafic international et à ceux dépourvus de routes nationales. Même si dans le message il est dit – le rapporteur de la commission vient de nous le rappeler – que cette éventuelle intervention de caractère financier peut être sous-entendue, nous estimons qu'il n'est pas inutile de la reprendre explicitement dans l'article constitutionnel. Cette référence n'a pas uniquement une signification à caractère financier. En étudiant la genèse de l'ancien article 30 de la constitution fédérale, qui a été introduit en 1874, on découvre que les subventions, déterminées par des montants fixes, n'étaient pas strictement liées à la couverture des frais d'entretien d'une partie du réseau routier des cantons concernés (Grisons, Uri, Valais et Tessin), mais qu'elles étaient accordées «à raison de leurs routes alpestres», surtout en considération du trafic international et de son importance pour l'ensemble du pays. C'est la raison pour laquelle la Confédération n'a jamais demandé la justification de l'emploi des sommes versées. D'ailleurs, les cantons concernés ont toujours fait preuve d'un grand sens de leurs responsabilités et ils se sont montrés tout à fait à la hauteur de leur tâche.

Du point de vue historique, je vous rappelle qu'à l'origine ces indemnités correspondaient à une sorte de rattrapage sur les produits des péages et des postes que les cantons ont cessé de prélever dès la constitution de l'Etat fédéral. Voilà un autre argument qui plaide en faveur de la position de la minorité. Il est nécessaire de garder dans la constitution un engagement dont le maintien n'est pas seulement justifié par l'histoire, mais aussi par une exigence d'équilibre régional. C'est la raison pour laquelle la proposition de la minorité veut également rappeler la situation des cantons qui n'ont pas de routes nationales.

Je vous demande donc d'adopter le texte que nous vous soumettons, qui est d'ailleurs complété par l'article 36^{ter}, lettre f, actuellement en vigueur et qui a été voté le 27 février 1983. Cette proposition ne menace pas l'intégrité de la conception globale des transports.

Bundesrat Schlumpf: Sicher spricht die Lesbarkeit für die Enumeration. Es wird dann für den Leser verständlicher, es ist konkreter. Aber es gibt dennoch drei wesentliche Gründe, weshalb der Bundesrat Sie bittet, der Mehrheit zuzustimmen.

Einmal wollen Sie beachten: Im Antrag der Mehrheit handelt es sich um eine Exemplifikation, für die gemeinschaftliche Mittel eingesetzt werden können. Diese Enumeration ist abschliessend – a, b und c – und dementsprechend überhaupt nicht mehr entwicklungsfähig.

Zweitens fehlt dem Antrag der Minderheit das wichtige Kriterium, dass diese gemeinschaftliche Mittelverwendung im Interesse der Gesamtheit der Verkehrsteilnehmer zu erfolgen habe. Das ist nur im Antrag der Minderheit in Litera a der Fall. Aber dieser Gesichtspunkt gilt natürlich auch für b und c.

Drittens fehlt ganz das Kriterium, wie es in den anderen Anträgen enthalten ist: entsprechend der Interessenlage, also nach Kausalitäten.

Wir hätten damit weniger verfassungsmässige Kriterien für diese gemeinschaftliche Mittelverwendung, die immerhin in ihrer konkreten Ausgestaltung nicht unproblematisch ist. Nach Beurteilung des Bundesrates ist also die Fassung der Mehrheit, in der der Umwelt- und Landschaftsschutz noch ausdrücklich eingebaut wurde, kompletter und auch entwicklungsfähiger.

Zum Lastenausgleich in Litera c, speziell für Kantone mit Alpenstrassen und ohne Nationalstrassen: Dieser ist bereits im Artikel 36ter Absatz 3bis gewährleistet. Dazu gehören auch die Alpenstrassen und Kantone ohne Nationalstrassen. Im Treibstoffzollgesetz hat man das bereits sehr grosszügig realisiert. Ich erinnere sie daran, dass die Leistungen aus den Treibstoffzöllen für Alpenstrassen und Kantone ohne Nationalstrassen gegenüber heute etwa verzehnfacht wurden (auf etwa 18 Millionen Franken). Man hat das, was Ständerat Jelmini verdienstvollerweise in Buchstabe c noch ausdrücklich absichern wollte, bereits realisiert. Deshalb glaube ich, dass im gesamten gesehen der Antrag der Mehrheit der bessere ist.

Ich bitte Sie, diesem zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	23 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	13 Stimmen

Art. 37 Abs. 3, 4

Antrag der Kommission

Abs. 3

... auf dem Wege der Gesetzgebung die Zweckbestimmung dieser Mittel ändern, wenn dies zur Verwirklichung der Ziele der Gesamtverkehrspolitik notwendig ist.

- Streichen
- Streichen

Abs. 4

... regelt die Ausnahmen.

Art. 37 al. 3, 4

Proposition de la commission

Al. 3

... elle peut temporairement modifier la destination de ces ressources, si cette mesure est nécessaire pour atteindre les objectifs de la politique d'ensemble des transports.

- Biffer
- Biffer

Al. 4

... La législation fédérale règle les exceptions.

Präsident: Der Bundesrat schliesst sich den Kommissionsanträgen an.

Angenommen – Adopté

Art. 41ter Abs. 4 Bst. a zweiter Satz

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 41^{ter} al. 4 let. a 2^e phrase

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 19

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

(Die Änderung betrifft nur den französischen Text)

Art. 19

Proposition de la commission

Al. 1

... l'article 36^{ter}, 4^e alinéa, doit...

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Ziff. II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. II

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes	27 Stimmen
Dagegen	7 Stimmen

An den Nationalrat – Au Conseil national

Nationalrat
Conseil national

Sitzung vom
Séance du 4./5. 3. 1986

82.082

**Bundesverfassung
(koordinierte Verkehrspolitik)
Constitution fédérale
(politique coordonnée des transports)**

Botschaft und Beschlussentwurf vom 20. Dezember 1982 (BBl 1983 I, 941)

Message et projet d'arrêté du 20 décembre 1982 (FF 1983 I, 909)

Beschluss des Ständerates vom 12. Juni 1985
Décision du Conseil des Etats du 12 juin 1985

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

Flubacher, Berichterstatter: Als Zweitrat haben wir uns mit den Artikeln 36 und 37 BV zu befassen. Der Ständerat hat sich als Ertrat sehr schwer damit getan. Zwei Jahre Kommissionsarbeit und zum Abschluss in wichtigen Fragen sehr knappe Entscheide zeigen deutlich, dass zwischen Theorie und Praxis grosse Unterschiede bestehen, dass Idealismus, Umweltschutz und Föderalismus an Grenzen stossen, wenn es um Geld geht. Die Plenardiskussion im Ständerat hat gezeigt, dass die kleine Kammer aus ihrem Beschluss keine Prestigeangelegenheit macht. Das gibt uns eine gewisse Freiheit.

Es wurde dem Nationalrat wiederholt signalisiert, er habe die Möglichkeit zur Verbesserung der umstrittenen Punkte. Ob es uns gelingt, die tiefgreifenden Differenzen zu überbrücken, werden die Verhandlungen zeigen. Es wäre im Gesamtinteresse unseres Landes zu hoffen. Wenn diese Vorlage stirbt, wird das Ungleichgewicht im Verkehr immer grösser. Die Gefahr von Fehlinvestitionen steigt. Die Bewältigung der Umweltschutzmassnahmen würde zuviel Kapital erfordern, das volkswirtschaftlich besser eingesetzt werden könnte.

Um die Zielsetzungen der Vorlage zu verstehen, muss ich kurz noch etwas zurückblenden. Als nach dem Zweiten Weltkrieg das Verkehrsvolumen rasant anstieg, war ein weitgehend veraltetes Bahnnetz vorhanden. Während des Krieges war ein Ausbau nicht nur des fehlenden Materials wegen unmöglich, sondern es fehlte auch das notwendige Kapital. Was aber die Bahnen, vor allem die SBB, behinderte, war die Bestimmung im Eisenbahngesetz, dass sich die Staatsbahn nicht weiter verschulden dürfe. Diese Vorschrift entstand nach der Sanierung von 1944.

Trotz stark ansteigendem Verkehr konnte die SBB ihre Ausbaubedürfnisse nur auf Sparflamme erfüllen. Um das ständige steigende Transportaufkommen zu bewältigen, wurde der Strassengüterverkehr massiv ausgebaut. 200 000 Angestellte verdienen heute ihr Brot bei den privaten Transportunternehmungen. Die Redimensionierung dieses volkswirtschaftlich notwendigen Transportzweiges kann, wenn überhaupt, nur längerfristig vorgenommen werden.

Es wird auch mit der Vorlage «koordinierter Verkehr» und mit dem Leistungsauftrag 87 und speziell der «Bahn 2000»

viele Jahre dauern, bis eine Verkehrsumlagerung von der Strasse auf die Schiene überhaupt in grösserem Umfange möglich ist. Spätestens 1960, als man das Nationalstrassengesetz schuf, hätte man den Ausbau der schienengebundenen Verkehrsträger energischer an die Hand nehmen sollen. Der Verlust der Bahnen am Verkehrsvolumen im Güter- und Stückgutverkehr kann nicht nur den öffentlichen Transportunternehmungen angelastet werden. Man hat ihnen die notwendigen Mittel für einen raschen Ausbau ihrer Anlagen vorenthalten.

1972 hat die Kommission GVK ihre Arbeit aufgenommen. Wie in der Schweiz üblich, waren darin alle betroffenen Kreise vertreten. Eine Kommission mit 62 Mitgliedern ist schwerfällig. Die Gefahr von Leerläufen ist gross. Wenn es trotzdem gelungen ist, innert sechs Jahren die Arbeit abzuschliessen, ist dies weitgehend das Verdienst von Nationalrat Alois Hürlimann, der mit Energie und grossem Sachverstand die Arbeiten zum Abschluss brachte. Er verdient dafür unseren grossen Dank.

Der umfangreiche, über 400seitige Bericht ist eine Fundgrube, auch für neue Ideen. Die klar formulierten 40 Thesen waren die Grundlage für die Botschaft des Bundesrates zur Verfassungsänderung.

Aufgrund des umfangreichen Vernehmlassungsverfahrens, in welchem stark divergierende Auffassungen zum Vorschein kamen, musste der Bundesrat einige Abstriche am GVK-Schlussbericht machen. So fiel das vorgesehene Projekt der kommunizierenden Röhren, das einen Ausgleich zwischen den Fonds für den öffentlichen und den privaten Verkehr vorsah, der politischen Vernunft zum Opfer. Auch die separaten Fonds selbst kamen unter die Räder. Man mag dies bedauern. Der Bundesrat wollte die Neuregelung nicht mit einem Kampf Schiene-Strasse belasten und sie eventuell daran scheitern lassen.

Ich stelle fest: Die Strasse ist privilegiert. Mir ist kein Land bekannt, wo grosse Anteile der Benzinzolleinnahmen für Strassenneu- und -ausbauten reserviert werden. Mit dem heutigen Treibstoffzollgesetz wurden allerdings wesentliche Erweiterungen und Umverteilungen vorgenommen. Die starke Berücksichtigung der Umweltschutzanliegen wurde auch von den Strassenverkehrsverbänden akzeptiert. Weitere massive Umlagerungen von Treibstoffzollgeldern laufen Gefahr, an den Widerständen der Strasse zu scheitern. Wir werden zu entscheiden haben, ob uns der Spatz in der Hand nicht lieber ist als die Taube auf dem Dach.

Zur Arbeit der Kommission: Unmittelbar nach Abschluss der ständerätlichen Debatte haben wir unsere Arbeit aufgenommen. Wir führten umfangreiche Hearings durch. Mehrheitlich haben wir Praktiker von der Front beigezogen. Sämtliche Materialien des Ständerates standen uns zur Verfügung. Die Differenzen kamen in der Kommission voll zum Ausdruck. Die Standpunkte sind gegensätzlich und zum Teil unüberwindlich.

Die SBB können die Vorlage etwas aus Distanz betrachten, da «Bahn 2000» und Leistungsauftrag 87 sich auf das Eisenbahngesetz abstützen. Beide Vorlagen befinden sich im Stadium der parlamentarischen Beratung.

Die Kantonsvertreter haben Mühe, sich an ihr Versprechen, die Verantwortung für den Regionalverkehr zu übernehmen, zu erinnern. Sie und der VST möchten eine gleichbleibende Mitbeteiligung des Bundes an den finanziellen Aufwendungen. Die Vertreter der Städte wiesen in den Hearings darauf hin, dass grosse Probleme im öffentlichen, innerstädtischen Verkehr bestehen. Die Diskussionen über die Grenzen des innerstädtischen, des Agglomerations- und des Regionalverkehrs werden sicher auch im Nationalrat zur Sprache kommen. Die angestrebte Verkehrshierarchie wird nicht verstanden, wenn befürchtet wird, dass daraus für Kantone und Gemeinden finanzielle Auswirkungen entstehen würden. Enttäuscht wurden wir von den Leuten, die immer und zu jeder Stunde den Föderalismus preisen, ihn aber ablehnen, wenn die angestrebte Eigeninitiative mit finanziellen Folgen verbunden ist.

Wie bereits erwähnt, gingen die Meinungen in der Kommission weit auseinander. Während die Flughäfen, der Luftver-

kehr, die Schifffahrt und die Transporte von flüssigen Brenn- und Treibstoffen mit Rohrleitungen wenig zu diskutieren gaben, schieden sich die Geister bei den Problemen des öffentlichen und privaten Verkehrs. Wenn wir auch durch Zusatzdokumentationen über die Notwendigkeit beider Verkehrsträger informiert wurden, werden die Akzente doch unterschiedlich gesetzt.

Etwas allerdings ist nicht möglich: Wir können bei der Behandlung von Verfassungsartikeln nicht die Gesetzgebung festlegen. Die Ausführungsgesetzgebung wird zu neuen Auseinandersetzungen führen. Dann geht es nämlich erst um die Wurst!

Heute und morgen haben wir eine öffentliche Kommissions-sitzung. Die KVP ist von weittragender Bedeutung. Entscheide können deshalb nicht im stillen Kämmerlein endgültig vorbereitet werden. Bei der Vorlage handelt es sich um den wichtigsten Entscheid seit Jahren im Verkehrswesen. Die Stunde der Wahrheit hat geschlagen. Fast alle Anträge, die in der Kommission unterlagen, sind als Minderheitsantrag wieder aufgenommen worden. In echt demokratischer Ausmarchung haben wir zu tragbaren Beschlüssen zu kommen.

Wir haben in unserem Land zwei Verkehrsträger mit Steuergeldern immer weiter ausgebaut, die sich jetzt gegenseitig konkurrenzieren. Können wir uns immer grössere Investitionen im Verkehr leisten? Besteht nicht die Gefahr, dass andere Aufgaben des Bundes zu kurz kommen? Wir müssen nicht nur aus raumplanerischen und Umweltschutzüberlegungen Prioritäten setzen, sondern aus nackten finanziellen Gegebenheiten. Wir sind davon überzeugt, dass die Vertreter aller Verkehrssysteme in erster Linie Staatsbürger sind und erst in zweiter Linie Interessenvertreter.

Viel zu reden gab in der Kommission der Antrag Lüchinger, welcher in einer ähnlichen Art bereits im Plenum des Ständerates vorlag. Es handelt sich dabei weitgehend um eine Neufassung. Das Departement hat dazu umfassend Stellung bezogen. Die Gefahr, dass in der Volksabstimmung ein Artikel angenommen werden könnte, der andere aber abgelehnt würde und damit die Finanzierung nicht gesichert wäre, besteht, wobei der Antrag Lüchinger heute die finanziellen Konsequenzen in einem Artikel vereinigt hat. Ich selbst messe aber diesen Bedenken weniger Bedeutung zu. Entweder will der Bürger neue Verfassungsbestimmungen; dann wird er zweimal Ja stimmen, oder er will sie nicht, dann schreibt er zweimal Nein. Die Anträge Lüchinger wurden relativ knapp verworfen. Es wäre gut, wenn über die Gegenanträge Lüchinger nach der Eintretensdebatte Grundsatzentscheide gefällt werden könnten.

Ein Neukonzept hat uns auch Kollege Schmidhalter unterbreitet. Er hat dann allerdings auf einen Teil verzichtet und stellt heute noch in Absatz 2 des Artikels 37 Anträge für den motorisierten Verkehr. Bei Annahme der Anträge Schmidhalter oder Lüchinger entstehen grosse Differenzen zum Ständerat. Damit werden die dringend notwendigen gesetzlichen Grundlagen verzögert und die längerfristige Finanzierung der «Bahn 2000» in Frage gestellt.

Die Minderheit der Kommission ist der Meinung, die Vorschläge Lüchinger seien klarer und lesbarer.

Im Artikel 36ter hat sich die Kommission mehrheitlich den Antrag Ruch/Etigue zu eigen gemacht, der die Mitverantwortung des Bundes im Regionalverkehr verankert. Damit wird nach Auffassung von Kommissionsminderheit und Bundesrat ein wesentlicher Stein aus der KVP-Vorlage herausgebrochen.

Bundesrat und Ständerat wollten bewusst den Kantonen die Verantwortung für den regionalen Verkehr überlassen. Mit der Bestimmung, dass keinem Kanton im Vergleich zum heutigen System unzumutbare Belastungen zugemutet werden dürfen, versuchte man, die Bedenken zu zerstreuen. Das Misstrauen des VST gegen die Kantone, welche dieser Fassung ausdrücklich zugestimmt haben, hat mich befremdet. Allerdings ist ein entsprechender, ebenfalls von VST und KTU inspirierter Antrag Dreyer im Ständerat mit 19 gegen 16 Stimmen abgelehnt worden. Wenn ich auch die Auffassung vertrete, dass Betroffene sich immer an die

Kommission wenden dürfen, stelle ich persönlich fest, dass hier eine Grenze des Lobbyismus zutage tritt, die wohl nicht weiter strapaziert werden darf. Offenbar sind die privaten Transportunternehmungen der Auffassung, sie seien erst dann selbständig, wenn sie nicht nur von den Kantonen und den Gemeinden das Geld und vom Bund die technische Mithilfe erwarten können, sondern wenn sie auch noch das Bundesgeld erhalten. Ich habe Mühe, für diese Haltung Verständnis aufzubringen. Persönlich bin ich davon überzeugt, dass sich die Herren der KTU noch die letzten Haare ausreissen werden, wenn diese Vorlage stirbt, nämlich im Moment, in dem wir aus finanziellen Gründen kurzfristig Investitionsprogramme abbremsen müssen.

Wenn der Bund in erster Linie die Verantwortung für den Regionalverkehr zu übernehmen hat, so meint man wohl die finanzielle Verantwortung. Mehrausgaben für den regionalen Verkehr werden aber zu allererst den Ausbau des nationalen Netzes beeinträchtigen.

Die Mehrheit der Kommission ist der Meinung, dass die Neufassung tragbar ist und die Bedenken finanzschwacher Kantone und solcher mit wenigen SBB-Linien zerstreut werden können.

Gemäss neuesten Berechnungen des Amtes ist die KVP kostenneutral. Anträge, den Einbezug der sozialen Kosten und Nutzen des privaten Verkehrs verfassungsmässig in der Strassenrechnung zu verankern, wurden abgelehnt, da die Bestimmung «der Allgemeinheit entstehenden Kosten» auch die sozialen Kosten beinhalte.

Seit Jahren haben wir um die Strassenkostenrechnung gerungen. Jetzt daran zu denken, wie in einer einigermaßen akzeptablen Strassenrechnung nicht nur die Aufteilung auf Kategorien, sondern auch die gerechte Verteilung der umstrittenen sozialen Kosten und Nutzen untergebracht werden soll, verursacht mir eine Hühnerhaut. Wir müssen uns fragen, ob mit der Ueberbewertung solcher «Nebenkriegsschauplätze» nicht das Wesentliche, nämlich die KVP, überhaupt unter die Räder geraten könnte.

In Artikel 37 Absatz 1 hat die Kommission die 5-Prozent-Klausel gestrichen, und zwar recht deutlich, mit 18 zu 4 Stimmen. Ich glaube feststellen zu dürfen, dass kaum ein Mitglied der Kommission der Auffassung ist, es seien bedeutend weniger als 5 Prozent der Steuereinnahmen des Bundes für die KVP zu reservieren.

Die Abneigung der einen, solche Sätze in der Verfassung zu verankern, trifft sich mit den Bedenken der anderen, die der Meinung sind, wenn dieser Satz später einmal nicht ausreichen sollte, müsste eine langwierige Verfassungsänderung vorgenommen werden.

In Artikel 37 Absatz 1 Buchstabe b lehnt die Kommission die Subsidiarität des Treibstoffzollzuschlages, wie ihn der Ständerat verankern möchte, grossmehrheitlich ab, dies mit 20 zu 2 Stimmen. Die Mehrheit der Kommission ist der festen Ueberzeugung, dass die steigenden Kosten des Nationalstrassenunterhaltes wie die Ausgaben für den strassenbedingten Umweltschutz ohnehin eine Verkürzung der real abnehmenden Treibstoffzollzuschläge verhindern würden. Herr Präsident, Herr Bundesrat, liebe Kolleginnen und Kollegen, ich hätte mir eigentlich ein angenehmeres Geschäft als Präsident gewünscht. Die bereits erwähnten weitgehenden Auffassungsdifferenzen haben mir ernste Sorgen bereitet. Ich möchte jenen, die nur im öffentlichen Verkehrswesen eine lebenswerte Zukunft sehen oder sogar das Auto verteuern, sagen: Bietet Hand zu tragbaren Lösungen, sonst werden wir 20 Jahre lang keine Verkehrscoordination haben. Den Autofans möchte ich sagen: Zeigt Verständnis für eine vernünftige KVP, sonst besteht in späteren Jahren die Gefahr, dass wesentliche Eingriffe beim Individualverkehr vorgenommen werden müssen.

Es ist mir ein Bedürfnis, Herrn Bundesrat Schlumpf für sein Engagement herzlich zu danken. Danken möchte ich auch den Damen und Herren der Verwaltung für die einwandfreie Dokumentation, ferner dem vorzüglichen Kommissionssekretär Dr. Hausmann.

Die Kommission beantragt Ihnen mit 15 zu 1 Stimmen bei 3

Absenzen und einigen Enthaltungen, der Vorlage im Sinne der Mehrheit zuzustimmen.

M. Cotti Gianfranco, rapporteur: M. Flubacher, président de la commission, vient de le dire, la modification de la constitution visant à créer les bases d'une politique coordonnée des transports est le résultat d'un long et patient travail à différents niveaux. C'est en effet en 1972, lorsque les limites fixées à l'essor du trafic en raison de son encombrement, de ses nuisances, de sa consommation d'énergie, et de son financement, apparaissaient clairement, que le Conseil fédéral a chargé une commission d'experts d'élaborer une conception globale des transports. Les conclusions de celle-ci, avec ses recommandations en faveur d'une politique des transports coordonnée, réunies en quarante thèses ainsi que les résultats d'une procédure de consultation constituent le fondement du message du Conseil fédéral visant à créer une base constitutionnelle. En effet, le Conseil fédéral s'écarte déjà sur quelques points des recommandations de la commission. Le Conseil des Etats en fera autant et la commission du Conseil national y apportera quelques modifications. Nous reviendrons sur ce point lors des prochains débats.

La commission d'experts s'acquitta de sa tâche en 1978, tâche difficile d'ailleurs, ce qui justifie la durée exceptionnelle des travaux. Les transports et les communications sont des instruments essentiels de notre vie démocratique, sociale et économique. Le droit du citoyen à la mobilité fait partie intégrante de sa liberté. Les habitudes de vie de nos citoyens sont conditionnées par le système des transports. Pensons à l'organisation du trafic dans les agglomérations, au trafic qui relie les vallées aux centres et dont l'absence a provoqué et provoque encore un exode des populations vers les villes. L'évolution du commerce, de l'industrie, particulièrement du tourisme en dépend, ainsi que la répartition des avantages économiques, du bien-être, entre les différentes régions du pays. La capacité concurrentielle de notre économie face à l'étranger est déterminée dans une forte mesure par les moyens de transports dont elle dispose et par leur coût. La commission avait une tâche à accomplir d'une portée politique étendue. Ses recherches, ses déductions, ses conclusions ne peuvent être considérées comme un simple support technique à l'usage des hommes politiques. C'est le Conseil fédéral lui-même qui n'a pas voulu imposer des limites au mandat qui lui a été imparti. Il a demandé à la commission de favoriser la prospérité générale du pays, d'assurer la plus grande liberté de mouvement possible et le libre choix des moyens de transport, de concilier les exigences antagonistes, de permettre une réalisation progressive de l'oeuvre, ce qui implique un mandat de nature politique très étendu. Personne ne peut donc reprocher à la commission d'avoir empiété sur le domaine politique. C'était sans doute inévitable, comme peuvent apparaître inévitables des critiques d'ordre politique au travail, par ailleurs excellent, qui nous présente un scénario général sur la situation des différents transports: trains, routes, voies d'eau et aériennes. Cette conception nous apporte aussi des suggestions qui sont le fruit de la grande expérience de ses membres, représentants des milieux de la science, de l'économie, des moyens de transports et de leurs usagers, de la politique, ainsi que de l'administration, mais surtout de l'expérience de son président, l'ancien conseiller national Aloïs Hurlimann.

Votre commission a commencé l'examen du message et des résultats des travaux du Conseil des Etats au cours de l'été dernier. Il en est résulté de profondes différences d'opinions; d'où les nombreuses propositions minoritaires.

Venons-en à la teneur de la proposition du Conseil fédéral qui ne s'écarte de la conception globale suisse des transports que sur un nombre réduit de points. Sur le plan formel d'abord, en ce qui concerne l'ampleur de la révision constitutionnelle. Alors que la Commission de la conception globale suisse des transports voulait soumettre à révision tous les articles existants concernant les transports et les reclasser de manière systématique, le Conseil fédéral maintient les

dispositions sur la navigation, les chemins de fer, les installations de transports par conduites, les postes et télégraphes, les routes nationales, les automobiles et les cycles, la navigation aérienne, ainsi que les chemins et sentiers pédestres. Le monopole des transports de l'Etat et les systèmes de concessions qui en découlent ne devront pas être modifiés. La disposition de principe concernant le libre choix de moins de transports n'a pas été reprise par le Conseil fédéral, car une telle norme ne saurait avoir une validité autonome à côté des garanties constitutionnelles déjà existantes. Les seules propositions nouvelles, hormis quelques modifications secondaires dont on parlera lors de la discussion de détail, portent sur deux articles, l'article 36ter qui fixe les objectifs de la politique d'ensemble des transports pour la Suisse et l'article 37 qui contient les règles de financement des tâches de la Confédération en matière de transports. Il s'agit donc, sur le plan formel, d'une révision facilement identifiable et relativement limitée de la constitution.

Je me permettrai quelques considérations sur ces dispositions en examinant les éléments principaux de la proposition assortie de la prise de position du Conseil des Etats et de celle de votre commission. L'article 36ter, premier alinéa, qui confère au législateur fédéral le mandat de définir les objectifs de la politique suisse des transports, compte tenu des besoins, de l'utilisation rationnelle des ressources et des effets sur l'homme et l'environnement, ainsi que de coordonner les transports sur terre, sur l'eau et dans les airs, dans les limites de ses attributions, n'a été contesté ni au Conseil des Etats ni en commission. La nouveauté introduite par le Conseil fédéral consiste dans la compétence de la Confédération de légiférer pour décharger les routes du trafic marchandises à grande distance, si l'intérêt général l'exige. Cette idée n'est pas contestée, elle a été acceptée par une large majorité soit au Conseil des Etats, soit dans notre commission. Les alinéas 2 et 3 de l'article 36ter constituent, en ce qui concerne la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, un élément important de la proposition. Cette question a provoqué une confrontation au sein de la commission, confrontation d'ailleurs très utile puisqu'elle a donné la possibilité d'étudier à fond le problème ainsi que les éléments étroitement imbriqués dans le système global des transports. Il s'agit des transports publics et privés. Selon le Conseil fédéral, il ne faut plus identifier les transports publics au rail et les transports privés à la route, car cette dernière permet d'assurer également un service public. Le Conseil fédéral propose donc une norme qui va beaucoup plus loin que l'article 36ter actuel, limité aux seules routes nationales. Elle est applicable au réseau ferré, aux voies navigables, aux infrastructures liées au trafic aérien ainsi qu'aux conduites. De la même façon que pour la proposition générale de définition des tâches entre la Confédération et les cantons, le Conseil fédéral propose de mettre en concordance pour l'essentiel, dans le secteur des transports, les compétences décisionnelles adaptées aux intérêts en présence avec la responsabilité financière, de manière à garantir un emploi efficace des ressources.

Le rapport de la Commission de la conception globale suisse des transports a désigné cet objectif par une formule lapidaire, même trop lapidaire: «Qui commande paie». Toujours en se fondant sur le rapport précité, le Conseil fédéral propose d'appeler «hiérarchie des transports», le fait que la Confédération se consacre en premier lieu au réseau des transports d'importance nationale ou, autrement dit, aux liaisons entre les régions et avec l'étranger en garantissant toutefois les droits de participation des cantons. Corrélativement, le transport régional doit être du ressort des cantons. L'inspiration de ce modèle qui est prévu pour tous les modes de transports, soit publics, soit privés, a été reprise du régime qui s'applique actuellement seulement au réseau routier, lequel fait la distinction entre les routes nationales et les routes principales subventionnées par la Confédération, d'une part, et, d'autre part, le réseau routier restant qui est aménagé par les cantons en vertu du droit cantonal.

Il faut d'ores et déjà relever que le nouveau critère prévoit tout de même qu'en matière de transports publics régionaux la Confédération doit définir les principes indispensables à sa promotion et à sa conception pour assurer une coordination entre les prestations, et cela déjà selon le projet du Conseil fédéral. C'est là une brèche dans la hiérarchie des transports, un symptôme que cette dernière ne peut pas se concrétiser sans corrections.

Parfaite au point de vue de la logique et de la systématique, cette conception aura des difficultés à s'affirmer sur le plan pratique, d'où les vives objections de la part des milieux intéressés et des représentants des cantons qui craignent une trop forte concentration des tâches fédérales en faveur des axes principaux et en défaveur des transports publics régionaux. Les entreprises de transports concessionnaires, chemins de fer et autobus, redoutent de devoir dépendre de l'aide financière des cantons. Une forte minorité du Conseil des Etats a donné son appui à ces objections, tandis que la commission du Conseil national décidait de franchir le Rubicon en tranchant par 14 voix contre 11, marquant ainsi que le trafic public régional est une tâche commune de la Confédération et des cantons.

Le principe inscrit à l'article 36ter est celui de l'équilibre financier. D'après cet article, les usagers des réseaux de transports (dans le trafic privé ce sont les détenteurs des véhicules et dans les transports publics les entreprises) sont tenus de couvrir, en règle générale, leurs coûts respectifs. L'article 37, le deuxième pilier de la réforme constitutionnelle, dit aussi article financier, règle les sources de financement et l'utilisation des fonds pour les tâches de transports qui incombent à la Confédération. Elle doit couvrir les prestations de services publics demandées en premier lieu au moyen des ressources générales. Pour les autres dépenses, telles qu'elles découlent des tâches de l'article 36ter, soit le financement de la construction et de l'entretien des réseaux d'importance nationale ainsi que les contributions aux cantons, il est prévu des ressources différentes pour les transports publics et pour les transports privés pour lesquels elle tiendra des comptes séparés.

La variante adoptée par la majorité de la commission, celle de la hiérarchie des transports, est sans conséquence sur le plan du financement. La majorité de la commission s'est ralliée à la solution du Conseil des Etats, c'est-à-dire celle de la contribution de base fixée à long terme par le législateur. Le Conseil fédéral aurait aimé indiquer le 5 pour cent des recettes provenant des impôts et des droits de douane comme contribution permanente. Des considérations d'ordre constitutionnel et de politique financière, dont nous parlerons au cours du débat de ce jour, ont incité la majorité de la commission à suivre la proposition du Conseil des Etats qui se base sur celle du Conseil fédéral, mais sans indiquer le pourcentage.

Une proposition de minorité suggère qu'une partie du supplément aux droits d'entrée sur le carburant soit destinée aux transports publics. On en reparlera car cette proposition nous sera soumise aujourd'hui ou demain.

Une autre proposition de minorité vise à réunir tous les moyens destinés aux transports dans un seul compte, ce qu'on appelle le «Eintopffinanzierung» et à diviser le total en consacrant au moins la moitié du fonds aux transports publics. Le projet de réforme constitutionnelle vise en soi à revaloriser les transports publics mais cette minorité risque, en allant si loin, d'en compromettre l'application.

Avant de conclure, j'aimerais vous proposer encore quelques brèves considérations sur la proposition de M. Lüchinger qui a déjà été discutée au Conseil des Etats. M. Lüchinger s'en tient à une distinction à peu près systématique entre l'infrastructure routière et les transports publics, d'une part, et entre la répartition des tâches et leur financement, d'autre part. Il s'agit d'une structure claire, de normes aisément lisibles, mais aussi d'une rédaction un peu trop longue et trop détaillée pour un texte constitutionnel. Ce texte comporte une vision sectorielle du problème qui va à l'encontre des objectifs d'une solution globale. Si l'on suit l'idée de M. Lüchinger, il y a un risque pour que le peuple et les

cantons acceptent l'un des piliers de la réforme et refusent l'autre.

En conclusion et pour résumer, le projet politique coordonné des transports est une oeuvre remarquable et apporte de nombreuses et importantes innovations. On remarque avant tout la volonté d'une politique d'ensemble, la coordination des transports, la protection de l'environnement, la possibilité de décharger les routes dans des cas extrêmes du trafic marchandises. Deuxièmement, on constate une subdivision plus claire entre les différents secteurs de trafic et l'introduction du principe de la causalité en matière de coût des transports. Troisième et dernier point, on note un système de financement souple et respectueux des exigences écologiques.

La modification proposée pour ce qui a trait au trafic public et régional par la décision de la commission n'enlève rien à la valeur de la réforme.

Je m'associe aux remerciements adressés par M. le président de la commission à M. Schlumpf, conseiller fédéral, aux représentants de l'administration, au secrétaire de la commission ainsi qu'à la Commission de la conception globale suisse des transports et à son président. La commission, le président vient de vous le dire, recommande, par 15 voix contre une, d'entrer en matière.

Biel: Zuerst eine persönliche Vorbemerkung: Ich habe seit vielen Jahren in der schweizerischen Verkehrspolitik sehr intensiv mit dem Nationalstrassenbau zu tun, ich bin Mitglied der beratenden Kommission für den Nationalstrassenbau und habe daneben noch eine andere Kommission präsi diert, über die Sie dann in der dritten Woche einiges hier hören werden. Ferner war ich Mitglied – übrigens mit dem jetzigen Bundesrat Schlumpf zusammen – in der Kommission zur Erarbeitung der GVK, zusätzlich war ich erst noch im Redaktionsausschuss, als wir den Bericht erstellt haben. Ich führe das an, damit Sie genau sehen, woher ich komme, und ich kann natürlich diese Erkenntnisse und die Politik, die ich dort mitgetragen habe, auch hier nicht verleugnen. Einige Vorbemerkungen zur Verkehrspolitik an sich: Der Verkehr ist von grosser quantitativer Bedeutung, das sollte man auch einmal vor Augen führen. Wenn Sie das beziffern wollen, können Sie vielleicht sagen, der Verkehrsaufwand an sich dürfte 25 Prozent des Bruttoproduktionswertes unserer Wirtschaft ausmachen oder, wenn Sie es bereinigen um die Vorleistungen, 15 Prozent des Bruttosozialproduktes, so dass man ungefähr die Grössenordnung sieht. Das ist das eine.

Das Zweite ist: Das schweizerische Verkehrssystem ist ausserordentlich hoch entwickelt; man kann also, wenn man Verkehrspolitik macht, auf diesem Gebiet nur bescheidene Korrekturen vornehmen. Das wird auch gerne vergessen. Ein Drittes: Verkehrspolitik ist nicht Selbstzweck, aber auch nicht der Hebel, um Gesellschaftspolitik zu betreiben. Verkehrspolitik hat die Aufgabe, die Ziele, die wir in der Bundesverfassung haben bzw. die Ziele, die wir, die politischen Instanzen, mit unseren Entscheidungen in den letzten Jahren gesetzt haben, verwirklichen zu helfen, und nicht mehr. Schliesslich ist ja Verkehr die Folge der Bevölkerungsentwicklung, der Siedlungsstruktur und der Wirtschaftsentwicklung.

Vielleicht noch eine letzte Vorbemerkung zur Wissenschaft: Im Zusammenhang mit der Verkehrspolitik wird sehr viel von Wissenschaft gesprochen. Es gibt keine wertfreie Wissenschaft in diesem Bereich, das muss man einmal betonen. Die Wissenschaft kann saubere Methoden erarbeiten. Diese sind dann sauber, wenn verkehrspolitische Entscheide nachvollziehbar sind. Mehr kann diese Wissenschaft nicht, vor allem kann sie uns keine politischen Entscheidungen ersparen. Um die kommen wir nicht herum. Das muss auch einmal gesagt werden, weil man gerne verkehrspolitischen Entscheidungen ausweicht und wissenschaftliche Abklärungen und alles mögliche verlangt, eben weil man nicht entscheiden will.

Was verstehen wir unter koordinierter Verkehrspolitik? Eines ist sicher: es heisst, dass wir den Verkehr ganzheitlich,

als Ganzes zu betrachten haben, ganzheitlich innerhalb des Verkehrs, aber auch ganzheitlich innerhalb unserer Wirtschaftspolitik, unserer Volkswirtschaft. Das bedeutet, dass Schluss sein sollte mit dem bisherigen Nebeneinander, sogar Gegeneinander der Verkehrsträger, und dass es heissen muss: «miteinander gestalten». Wenn man das will, hat das auch Folgen für die formelle Ausgestaltung der entsprechenden Verfassungsartikel. Wir haben dabei innerhalb unserer freiheitlichen Gesellschaftsordnung Entscheidungen so zu treffen, dass wir mit den günstigsten volkswirtschaftlichen Kosten die Probleme lösen. Das heisst also, dass wir den Verkehr optimieren müssen. Das ist das, was Sie in Absatz 1 von Artikel 36ter finden.

Wir müssen aber zweitens auch eine klare Kompetenzordnung haben. Das ist ganz entscheidend für die Verkehrspolitik. Diese Kompetenzordnung sollte in den Absätzen 2 und 3 von Artikel 36ter geschaffen werden.

Persönlich kann ich mich mit den Entscheidungen der Mehrheit der Kommission nicht befreunden. Erstens einmal, weil man wieder den privaten Verkehr anders als den öffentlichen behandeln will, aber auch, weil man in Absatz 3 wiederum die Verantwortlichkeiten vermischt. Bund und Kantone: Ja, wer entscheidet dann letztlich? Ist es letztlich wieder ein subaltern Bundesbeamter, der vorrangig entscheidet, vor Regierungen von Kantonen? Aber ich weiss, man hat das in gewissen Kreisen recht gerne, weil man sich kennt und sich arrangiert hat. Aber das ist nicht koordinierte Verkehrspolitik, sondern Weiterwursteln mit dieser unklaren Verantwortlichkeit. Persönlich lehne ich das ab. Es scheint mir dort der Antrag der Minderheit II richtig. Wir können auch weiter gehen. Nach welchen Gesichtspunkten soll koordinierte Verkehrspolitik betrieben werden? Es scheint mir ganz richtig, dass wir auf den Grundsatz des Verursacherprinzips zurückgehen. Dies ist ein ganz wichtiges Prinzip, das übrigens der GVK-These 20 entspricht. Man kann sich darüber streiten, wie weit die Eigenwirtschaftlichkeit gehen soll. Mit der Eigenwirtschaftlichkeit als Grundsatz können wir natürlich keine vernünftigen Investitionsentscheidungen treffen. Die Eigenwirtschaftlichkeit brauchen wir dennoch, vor allem zur Führung der Verkehrsunternehmungen. Dort ist dieser Grundsatz sehr wichtig. Dagegen bin ich der Auffassung, dass künftig bei Investitionsentscheidungen von der Grenzkostenbetrachtung auszugehen sei. Das ist insofern schwierig, als uns dazu noch zahlreiche Daten fehlen. Aber wir können das Schritt für Schritt verwirklichen. Nur dann können wir unser Verkehrssystem optimieren. Es ist etwas ganz anderes, welche Gesichtspunkte wir bei Investitionsentscheidungen anwenden, als welche Gesichtspunkte wir anwenden, um nachträglich ein bestehendes Verkehrssystem oder einen bestehenden Verkehrsträger zu beurteilen. Soweit zur Eigenwirtschaftlichkeit.

Der Streit wird ja – wie meist in der Schweiz – bei der Finanzierung ausgetragen. Dort geht es nun darum: wie weit wollen wir gehen? An sich hat die Gesamtverkehrskonzeption (GVK) in den Thesen 20 bis 24 zwar zwei getrennte Finanzierungssysteme vorgesehen, die aber untereinander verbunden sind. Das ist auch in etwa das, was der Bundesrat und die Mehrheit vorgeschlagen haben. Der logischste Antrag ist der Hauptantrag der Minderheit I, weil er eine einheitliche Verkehrsfinanzierung vorschlägt. Wenn ich persönlich den Minderheitsantrag I unterstütze, dann allerdings nur in Absatz 1. Die Realisten sagen, das gehe zu weit; die Kommissionsmehrheit biete mit dem Bundesrat zusammen einen Ausweg. In diesem Fall ist es aber wichtig, dass man die Infrastrukturkosten des öffentlichen Verkehrs mitfinanziert. Unsere Fraktion tritt dafür ein, dass ein Teil der Treibstoffzollerträge dazu verwendet wird. Das entspricht ja letztlich auch der Initiative, die vom Landesring zur Förderung des öffentlichen Verkehrs eingereicht worden ist.

Zur politischen Würdigung der Vorlage: Mit Kosmetik können wir die grundsätzliche Auseinandersetzung im Schweizer Volk nicht vermeiden; also müssen wir sie endlich einmal führen. Wir müssen wissen: Wie weit möchten die Schweizer gehen? Wollen sie eine gemeinsame Verkehrsfinanzierung oder nicht? Deshalb lehne ich jene Minderheitsan-

träge, die das vermeiden wollen, ab. Wir können diese Auseinandersetzung nicht später auf der Gesetzgebungsebene, sondern wir müssen sie jetzt führen.

Noch ein Letztes: Wir machen Verfassungsrecht und nicht Gesetze oder gar Verordnungen. Das müsste man auch bei der Beurteilung der einzelnen Anträge berücksichtigen. Wir möchten, dass man bei der koordinierten Verkehrspolitik an den Grundsätzen, die in der Verfassung verankert sind, auch wirklich festhält, damit der Stimmbürger darüber entscheiden kann. In diesem Sinne treten wir für die Verwirklichung einer koordinierten Verkehrspolitik ein.

Bircher: Wir sind uns bei der Behandlung der koordinierten Verkehrspolitik bewusst, dass der Verkehr nicht mehr in diesem Masse zunehmen darf. Wenn Herr Biel soeben gesagt hat, das Verkehrssystem habe sich sehr natürlich entwickelt und er zweifle daran, dass grosse Veränderungen herbeigeführt werden könnten, so hoffen wir doch, dass jetzt mit dieser Gesamtverkehrsplanung eine Aenderung wirksam betrieben werden kann. Wohin es nämlich führt, wenn wir sie nicht wirksam zu ändern versuchen, sehen wir bei den Investitionen: die Strasseninvestitionen stiegen auf über 2,5 Milliarden Franken pro Jahr oder um das Fünffache der Infrastrukturinvestitionen für die Bahnen. Allein in die rund 1400 km Nationalstrassennetz wurden seit 1959 23 Milliarden Franken investiert. Heute rechnet man vergleichsweise mit etwa 6 Milliarden für das Projekt «Bahn 2000». Das gesamtschweizerische Strassennetz ist übrigens seit 1960 um 12 800 km oder um ein Viertel angewachsen. Eine weitere Zahl, die Sie hoffentlich auch erschreckt: im gleichen Zeitraum verfünffachte sich der PW-Bestand.

Als Folge dieser Entwicklung haben wir eine Abnahme des öffentlichen Verkehrs. Im Jahr 1960 hatte der Personenverkehr noch 42 Prozent Anteil; er sank bis 1970 auf 25 Prozent, und heute pendelt er zwischen 17 und 18 Prozent. Fazit: Die Strasseninvestitionen haben die Attraktivität des Individualverkehrs und der Strassentransporte ganz erheblich gesteigert und die Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen Personen- und Güterverkehrs verschlechtert.

Sie alle erinnern sich an die Eröffnung des Gotthardstrassentunnel im Jahre 1980, als der Bundesrat verkündete, dies sei eine bessere Verbindungsmöglichkeit für die Bevölkerung dies und jenseits des Gotthardmassivs und kein Korridor für den Strassenverkehr. Aber innert weniger Jahre stiegen die täglichen Lastwagenfahrten von 200 auf 1200 an. Heute sind sie noch weiter angestiegen. Tägliche Umweltbelastung für die betroffene Bevölkerung und massive Güterverkehrsdefizite für die Bahnen waren die Folgen.

Nun erhalten wir endlich Verfassungsgrundlagen, die eine gesamtheitliche, aufeinander abgestimmte Verkehrspolitik ermöglichen.

Die SP-Fraktion ist der Meinung, dass aber diese Verfassungsartikel nur dann einen Sinn erhalten, wenn damit eine andere Entwicklung des Verkehrs eingeleitet und die oben skizzierte grenzenlose Mobilität des Individualverkehrs nicht mehr so weitergeht bzw. die damit verbundene enorme Umweltbelastung reduziert werden kann. Wieder ein Zahlenvergleich: Eine vergleichbare Mengenkapazität des öffentlichen Verkehrs verbraucht etwa neunmal weniger Land, etwa zehnmal weniger Energie und hinterlässt etwa neunzehnmal weniger Luftverschmutzung als der Individualverkehr. Deshalb muss mit der koordinierten Verkehrspolitik primär versucht werden, den Anteil des öffentlichen Verkehrs in unser aller Interesse und mit dem Seitenblick auf die Umweltgefährdung nachhaltig zu erhöhen. Ich möchte wie Herr Biel jetzt schon auf die dritte Woche unserer Sessionsberatungen hinweisen, auf die Ueberprüfung des Nationalstrassennetzes: Der bisherige Ausbau des Strassennetzes und die Verlagerung des Güterverkehrs auf die Strasse sind zu bremsen, sonst nützen alle diese frommen Wünsche nichts.

Der Kommissionspräsident hat an die 40 Thesen erinnert, die 1977 von der GVK-Kommission verabschiedet wurden. Ich habe mir die zweite These im Schlussbericht wieder angeschaut. Sie spricht immerhin noch recht deutlich von

einer «notwendigen Anpassung des Strassennetzes und des Bauprogramms der Nationalstrassen an die veränderten wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Gegebenheiten». Das sagt nicht etwa die SP oder eine andere umweltbewusste Gruppe hier in diesem Rate, sondern die meines Wissens einhellige GVK-Kommission im Jahre 1977 in einer ihrer Thesen. Entsprechend hat sie weiter ausgeführt, dass das Angebot der Bahnen in dem für sie wesensgerechten Verkehr verbessert werden müsse.

Diese Zielsetzungen, die ich eben aus der GVK zitiert habe, kommen nach unserer Auffassung im Koordinationsartikel zu wenig oder gar nicht zum Ausdruck. Die SP wird deshalb Minderheitsanträge stellen, wonach der Bund beim Güterfernverkehr Massnahmen zu treffen hat, um diesen von der Strasse auf die Schiene zu bringen. Beim nationalen Strassennetz, für das ja der Bund zuständig ist, soll für Neubauten oder Ausbauten künftig das fakultative Referendum gelten. Das entspricht dem Volkswillen, soll aber auch als Bremse für künftige Autobahnerweiterungen verstanden sein und liegt damit ganz im zitierten GVK-Gedankengut. Also auch hier werden wir einen Minderheitsantrag stellen. Gänzlich enttäuscht – und hier kann ich anknüpfen an die ermutigenden Gedankengänge von Herrn Biel zur Finanzierungsfrage – sind wir von den Finanzierungsvorschlägen der KVP. Zwar spricht auch hier die These 21 der GVK von je einem separaten Fonds für den Privatverkehr und den öffentlichen Verkehr. Man hat also schon in der GVK den Gesamtfinanzierungsfonds fallengelassen. Hier kann ich mich also nicht auf diese Thesen abstützen. Dann aber geht diese These 21 weiter und formuliert, dass diese beiden Fonds unter sich derart auszugleichen seien, dass längerfristig die festgesetzten Zielsetzungen sowohl des öffentlichen als auch des privaten Verkehrs erreicht werden könnten. Es fehlt aber in der heute präsentierten, verwässerten Lösung ein voll funktionierendes Ausgleichssystem zwischen den beiden Fonds. Nur vorübergehend und erst noch auf dem zeitraubenden Weg über die Gesetzgebung soll ein gewisser Ausgleich möglich sein. Das ist von uns aus gesehen zu wenig. Beim Finanzierungsartikel wird entschieden, ob die hochgesteckten Ziele der KVP erreicht werden können und ob die Finanzierung des hintennachhinkenden öffentlichen Verkehrs gewährleistet ist.

Wir schlagen Ihnen eine Lösung vor mit einem Gesamtverkehrsfonds, wo alle Einnahmen für den privaten und den öffentlichen Verkehr nach Massgabe der Gesamtverkehrspolitik, das heisst also nach den politischen Prioritäten und nach den von uns gesetzten Zielsetzungen eingesetzt werden können. Gerade hier bei der Finanzierung dürfen wir nicht den Fehler machen und eine rein auf den heutigen Tag festgeschriebene Lösung wählen, wie es einzelne Minderheitsanträge tun wollen. Die Lösung des Bundesrates geht uns einfach viel zu wenig weit. Sie ist verwässert.

Die Treibstoffzollverfassungartikel, die jetzt immer wieder etwa heraufbeschworen werden – das vergessen Sie eben –, stellten eine finanzpolitische Sofortmassnahme dar, die wir nun nicht einfach einbetten dürfen in diese koordinierte Verkehrspolitik. Die muss ausgewogener und für die Bewältigung der zukünftigen Investitionen eben neu abgefasst sein.

Sollte unsere Lösung mit dem Einheitsfonds keine Mehrheit finden, so müssten im Sinne einer etwas weiter gefassten Zweckerweiterung mindestens die Infrastrukturaufwendungen für den öffentlichen Verkehr aus den Mitteln beider Verkehrsträger finanziert werden können. Gerade auch im Hinblick auf «Bahn 2000» scheint uns das eine Minimalforderung zu sein.

Der Grundbeitrag aus den Steuereinnahmen wäre mit mindestens fünf Prozent ebenfalls etwas flexibler festzuschreiben. Wir können uns auch eine Lösung, wie sie Ihnen mit einem Minderheitsantrag Herzog präsentiert wird, vorstellen, wonach ein Drittel der Treibstoffzolleinnahmen für den öffentlichen Verkehrsfonds reserviert bleiben soll. Diese Minderheitsanträge müssen Sie mit aller Sorgfalt betrachten. Sie sind entscheidend für die künftige Verkehrsentwick-

lung, und damit können Sie eben auch wirklich Verkehrspolitik und Verkehrslenkung betreiben.

Bei der Aufgabenteilung, wie sie bei den Verkehrsnetzen zur Diskussion steht, ist die vorgeschlagene Lösung beim privaten Verkehr – also nationale Strassennetze im Zuständigkeitsbereich des Bundes, für die übrigen haben die Kantone zu sorgen – nach unserer Meinung sinnvoll. Die angestrebte Gleichschaltung bei der Aufgabenteilung des öffentlichen Verkehrs missachtet aber grundlegende Unterschiede der beiden Verkehrsträger, die jetzt im Laufe der Diskussion leider einfach immer vergessen werden. Beim privaten Verkehr ist nur die Bereitstellung der Infrastruktur eine öffentliche Aufgabe. Den Rest besorgt der Autofahrer, der Private. Beim öffentlichen Verkehr aber stellen Infrastruktur und Betrieb eine Einheit dar, sie stehen in einer Wechselbeziehung.

Wenn Sie nun eine Trennung vornehmen wollen in einen nationalen und in einen regionalen Bereich, ist deshalb beim öffentlichen Verkehr mit sehr grossen praktischen Schwierigkeiten zu rechnen. Zu viele Bereiche, wie beispielsweise die Tarife, das Fahrplanwesen, Rollmaterial oder Personalfragen, stehen eben in einem einheitlichen System und in wechselseitigen Abhängigkeiten. Der Bund hat also nach unserer Meinung weiterhin auch für den regionalen öffentlichen Verkehr nachhaltig zu sorgen und ihn zu koordinieren, weil sich der öffentliche Verkehr – ich sage das sehr deutlich – nicht für extrem föderalistische Lösungen eignet, so schön sie klingen mögen, wenn man sie rein für sich präsentieren mag. Hier könnte nach unserer Meinung ein scheinbarer Fortschritt einen Rückschritt bringen.

Wir bitten Sie also nachhaltig, hier die Kommission zu unterstützen. Ich möchte deshalb um diese Unterstützung der Kommission nachsuchen, weil das der Kommissionspräsident in dieser Frage nur sehr halbherzig getan hat.

Zum Schluss rufen wir Sie auf, die Koordinationsartikel in der Bundesverfassung beim Kernstück der Finanzierung nicht stur nach den einzelnen Verkehrsträgern aufzusplitteln, sondern wir bitten Sie: Trachten Sie danach, bei dieser Revisionsvorlage wirklich zukunftsgerechte Lösungen zu finden. Die Einwirkungsmöglichkeiten seit Einsetzung der GVK-Kommission im Jahre 1972 – 1977 hat sie die Thesen präsentiert – sind ohnehin schon sehr stark geschwunden. Wir alle haben die Entwicklung in der Vergangenheit beklagt, also müssen wir heute die richtigen Weichen stellen, um für die Zukunft eine andere Verkehrslenkung zu bewirken.

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und die notwendigen Änderungen daran zu vollziehen.

Lüchinger: Wir stehen in der Verkehrspolitik in einer Umbruchzeit. Nach zweieinhalb Jahrzehnten der explosionsartigen Entwicklung des Automobilverkehrs ist in unserem Land seit etwa zehn Jahren ein Umdenken im Gang, ein Umdenken in Richtung mehr Umweltschutz und damit verbunden auch eine Rückbesinnung auf die Vorzüge des öffentlichen Verkehrs. Die stärkere Förderung des öffentlichen Verkehrs wird von breiten Volkskreisen unterstützt – sicher von einer Mehrheit –, und auch die freisinnig-demokratische Fraktion steht hinter dieser Zielsetzung. Im Zentrum dieses Wandels, in dem wir uns befinden, stehen aber finanzielle Probleme. Die Strassenfinanzierung ist seit Jahrzehnten absolut gesichert, in den Kantonen durch die immer noch steigenden Erträge der Motorfahrzeuggebühren und im Bund durch die Eingänge aus den Treibstoffölen und aus den Treibstoffzollzuschlägen. Beim öffentlichen Verkehr fehlt ein solcher Goldesel. Seit 14 Jahren arbeiten wir daran, diese Ungleichheit bei der Finanzierung zu korrigieren (Expertenkommission für die Gesamtverkehrskonzeption usw.). Heute und morgen geht es darum, die Verfassungartikel, welche das Resultat dieser ganzen Arbeit sind, zu beschliessen.

Man müsste eigentlich meinen, dass das ein sehr einfaches Unterfangen sei, weil man sich ja in der groben Zielsetzung einig ist. Aber es stellt sich heraus, dass das nun ganz und gar nicht so einfach ist. Wie bei jedem Umbruch gibt es

Kräfte des Beharrens und Kräfte des Fortschrittes. Aber noch viel komplizierter wird die Sache, weil der Umbruch mit einem Verteilungskampf um finanzielle Mittel verbunden ist. Der Automobilist wehrt sich dagegen, dass seine Gebühren und Zolleistungen für etwas ganz anders verwendet werden als für das Auto und für die Strasse. Wenn es aber schon so sein muss, will der Automobilist wenigstens wissen, wofür seine Gelder konkret verwendet werden.

Ein gleicher Verteilungskampf spielt sich ab zwischen dem Bund und den Kantonen. Der Bund möchte sich im Regionalverkehr entlasten; die Kantone schreien deswegen Zeter und Mordio. Zeichen dieses Kampfes, der da stattfindet, sind eine Vielzahl von zum Teil widersprüchlichen Volksinitiativen. Da ist einmal die VCS-Initiative. Sie verlangt eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe. Zwei andere Volksinitiativen befinden sich noch im Stadium der Unterschriftenammlung. Sie verlangen genau das Gegenteil, nämlich die Abschaffung der heutigen pauschalen Schwerverkehrsabgabe. Eine weitere Volksinitiative fordert die Aufhebung der Autobahnvignette. Die Landesring-Initiative will in ihrer Uebergangsbestimmung den Kantonen jährlich einige hundert Millionen Franken wegnehmen, damit der Bund sie investieren kann im öffentlichen Verkehr. Dann gibt es die Strassenbauverbotsinitiative der POCH, welche zwar aussichtslos ist; aber im Hintergrund hören wir bereits von einer neuen Initiative des VCS in gleicher Richtung, welche sicher sehr viel realistischer und ernsthafter sein wird.

Das ist das verwirliche und streitvolle Umfeld, in das unsere heute und morgen zu behandelnde Vorlage hineingestellt ist. Die freisinnig-demokratische Fraktion ist der Meinung, dass man diesen Schwierigkeiten offen in die Augen sehen soll. Man soll nicht versuchen, darum herumzuschleichen. Wir leben in einer direkten Demokratie. Da soll der Bürger mitsprechen können.

Wenn ich nun die Verfassungsvorlage des Bundesrates – auch mit den Korrekturen des Ständerates – im Lichte dieser Ueberlegungen betrachte, so komme ich zum Schluss, dass man den Bürger zu wenig zum Zuge kommen lassen will. Die Verwaltung hat zwei in der Theorie sehr schöne Verfassungsartikel erarbeitet. Sie sind knapp, logisch, konsequent, und sie sind vor allem sehr offen für weitreichende künftige Entwicklungen. Die beiden Artikel knüpfen nicht an die gewachsenen politischen Verhältnisse an, sondern springen weit darüber hinaus. Der Bundesrat hat Mut für die Zukunft. Das ist an sich sehr schön. Wo bleibt aber der Bürger in diesem Unternehmen? Der Bürger muss ja sagen zu etwas, das er in seinen Konsequenzen gar nicht richtig überblicken kann. Das ist der Grund, warum die Minderheit Ihrer Kommission dazu gekommen ist, einen alternativen Verfassungstext auszuarbeiten. Diese Alternative knüpft näher beim geltenden Recht an. Sie sagt dem Bürger klarer und ausführlicher, worum es geht und was er von der neuen Ordnung zu erwarten hat. Sie belässt dem Bürger die Möglichkeit, bei weitreichenden künftigen Entwicklungen an der Urne mitzuzentscheiden.

Die FdP-Fraktion unterstützt aus diesen Gründen den Alternativvorschlag der Minderheit. Die FdP-Fraktion sagt ja zum koordinierten Verkehr. Sie sagt ja zur stärkeren Förderung des öffentlichen Verkehrs. Sie wird daher für Eintreten stimmen. Aber sie tritt für eine Vorlage ein, die verständlicher und lesbarer ist, eine Vorlage, die im finanziellen Bereich weniger offen ist für weitreichende künftige Entwicklungen. Das heisst nicht, dass wir solche Entwicklungen von vornherein ablehnen. Aber wir möchten, dass der Bürger dabei ein Mitentscheidungsrecht behält.

Nun möchte ich mich noch zu einem Hauptpunkt der Vorlage äussern, welcher in der Kommission zu sehr vielen Diskussionen Anlass gegeben hat. Es geht dabei um das Ausmass der Mitwirkung des Bundes im Regionalverkehr. Persönlich unterstütze ich voll und ganz den Vorschlag des Bundesrates, wonach beim Regionalverkehr die Kantone die Hauptverantwortung tragen müssen. Ich glaube, dass das auch im Interesse des öffentlichen Verkehrs ist. Wenn in einer Region die Bevölkerung eine grössere Zugsdichte,

Linienverbesserungen oder Doppelspurinseln will, so wird sie wahrscheinlich auch bereit sein, dafür etwas zu bezahlen. Und damit ist gleichzeitig die Finanzierung gesichert. Wir haben das schönste Beispiel bei der S-Bahn in Zürich, wo das Zürcher Volk einem Kredit von über 500 Millionen Franken zugestimmt hat, um den Regionalverkehr zu verbessern. Schon vorher hat ja die Agglomeration Bern ihren Regionalverkehr in ähnlicher Weise saniert.

Ich habe dann aber während der Kommissionsarbeit vor allem im Gespräch mit unserem Fraktionskollegen Pierre Etique gesehen, dass eben die finanzschwachen Kantone Angst haben, sie könnten zu kurz kommen. Ich bin zwar der Meinung, dass der Antrag des Ständerates diesen Bedenken der finanzschwachen Kantone entgegenkommt; denn in Artikel 36ter des ständerätlichen Vorschlages heisst es, dass der Bund den öffentlichen Verkehr nach Massgabe der regionalen Verkehrsbedürfnisse und der Finanzkraft der Kantone fördert. Es ist also eine klare Förderungskompetenz des Bundes für den Regionalverkehr vorgesehen. Aber schliesslich ging es um eine Frage des Vertrauens. Wir haben feststellen müssen, dass die finanzschwachen Kantone zuwenig Vertrauen haben in den allzu knappen und abstrakten Verfassungstext. Herr Bundesrat Schlumpf war über die Entscheidung der Mehrheit der Kommission sehr enttäuscht. Er meinte, dass damit die Hauptzielsetzung der Vorlage zerstört worden sei. Ich möchte Herrn Bundesrat Schlumpf doch etwas trösten. Ich bin nämlich der Meinung, dass es so schlimm nicht ist; denn auch nach der Vorlage des Bundesrates wirkt ja der Bund beim regionalen Verkehr mit, durch Grundsatzgesetzgebung und finanzielle Förderung. Die Mehrheit der Kommission will das nun einfach noch im ersten Satz von Artikel 36 Absatz 3 zusätzlich bestätigen, indem sie sagt: «Bund und Kantone sorgen für den öffentlichen Verkehr.» Dann kommt aber schon eine Einschränkung: «Der Bund finanziert den öffentlichen Verkehr von nationalem Interesse.» Es wird also auch nach dem Vorschlag der Mehrheit klar gesagt: Das Finanzierungsschwergewicht des Bundes liegt auf der nationalen Ebene, auf der regionalen Ebene hat der Kanton nur eine Förderungsverantwortung. Es findet also nach meiner Meinung durch den Mehrheitsantrag der Kommission nur eine gewisse Nuancierung statt, eine Gewichtsverschiebung zur besseren Klarstellung der künftigen Förderungsmitwirkung des Bundes im Regionalverkehr. Das ist der Grund, warum die fast vollständige freisinnig-demokratische Fraktion sich in diesem Punkte der Mehrheit anschliessen konnte.

Ich bitte Sie abschliessend im Auftrag meiner Fraktion, auf die Vorlage einzutreten und der Minderheitsalternative zuzustimmen, die ich noch detailliert begründen werde.

Cotti Flavio: Die Verkehrspolitik bleibt weiterhin im Mittelpunkt des Interesses in diesem Lande, aber wir dürfen feststellen: mit sehr unterschiedlichen Akzenten gegenüber dem, was vor Jahren geschah. Wenn deren Zielsetzung vor Jahren die immer grössere Eröffnung von Verkehrsnetzen für die Verbindung von Teilen innerhalb des Landes war, so kommen heute ganz wesentliche neue Akzente dazu. Herr Biel hat sie mit dem Wort «Optimierung» bezeichnet, und ich möchte das bestätigen. Es geht darum, den Verkehr in diesem Lande zu optimieren, wobei die neuen Akzente mit folgenden Stichworten bezeichnet werden könnten: Auf der einen Seite finanzielle Optimierung, auf der anderen Seite Umweltschutz. Dabei ist für die CVP-Fraktion der Grundsatz der freien Wahl der Verkehrsmittel weiterhin von grosser Bedeutung. Sie sehen also, welche Herausforderung hier durch zum Teil in Zielkonflikt befindliche Zielsetzungen besteht.

Die koordinierte Verkehrspolitik ist die direkte Folge der Arbeiten für eine Gesamtverkehrskonzeption. Zwar wissen wir – und diese Ernüchterung ist vielleicht auch gesund –, dass die Gesamtkonzeptionen heute nicht mehr sehr hoch im Kurs stehen. Es bleibt aber die Tatsache, die von der CVP-Fraktion voll und ganz gewürdigt wird, dass die Arbeiten für eine Gesamtverkehrskonzeption eine wichtige, für dieses Land sehr nützliche Übung waren, deren Bedeutung

heute noch nicht vorüber ist. Darf ich Sie an einzelne Errungenschaften auch intellektueller Natur, die mit der GVK in Verbindung standen, erinnern? Es wurden einmal die Gesamtzusammenhänge in der Verkehrspolitik wenn nicht entdeckt, so doch aufgedeckt. Es wurde festgestellt, welche Verkehrsträger privilegiert waren und welche nicht. Die Rolle der öffentlichen Hand wurde präzisiert mit einer besseren Festlegung der Aufgabenteilung zwischen den einzelnen öffentlichen Trägern. Neue Wege der Finanzierung wurden aufgedeckt, wobei das Verursacherprinzip voll und ganz Einzug nahm in die Verkehrspolitik. Ganz besonders wurde auch der Umweltschutz zum ersten Mal sehr energisch betont. Deshalb die totale Würdigung der CVP-Fraktion gegenüber der GVK. Ein Wort der Dankbarkeit ist hier nur von Gutem, ganz besonders – wenn ich das erwähnen kann – gegenüber dem Hauptträger derselben, alt Nationalrat Alois Hürlimann.

Die Errungenschaften der GVK finden – ich darf es behaupten – ihren Niederschlag in der koordinierten Verkehrspolitik. Alle Zielsetzungen, die ich erwähnt habe, sind wenigstens im Keime wieder in der Vorlage anzutreffen, die wir vor Augen haben. Deshalb ist die CVP-Fraktion für Eintreten, wobei ich noch einmal die Vorteile der Vorlage unterstreichen möchte:

1. Es besteht eine logische, organische Gliederung der Kompetenzen der Verkehrsträger.
2. Die Aufgabenteilung Bund/Kantone ist verbessert worden.
3. Dem Umweltschutz wird die grösste Bedeutung geschenkt, teilweise – das möchte ich unterstreichen – auch durch sehr einschneidende Massnahmen. Denken Sie an Artikel 36ter Absatz 1.
4. Das Finanzierungssystem ist sehr elastisch.

Das sind – ich wiederhole es noch einmal – die Gründe, weshalb wir für Eintreten sind. Aber wir dürfen uns nicht verschweigen, dass noch selten eine Vorlage eine solche Konzentration an politischem Zündstoff enthielt. Darf ich Ihnen stichwortartig die Opponenten aufzählen, die sich schon heute ganz klar gegen die Vorlage gemeldet haben: Verkehrsverbände, bezüglich der Finanzierung ganz besonders; Agglomerationen, die sich zum Teil als vergessen betrachten; auch gewisse Umweltschutzorganisationen sehen ihre Anliegen noch als zuwenig in Betracht gezogen. Die Kantone wissen sich für die Vorlage nicht zu begeistern. Die verschiedenen Vertreter der KTU sind eindeutig dagegen. Die Abweichung von den Prinzipien der Handels- und Gewerbefreiheit weiss ebenfalls nicht zu begeistern. Darf ich noch hinzufügen, Herr Bundesrat: Der kürzliche Fiskalcoup des Bundesrates mit der Wust auf den Treibstoffzollzuschlägen wird der Vorlage auch keinen guten Dienst erweisen. Wir haben bei dieser Vorlage ganz sicher eine solche Ballung an Opposition, dass sich einige Herren in der CVP-Fraktion auch die Frage gestellt haben, ob hier ein möglichst guter Kompromiss nicht viel besser wäre als, Herr Biel, eine totale Auseinandersetzung, deren Ausgang heute ziemlich vorprogrammiert erscheint.

Deshalb, insbesondere bei der Teilung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen beim regionalen öffentlichen Verkehr, tritt die Mehrheit der CVP-Fraktion für die Lösung des Ständerates ein. Aber eine Minderheit der CVP-Fraktion weiss sich mit den Vorschlägen der Mehrheit der Kommission des Nationalrates zu befreunden. Zu den Vorschlägen partikulärer Art werden wir bei den einzelnen Fragen Stellung nehmen. Zum Hauptvorschlag Lüchinger muss ich feststellen, dass sich damit die CVP-Fraktion nicht voll und ganz befreunden kann. Bei aller Würdigung der logischen Aufgliederung scheint die Zweiteilung des Vorschlages Lüchinger nicht der inneren gesamtheitlichen Logik der Vorlage zu entsprechen.

Nach diesen allgemeinen Bemerkungen möchte ich abschliessen mit der neuerlichen Feststellung, dass sich die CVP-Fraktion für Eintreten ausspricht.

Nebiker: Wir beraten hier eine sehr schwierige Vorlage. Es wird im Rate Mühe bereiten, zu einem tragfähigen Kompromiss zu kommen. Noch viel schwerer wird es aber die

komplexe Vorlage bei der Volksabstimmung haben. Zu viele Sonderinteressen schaffen ihr zu viele Feinde.

Herr Bundesrat Schlumpf und mit ihm natürlich der Gesamtbundesrat haben sich ein anspruchsvolles Ziel gesetzt. Es wäre nicht nur schön, es wäre auch staatspolitisch von grosser Bedeutung, wenn es gelänge, eine sinnvolle Verkehrsordination und Aufgabenteilung zu erreichen.

Die SVP-Fraktion beantragt Ihnen einstimmig Eintreten auf die Vorlage. Sie stimmt auch mit deutlichem Mehr der allgemeinen Linie des Bundesrates zu. Seit alters her, wenn Sie wollen seit den Aegyptern oder Römern, befassen sich die Staaten mit Verkehrswegen und Verkehrspolitik. Auch in unserer Bundesverfassung beziehen sich mehrere Verfassungsartikel auf Verkehrsfragen: Schifffahrt, Strassenverkehr, Bahnen und so weiter. Mit den vorgeschlagenen Verfassungsartikeln über eine koordinierte Verkehrspolitik erteilt man dem Bund deshalb nicht grundsätzlich neue Kompetenzen. Es soll nur das, was schon Verfassungsrecht ist, besser koordiniert, besser aufeinander abgestimmt werden. Gleichzeitig soll eine sachgerechte Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen angestrebt werden.

Verkehr, Personen- und Warenverkehr, ist eine wichtige Voraussetzung für jede Volkswirtschaft. Ohne günstige, zuverlässige und bequeme Transportmittel sind der Gütertausch nicht gesichert und die Mobilität der Arbeitskräfte nicht gewährleistet.

Aber auch der Verkehr selbst ist Grundlage eines wichtigen Wirtschaftszweiges mit einigen hunderttausend Arbeitsplätzen im Strassentransportgewerbe, in der Automobilwirtschaft, bei den Bahnen und im Fremdenverkehr. Schliesslich ist der Verkehr mit modernen Transportmitteln Bestandteil der Lebensqualität des modernen Menschen. Die Mobilität für persönliche Bedürfnisse und für die Berufsausbildung ist zur Selbstverständlichkeit geworden.

Das alles ist gut und recht und sind Selbstverständlichkeiten. Das ist eine Aufzählung von positiven Aspekten des Verkehrs. Aber mehr und mehr machen sich auch die negativen Seiten bemerkbar wie Energieverbrauch, Umweltbelastung durch Lärm und Abgase, Kosten für Verkehrsanlagen und Betrieb, volkswirtschaftliche Kosten bei Unfällen, Beanspruchung von Kulturland und Wäldern, Beeinträchtigung der Landschaft usw. Es ist deshalb unbestritten, dass die sektorielle Beurteilung von Verkehrsfragen nicht mehr genügt, dass mindestens, soweit Verkehrsbereiche schon im staatlichen Kompetenzbereich liegen, eine Koordination und umfassende Beurteilung notwendig sind. Es geht um eine gewisse Optimierung. Dabei sind die positiven Elemente des Verkehrs nicht zu beeinträchtigen und wenn möglich Negatives, zum Beispiel Umweltbelastung oder Kosten, zu minimalisieren.

Die SVP-Fraktion ist mit den Zielen der Gesamtverkehrsvorlage einverstanden, nämlich:

1. Koordination der einzelnen Verkehrsträger und eine klare Aufgabenteilung Bund/Kantone. Dabei sollen die Kantone im wesentlichen für den regionalen Verkehr verantwortlich sein, natürlich inbegriffen der Agglomerationsverkehr, und auch für die entsprechenden Kosten aufkommen. Der Bund trägt die Verantwortung für die Kosten des überregionalen, nationalen Verkehrs. Die Fraktion stimmt deshalb grossmehrheitlich bei Artikel 36ter Absatz 2 dem Bundesrat beziehungsweise der Minderheit II zu und bei Absatz 3 der Fassung des Ständerates;
2. angemessene Förderung des öffentlichen Verkehrs; dabei ist einerseits auf die Wettbewerbsverhältnisse Rücksicht zu nehmen, andererseits sind die Probleme der Umweltbelastung und des Energieverbrauches zu beachten;
3. langfristig gesicherte Finanzierung der Verkehrsinvestitionen mit einem entsprechenden Lastenausgleich für die Kantone;
4. Anstreben der Eigenwirtschaftlichkeit der verschiedenen Verkehrsträger nach Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen.

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Vorlage mit zwei Verfassungsartikeln und einer Uebergangsbestimmung ist sehr dicht formuliert. Sie wird in allen Teilen den erwähnten

verkehrspolitischen Zielen gerecht. Es stimmt, es steht sehr viel in den beiden Artikeln, so dass sorgfältiges Lesen notwendig ist, um den Inhalt in allen Teilen zu erfassen.

Kollega Lüchinger wollte mit seinem Minderheitsantrag die Artikel etwas ausführlicher und konkreter und damit auch lesbarer gestalten. Das ist ihm zum Teil gelungen, aber auf Kosten der Kohärenz. Auch geht bei der Aufteilung in die Bereiche Strassenverkehr/öffentlicher Verkehr ein wichtiges Element verloren, nämlich die Erfassung des Verkehr als Ganzes, also eine ganzheitliche Betrachtung. Es würde mit den Anträgen der Minderheit wieder zum bisherigen System der sektoriellen Betrachtung zurückgekehrt. Man hätte die heutige Situation anders gefasst.

Die Realisierung einer koordinierten Verkehrspolitik verlangt gegenseitiges Verständnis und Wille zur Zusammenarbeit. Es geht zum Beispiel nicht um öffentlichen gegen privaten Verkehr, um Auto gegen Bahn, um Bund gegen Kantone. Es geht vielmehr um ein Miteinander, um sinnvolle Aufgabenteilung und -koordination, im Hinblick auf die Gesamtkosten, die Umweltbelastung, den Energieverbrauch und die Lebensqualität. Dieses Zusammenwirken ist nur denkbar, wenn keine einseitigen Lösungen, keine wettbewerbsverzerrenden Eingriffe festgeschrieben werden. Es bestehen verständliche Interessenkonflikte zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern. Alle nehmen am gleichen Markt teil, alle wollen Marktanteile sichern oder gewinnen. Aber trotzdem: Es ist zu hoffen, dass wie seinerzeit bei der GVK ein Konsens erzielt werden kann.

Wir glauben, dass dieser Konsens am ehesten auf einer mittleren Linie möglich ist, auf der Linie, wie sie der Bundesrat mit seiner Vorlage vorschlägt, und zwar mit möglichst marktgerechten Mitteln und nicht mit repressiven Massnahmen. Eine koordinierte und optimierte Verkehrspolitik liegt im Interesse aller: der Verkehrsträger und der Verkehrsteilnehmer. Die entsprechende Realisierung verursacht gesamthaft weniger Kosten, weniger Umweltbelastung und sichert die Mobilität auch in Zukunft.

Diese Argumente veranlassen die SVP-Fraktion, die bundesrätlichen Anträge mit wenigen Ausnahmen, auf die wir noch zurückkommen werden, zu unterstützen. Ich bitte Sie, das gleiche zu tun.

Steffen: Gut Ding will Weile haben. Im Januar 1972 begann die Kommission für die schweizerische Gesamtverkehrskonzeption ihre Arbeiten. Vierzehn Jahre später muss unser Parlament bei der Beratung dieses Geschäftes aufpassen, dass in der angestrebten umfassenden Gesamtverkehrsordnung nicht wieder zurückbuchstabiert wird, dass es nicht zu einem Kollaps kommt, wie dies Bundeshausredaktor Markus Rohr am vergangenen Samstag in der freisinnigen Presse schrieb.

Oberstes Ziel der Verkehrspolitik – so der Bundesrat auf Seite 34 seiner Botschaft – muss die Erhaltung und Verbesserung der Lebensqualität der Bevölkerung bilden. Diese Zielsetzung des Bundesrates ist deckungsgleich mit den langfristigen politischen Zielen unserer Partei.

An dieser Stelle seien ein paar grundsätzliche Gedanken zum Verkehr auf Schiene und Strasse, in der Luft und im Wasser erlaubt. Verkehr, wo immer er stattfindet, ist mit Immissionen verschiedenster Art verbunden. Diese sind uns bekannt. Die zweite Phase der Industrialisierung unseres Landes nach dem Zweiten Weltkrieg hat nebst der verhängnisvollen Masseneinwanderung und der Steigerung der verfügbaren Zivilisationsgüter eine Reihe schwerwiegender Folgen für die natürliche Umwelt ausgelöst, unter anderem auch eine rasante Entwicklung des Verkehrs auf allen Trägern. Eine grosse Zahl von Arbeitnehmern aller Stufen, die von eigentlichen Schlafquartieren mit privaten oder öffentlichen Verkehrsmitteln an ihre Arbeitsplätze hin- und zurückpendeln, müssen nicht nur Freizeit und Geld opfern, ihr Pendeln verursacht auch enorme volkswirtschaftliche Kosten. Herr Biel hat Ihnen den volkswirtschaftlichen Anteil des Verkehrs dargestellt, ganz abgesehen von auftretenden sozialen und menschlichen Problemen, die hier nicht aufgezählt werden können.

Leider hat sich die Verkehrspolitik bis anhin zum grossen Teil darauf beschränkt, die wachsenden Bedürfnisse nach Transport und Verkehr durch milliardenschwere Bauinvestitionen zu decken. Gedanken darüber, welche Mittel und Wege gefunden werden könnten, um diese Entwicklung zu bremsen, wurden seit eh und je von der Nationalen Aktion gemacht. Seit dem Einsetzen des Waldsterbens und der Feststellung von Boden- und Kulturlandschäden befassen sich auch andere Leute mit der Frage: «Sollte eine umfassende Verkehrspolitik nicht letzten Endes zu einer Verminderung der Mobilität des Menschen führen? Dies würde wohl der verbalen Zielsetzung des Bundesrates entsprechen, nämlich Verbesserung der Lebensqualität der Bevölkerung. Soweit unsere allgemeinen Gedanken zum Thema Verkehr.

Vor der Ablieferung des Schlussberichtes der Kommission GVK an den Bundesrat im Frühjahr 1978 verabschiedete eine ausserordentliche Delegiertenversammlung der Nationalen Aktion im Oktober 1977 ein politisches Schwerpunktprogramm, in welchem zur Verkehrspolitik folgendes geschrieben steht: «Verkehrsprobleme lassen sich durch einen einseitigen Ausbau der Strassen für den Individualverkehr niemals endgültig lösen. Durch Abwandern vom öffentlichen Verkehr wird das Angebot von guten öffentlichen Verkehrsmitteln verschlechtert, was die weitere Abwanderung und Verschlechterung dieses Angebotes und neue Bedürfnisse nach Ausbau der Strassen zur Folge hat. Der Teufelskreis, der ein unverhältnismässiges Opfer an Kulturland, materiellem Aufwand und Lebensqualität erfordert, muss durchbrochen werden. Der Individualverkehr hat sich nicht nur selbst zu tragen – also Strassenbau, Lärmbekämpfung, Luft- und Abwasserreinigung, Beseitigung der Oelrückstände und Altwagen, Versorgung der Unfallopfer usw. –, sondern ist grundsätzlich zugunsten des öffentlichen Verkehrs zu belasten.» Im politischen Programm für die Legislaturperiode wird diese Belastung dann klar umschrieben, nämlich: genügende Belastung des Strassenverkehrs durch Schwerverkehrsabgabe und Autobahnvignette.

Die Hauptstossrichtung der bundesrätlichen Vorlage ist auf das Ziel einer vermehrten Förderung des öffentlichen Verkehrs auf der Schiene, aber auch auf der Strasse gerichtet. Ob dabei die klare Durchführung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen zum Tragen kommen wird, ist ungewiss, will doch unsere Kommission bei der Kompetenzzuweisung wieder eine Trennung von Strasse und Schiene vornehmen und eine Mitwirkung des Bundes im Bereich des regionalen öffentlichen Verkehrs sicherstellen.

Die Fraktion der Nationalen Aktion und der Vigilants wird sich bei der Beratung des Geschäftes weitgehend an die Minderheitsanträge der sozialdemokratischen Kommissionsmitglieder halten. Sie kann sich mit den Minderheitsanträgen der Kollegen Schmidhalter und Lüchinger aufgrund der eingangs erwähnten grundsätzlichen Überlegungen nicht befreunden. Im Gegensatz zu den straffen Formulierungen der bundesrätlichen Vorlage tragen die Minderheitsanträge Lüchinger und Kollegen mit der Weitläufigkeit ihrer Sprache viel mehr den Charakter eines Gesetzes- als eines Verfassungstextes. Wenn wir das von Herrn Kollege Lüchinger in der «NZZ» kürzlich verteidigte System der «klaren und praxisnahen Sprache durch längere und für den Bürger lesbare Texte» künftig anwenden möchten, würde nicht ein gerafftes Grundgesetz, sondern eine Detailverfassung entstehen, was bestimmt nicht unsere Absicht sein kann. In der Frage, wie und in welchem Ausmass der öffentliche Verkehr bzw. sämtliche Verkehrsaufgaben durch einen Grundbeitrag zu finanzieren seien, gehen ja die Meinungen auseinander. Dort wird sich die Fraktion der NA/Vigilants für eine Kombination Hauptantrag Minderheit und ständerätliche Lösung einsetzen.

Die Fraktion der Nationalen Aktion und der Vigilants empfiehlt Ihnen Eintreten auf die Vorlage.

M. Eggly-Genève: Il y a des concepts qui s'explicitent simplement parce qu'ils sont simples, qu'ils marquent des distinctions claires et absolues, qu'ils recouvrent une réparti-

tion nette des compétences et des charges entre la Confédération et les cantons. Un projet constitutionnel ou légal, reposant sur des bases aussi faciles, suit un chemin assez court dans la procédure. Tout est dit assez vite, tout est fait et bien fait.

Or, on est bien loin de cette facilité d'élaboration, d'explication et de décision avec cette politique coordonnée des transports. Pendant des années, une commission a élaboré une vaste étude portant précisément sur une conception globale des transports. Que de discussions afin que soit présentée cette somme qui aurait dû permettre un consensus pour une base constitutionnelle à cette politique coordonnée des transports. Il y a eu des consultations aussi. Or, dans les débats en séance de commission du Conseil des Etats, puis au Conseil des Etats lui-même, au sein de votre commission enfin, cette politique coordonnée des transports est apparue tout sauf claire, tout sauf simple et le dépliant qui est devant nous laisse présager nos discussions, puis la navette entre les deux conseils.

Pourtant, à première vue, quoi de plus simple que d'affirmer en substance ceci: le trafic public ou privé, que ce soit route ou rail, d'importance nationale est du ressort de la Confédération, et le trafic régional est du ressort cantonal. Oui mais voilà! Le critère de l'importance nationale n'est pas si simple à cerner et dans le trafic régional faut-il, par exemple, englober des éléments du transport public des villes, les tramways et les bus? Et puis, si la hiérarchie nationale et régionale avec la répartition des charges est encore plus ou moins nette pour les routes, elle l'est moins pour le transport public. Les cantons financièrement faibles s'inquiètent. Plutôt que d'être seulement au bénéfice d'une péréquation qui leur semble sentir trop l'assistance, ils veulent engager clairement la responsabilité conjointe de la Confédération et des cantons dans le transport public régional.

Par ailleurs, on voit bien que la route et le rail ont suivi chacun leur logique, leur évolution avec le subventionnement qui leur est propre. Tout dernièrement, la répartition des taxes sur les carburants vient d'être ancrée dans la constitution, puis dans une loi. Et voici que l'on a l'air de rebrasser un peu tout cela, et voici que la controverse ressurgit entre ceux qui veulent que les usagers de la route financent essentiellement la route et ceux qui veulent qu'ils financent la réparation des nuisances qu'ils provoquent, comprises au sens le plus large, et qu'ils financent le rail jugé bénéfique à tous égards tandis que la route serait maléfique.

Si l'on allait trop loin dans ce sens, le projet serait inacceptable pour les milieux d'automobilistes. Une certaine péréquation dans le financement est nécessaire. On doit s'accorder à rendre le rail plus attractif, mais dans certaines limites. Il ne saurait être question d'accepter un seul fonds. Deux fonds, respectivement pour le trafic public et le trafic privé, sont indispensables. D'une manière générale, il faudrait, c'est vrai, distinguer trafic national et trafic régional mais en sachant que la répartition des compétences à cet égard ne peut pas être rigide. Au fond, toutes les versions qui vous sont proposées ne sont que variations sur cette plus ou moins grande rigidité ou souplesse.

Il faut que ressorte le plus clairement possible ce qui appartient au trafic routier, nommé comme tel, et ce qui appartient aux transports publics, c'est-à-dire surtout le rail, notamment pour toute la question du financement. Cela serait propre d'ailleurs – une distinction la plus claire possible entre route et rail – à inspirer davantage confiance au peuple et aux cantons qui, je vous le rappelle, auront à voter ce projet constitutionnel. Il faudrait qu'il y ait bien un sentiment de complémentarité dans l'optique d'une certaine conception globale mais qu'aucune catégorie de transport ne se sente flouée.

A cet égard, la proposition de M. Lüchinger nous semble mériter attention et les libéraux lui donneront la préférence car elle inspire plus confiance, notamment aux milieux automobilistes. A défaut, dans ce slalom qui nous est proposé, les libéraux chercheront à trouver la solution la plus

équilibrée entre ces exigences contradictoires. Il nous semble que la version de la majorité s'en approche souvent.

Pour terminer, je dirai que, dans ce domaine et malgré les efforts, un texte constitutionnel ne sera pas libéré des ambiguïtés inhérentes à l'ambiguïté même et à la complication de la situation. La législation et les ordonnances d'application concrétiseront peut-être un peu ces notions abstraites mais la complémentarité que l'on vise sera le mieux atteinte si les attitudes des uns et des autres évitent toute guerre de religion à propos des transports, si les possibilités et les besoins des cantons sont pesés sereinement, si les usagers d'un mode de transport ont l'impression de payer pour leur usage et non pas d'être punis. Je ne vous cache pas que pour les libéraux, d'une certaine manière, c'est bien cette impression de punition, d'orientation larvée, qui ne dit pas son nom, des transports, qui se dégage par exemple des récentes décisions du Conseil fédéral concernant le relèvement des droits de douane frappant le mazout.

Cela justement nous incite à relever que les mesures contraignantes d'orientation du trafic, surtout pour le trafic marchandises, ne sauraient émaner que de la loi et le principe de proportionnalité devra être respecté. Nous sommes en faveur d'un effort d'ordonnance, d'harmonisation et de complémentarité mais sans vouloir mettre trop au vestiaire la liberté du commerce et de l'industrie, la liberté des individus à choisir leur mode de transport.

C'est dans cet esprit un peu de perplexité et de bonne volonté que le groupe libéral vous propose d'aborder, en sachant qu'on le fait dans un certain brouillard, le slalom constitutionnel sur la conception globale des transports.

Herczog: Es geht hier um eine verkehrspolitische Grundsatzdebatte. Entsprechend bestehen hier auch harte gegensätzliche Interessenstandpunkte. Merkwürdigerweise wurden diese Interessengegensätze noch nicht offen ausgetragen. Auch in der Ständeratsdebatte zu diesem Thema fand keine grössere Auseinandersetzung statt. Gerade im Ständerat haben dieselben Leute bei der Treibstoffzolldebatte immer betont, dass die grundsätzliche Auseinandersetzung für die Verteilung der Gelder zwischen öffentlichem und privatem Verkehr im Zusammenhang mit der KVP zu diskutieren sei. Nun müsste also dieser Diskurs eigentlich stattfinden. Aber offenbar soll niemand vergrault werden, schon gar nicht die Automobilverbände. Diese könnten sich, wie sie sich in den entsprechenden Briefen äussern, die Sie ja alle erhalten haben, nicht für diese Vorlage erwärmen.

Es erstaunt deshalb auch nicht, dass ein Mitglied dieses Rates, auch Redaktor an der «Neuen Zürcher Zeitung», in einem Artikel (in etwa mit dem Titel «Uebers Knie gebrochene Verkehrsartikel») sich zwar geäussert, aber die falschen Fragen gestellt hat. Die Nützlichkeit dieser Vorlage kann nämlich nicht an rein administrativ-fiskalischen Fragen gemessen werden. Es geht nicht in erster Linie darum, die Frage Aufgabenteilung Bund und Kantone zu beantworten. Die verkehrspolitischen Hauptfragen sind nach unserer Ansicht folgende:

1. Kann das Verkehrswachstum eingedämmt bzw. das Verkehrsvolumen stabilisiert werden?
2. Wie wird das Umsteigen auf das öffentliche Verkehrsmittel gefördert bzw. eben umgekehrt: Wie werden Schranken für den Automobilverkehr errichtet?
3. Welche Lösungen gibt es für den Agglomerationsverkehr?
4. Wie werden die Defizite für den öffentlichen Verkehr überwunden?

Kurz zu den einzelnen aufgeworfenen Fragen:

1. Verkehrswachstum, Verkehrsvolumen. Die Verkehrspolitik in der Kneschaurekschen Vergangenheit war ja geprägt von einem reaktiven Anpassen an wirtschaftliche, soziale Trends und andauernde Wunschprognosen. Wurde eine Grossiedlung im Grünen erstellt, folgte postwendend die Erstellung oder Erweiterung der zugehörigen Strasse. Das heisst, die neuen Angebote schafften auch sofort wieder neue Nachfragen. Die zukünftige Verkehrspolitik muss sich aber die Frage stellen: Welche Angebote sollen überhaupt

gemacht werden, um nicht unerwünschten Verkehr bzw. eine Zwangsmobilität zu fördern?

Der vorgeschlagene Artikel 36ter besagt, dass die Verkehrsbedürfnisse zu berücksichtigen seien. In der Detaildebatte wird sich auch der Bundesrat dahingehend äussern, dass nicht mehr tel quel alle Verkehrsbedürfnisse befriedigt werden können und sollen, weil sonst zum Beispiel der private motorisierte Verkehr bis ins Jahr 2000 – das sind immerhin nur noch 14 Jahre – um 70 Prozent zunehmen würde. Die grösstmögliche Mobilität ist also unerwünscht; wir brauchen eine Angebotsorientierung und nicht mehr eine Bedarfsorientierung, also sozusagen eine Software und nicht mehr die Hardware.

2. Aufgabenverteilung zwischen öffentlichem und privatem Verkehr. Wenn wir nun die Fakten auf den Tisch legen und feststellen, dass der Automobilverkehr heute verantwortlich ist für 25 Prozent des Gesamtenergieverbrauchs, für über 60 Prozent der Luftverschmutzung und für 80 Prozent der Lärmbelastung, müssen wir entsprechende Konsequenzen ziehen. Die bisherige Verkehrspolitik war auch hier in diesem Rat durch folgende Tatsache gekennzeichnet:

Alle sind zwar bekennende Förderer des öffentlichen Verkehrs, trotzdem aber wird der private Verkehr gegenwärtig durch eine Sonderfinanzierung privilegiert, nämlich durch den bestehenden Artikel 36ter Treibstoffzollregelung, den wir hier ja *in extenso* diskutiert haben. Der Bundesrat geht nun mit der vorgeschlagenen Anpassung in die richtige Richtung; ich nenne nur das Stichwort 5 Prozent.

Dazu besteht auch ein Minderheitsantrag, den ich als zweckmässiger und konsequenter anschau. Danach soll ein Drittel der Zollzuschläge und des Reinertrags der Treibstoffzölle für den öffentlichen Verkehr eingesetzt werden. Ganz falsch wäre also der Vorschlag von TCS/ACS und den Strassenverkehrsverbänden, die sich hier gegen eine Zweckbindung, Zweckänderung einsetzen würden. Es geht darum, bei der Aufgabenteilung öffentlicher Verkehr/privater Verkehr Rahmenbedingungen zu schaffen für die Kooperation bzw. Konkurrenz zwischen diesen beiden Verkehrstypen und sie entsprechend in eine gesamte Rahmenplanung einzubeziehen.

3. Zum Problem Agglomerationen. Das Hauptproblem unserer gesamten Verkehrspolitik entsteht und besteht in der Agglomeration bzw. den Kerngemeinden. Hierzu wieder nur zwei, drei Fakten: Ueber 50 Prozent des öffentlichen wie privaten Verkehrs der Schweiz spielen sich in den Agglomerationen ab. Zum Beispiel befördern die Verkehrsbetriebe der Stadt Zürich etwa gleichviele Personen wie die Bundesbahnen. 1980 waren 40 Prozent der Arbeitsplätze in den Kerngemeinden mit Pendlern besetzt, 1970 waren dies lediglich 31 Prozent. In den neun grössten Agglomerationen unseres Landes wohnen beinahe 3 Millionen Einwohner, d. h. beinahe die Hälfte der Einwohner unseres Landes. Die Entwicklung in den Kerngemeinden ist bekannt: Abnahme der Einwohnerzahl durch Verdrängung der Wohnungen, permanente Zunahme der Pendler. Das Ausmass des täglichen Verkehrs in Agglomerationen wie Zürich, Basel, Bern, St. Gallen – wir haben das auch in der Kommission gehört – übersteigt das Ausmass, das etwa an Samstagen und Sonntagen beim Gotthard-Tunnel oder auf der berühmten Walenseestrecke oder früher bei Egerkingen gemessen wurde. Hierzu zwei Feststellungen: Ausgangspunkt des Verkehrsverhaltens in unserem Lande ist die Agglomeration. Entsprechend muss auch die landesweite und regionale Verkehrspolitik auf der Ebene der Agglomeration ansetzen. Entsprechend sind die Folgen: Alle Belastungen und Immissionsfolgen tragen heute die Kerngemeinden. Die Strassenrechnung auf Gemeindeebene ist bei weitem nicht ausgeglichen, 1982 war der Deckungsgrad etwa 19,5 Prozent.

Wir müssen verkehrspolitische Ziele setzen, die in bezug auf die Agglomeration heissen: Stabilisierung bzw. Reduzierung des Pendlerverkehrs und Umsteigen auf die öffentlichen Verkehrsmittel, denn hier besteht das grösste Umsteigepotential. Hier gibt es also keine föderalistische Priorität. Es geht in der Auseinandersetzung um die Netzhierarchie nicht darum, dass die Frage der Netzhierarchie grundsätz-

lich falsch wäre. Es geht auch nicht um die Verantwortung Bund/Region/Gemeinde, sondern es geht darum, dass das Hauptproblem unseres Verkehrs in der Agglomeration entsteht und auch dort zu lösen ist. Entsprechend hat auch der Bund mitzutragen. Da braucht es kein föderalistisches Glaubensbekenntnis, sondern es geht darum, die verkehrspolitischen Weichen am richtigen Ort zu stellen.

4. Die Defizite beim öffentlichen Verkehr. Im Absatz 4 des Artikels 36ter wird ausgeführt, dass die Benutzer der Verkehrsnetze die Kosten langfristig zu decken hätten, d. h. es wird Eigenwirtschaftlichkeit verlangt. Meiner Meinung nach ist die Eigenwirtschaftlichkeit richtig, aber nur dann, wenn erstens das Verkehrssystem als Ganzes betrachtet wird und wenn zweitens die Kosten im umfassenden Sinne erfasst werden. Heute ist es ja so, dass der private Verkehr finanziell eindeutig bevorteilt wird. Ich nenne dafür ein weiteres Beispiel: die variablen Auslagen. Wenn ich als SBB-Benutzer ein Einzelbillett kaufe oder wenn ich als Automobilist den Benzinpreis der zurückgelegten Strecke bezahle, sind das variable Auslagen. Beim öffentlichen Verkehr ist es ja so, dass ich mit dem Einzelbillett um so mehr bezahlen muss, je länger ich fahre. Mit der Distanz steigt auch der Preis. Hier zahle ich kostendeckend – oder sollte es zumindest. Beim privaten Verkehr ist es umgekehrt: Je länger ich mit dem Automobil fahre, desto günstiger wird die ganze Geschichte. Die Kostendeckung ist hier also höchstens 30 Prozent.

Wenn wir die Kosten berechnen, müssen wir für den öffentlichen Verkehr von drei Dingen ausgehen:

1. Von den Wegkosten, der Infrastruktur usw., von all dem, was richtigerweise für «Bahn 2000» vorgesehen ist.
2. Von den Betriebskosten für Personalenergie usw.
3. Von unerlässlichen sogenannten externen Kosten, nämlich dem Verursacherprinzip auf der sozialen Ebene, also den Umweltkosten und all den Folgekosten für die öffentliche Hand.

Dazu haben wir einen Minderheitsantrag. Ich glaube, dass hier ein entscheidender Punkt zur Förderung des öffentlichen Verkehrs ist. Es geht nicht um eine Provokation der Automobilverbände, sondern darum, die Defizite des öffentlichen Verkehrs und der öffentlichen Hand auf allen Ebenen zu definieren und dann auszumerzen.

Zum Schluss eine Bemerkung zum Vorschlag Lüchinger. Herr Lüchinger verweist auf drei Vorteile seines Vorschlags gegenüber der jetzigen Formulierung: Sein Vorschlag stehe auf dem «gewachsenen Boden» der bisherigen Politik, es werde keine Einheitsnorm für Schiene und Strasse eingeführt, und die Abstimmungschancen seien grösser. Er misst aber die Anliegen nicht am Ziel der koordinierten Verkehrspolitik. Wir haben mehrmals auch in der Kommission betont, das Hauptziel dieser Vorlage sei – und hier sind wir auf der gleichen Linie wie der Bundesrat –, eine neue, gesamthafte Schau des Verkehrs.

Wenn Sie weiterhin die sektorielle Betrachtung aufrechterhalten, wie es bis heute geschah, können Sie nicht auf der gleichen Ebene einerseits pro öffentlichen Verkehr und andererseits contra privaten Verkehr eingreifen. Es bleibt also alles beim alten, bei der sektoriellen Betrachtungsweise. Deswegen lehnen wir auch den Antrag Lüchinger ab. Zusammenfassend zum Schluss: 1. Unsere Fraktion lehnt den Antrag Lüchinger ab. 2. Wir begrüssen generell den Grundsatz einer gesamthafte Betrachtung der Verkehrspolitik. Wir sind einstimmig für Eintreten. 3. Wir halten aber nichts von Lösungen, die niemandem weh tun sollen, und wir möchten deswegen klar das Verkehrswachstum in Zukunft eindämmen, die Pendlerzahl reduzieren und den öffentlichen Verkehr bevorzugen.

Ich bitte Sie, später die bereits erwähnten Minderheitsanträge zu unterstützen. Ich werde diese Minderheitsanträge teilweise noch begründen.

Präsident: Ich möchte Ihnen nur eine kurze Orientierung in bezug auf das weitere Vorgehen durchgeben. Nach den Einzelsprechern und dem Eintreten, das ja unbestritten zu sein scheint, wird eine grundsätzliche Diskussion über die Konzeption Lüchinger und die Konzeption der Kommission

stattfinden. Anschliessend wird die Grundsatzabstimmung durchgeführt. Alsdann werden wir je nach gewählter Konzeption die Detailberatung weiterführen.

Columberg: Die koordinierte Verkehrspolitik verdient unsere Unterstützung. Nach einer vierzehnjährigen Arbeit und nach endlosen Diskussionen sollten wir endlich den Mut haben, ja zu sagen zu einer gesamtheitlichen Ordnung des Verkehrs und zu einer klaren Regelung der Aufgabenentflechtung, zur neuen Verkehrshierarchie und zum damit verbundenen Lastenausgleich. Diese Zustimmung hängt allerdings von einer befriedigenden Erklärung hinsichtlich der regionalpolitischen Auswirkungen der Vorlage ab.

Zwischen Verkehrspolitik und Regionalpolitik bestehen enge Beziehungen. Die Verkehrsgunst bildet ein entscheidendes Element für eine erfolgreiche regionale Wirtschaftsentwicklung. Von der Qualität der Erschliessung hängt sehr vieles ab. Sie ist ein zentrales Instrument für die Beseitigung oder zumindest für die Milderung der Entwicklungsunterschiede und Disparitäten zwischen den Regionen. Sie bestimmt einen Teil der Lebensqualität. Ohne sichere Verbindungen ist eine Talschaft langfristig ruiniert. So muss auch die koordinierte Verkehrspolitik in den Dienst der Regionalpolitik gestellt werden.

Leider enthalten weder die Botschaft noch die zahlreichen der Kommission zugestellten Dokumente eindeutige Aussagen zu diesem wichtigen Problemkreis. Deshalb ersuche ich Herrn Bundesrat Schlumpf um einige ergänzende Angaben: Welchen Stellenwert hat die Regionalpolitik in diesem neuen Konzept? Welche regionalpolitische Auswirkungen gehen davon aus? Fördert diese Ordnung tendenziell die bestehende Attraktivität der Ballungsgebiete? Verstärkt sie die Verkehrsgunst der Berg- und Randgebiete und die regionalen Wohlstandsunterschiede?

Wie der kürzlich erschienene Schlussbericht über das Nationale Forschungsprogramm 5 «Regionalprobleme» bestätigt, bestehen nach wie vor erhebliche Wohlstandsunterschiede zwischen den Regionen. Ferner stellen die Experten fest, dass die regionalpolitischen Massnahmen im engeren Sinn lediglich 0,3 Prozent der gesamten Bundesausgaben betragen. Wenn die Regionalpolitik erfolgreich sein soll, muss der Bund auch bei den übrigen Aktivitäten auf die Anliegen der Regionalpolitik gebührend Rücksicht nehmen. Einer dieser Bereiche ist die Verkehrspolitik. Von ihr gehen ganz entscheidende regionalwirtschaftliche Impulse aus. Ein Teil der Opposition gegen die Vorlage ist auf diese Bedenken zurückzuführen. Man befürchtet, der Regionalverkehr, vor allem im öffentlichen Bereich, werde vernachlässigt, wenn die Kantone allein dafür aufzukommen hätten. Daraus ergibt sich eine ungenügende Erschliessung der Rand- und Berggebiete mit den entsprechenden negativen Konsequenzen für die wirtschaftliche Entwicklung.

Ich ersuche Herrn Bundesrat Schlumpf, zu diesen kritischen Fragen Stellung zu nehmen und die in verschiedenen Kreisen bestehenden Bedenken zu zerstreuen. Wenn die von den Opponenten ins Feld geführten Einwände nicht zutreffen, sollte es auch für die Vertreter der Berg- und Randregionen möglich sein, der koordinierten Verkehrspolitik zuzustimmen.

M. Etique: Non sans beaucoup de réticences, je voterai l'entrée en matière sur ces deux articles constitutionnels qui doivent servir de base à une politique coordonnée des transports dans notre pays. Je le fais eu égard au travail considérable accompli dans le cadre de la commission CGST, eu égard aussi au Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie dont je salue l'engagement tenace dans cette affaire, même si je ne suis de loin pas toujours d'accord avec ce qu'il défend ou propose au nom du Conseil fédéral.

J'espère simplement que les débats que nous aurons aujourd'hui et certaines décisions que nous prendrons, notamment au chapitre de la hiérarchie des réseaux de transports publics, atténueront quelque peu les craintes légitimes que l'on peut avoir à l'égard de toute conception

globale qui est souvent un outil d'un maniement difficile pour résoudre des problèmes qui appelleraient plutôt des solutions ponctuelles et individuelles. Craintes relativement à une conception globale qui pourrait susciter des illusions au niveau des effets financiers. Même avec une politique coordonnée des transports, les transports publics en général, les CFF en particulier, resteront déficitaires tout simplement en raison des prestations d'intérêt général que les pouvoirs publics exigent d'eux. Cette constatation n'empêche bien sûr pas la poursuite des efforts au niveau de la gestion et du contrôle pour limiter le plus possible les excédents des charges par rapport aux produits.

Craintes à l'égard d'une conception globale qui prétend renforcer le fédéralisme au niveau des transports. En fait, la politique coordonnée des transports transférera des charges supplémentaires aux cantons sans leur donner véritablement les moyens d'influencer la politique régionale des CFF et des PTT, que ce soit au niveau de la politique du personnel, des investissements, des tarifs. Craintes à l'égard d'une conception globale qui risque, dans les cantons à faible et à moyenne capacité financière, et je ne m'exprime pas ici seulement au nom du canton du Jura, d'entraîner une baisse des prestations des transports publics. En cas de répartition des réseaux et de différences de compétences, la promotion de l'ensemble des transports publics ne peut plus être garantie. Les résultats obtenus lors de la consultation sur les NTF le démontrent clairement. Et cela malgré les promesses faites au nom d'une péréquation financière que l'on a tendance à solliciter toujours plus, parallèlement au désengagement de la Confédération dans certains domaines relevant de sa compétence. A ce point de vue, je préfère voir les cantons conserver ou acquérir un rôle de partenaires de la Confédération plutôt que de voir certains d'entre eux devenir toujours plus assistés au titre de la péréquation financière parce qu'incapables d'assumer financièrement les tâches nouvelles dont on voudrait les charger.

Cette conception n'empêche d'ailleurs absolument pas les cantons qui en ont les moyens financiers de réaliser leur propre politique coordonnée comme l'ont fait par exemple remarquablement les Zurichois avec leur S-Bahn.

Craintes à l'égard d'une conception globale dont un des points centraux, soit la hiérarchie des réseaux de transports publics, entraînera deux conséquences. La première: plus de bureaucratie et des charges supplémentaires au niveau des cantons qui devront se doter des organes d'exécution nécessaires à la réalisation de la politique coordonnée. La deuxième: des complications accrues au niveau de l'exploitation des CFF, des PTT, des entreprises de transports concessionnaires dont l'exploitation devra être décomposée en différents domaines hiérarchisés.

Malgré ces incertitudes, ces interrogations et ces craintes, j'estime toutefois qu'un pas raisonnable doit être fait en direction du Conseil fédéral et de la politique coordonnée des transports qu'il préconise. Je salue aussi les points positifs et les innovations contenues dans le projet. Un compromis peut être trouvé entre le *statu quo* qui donne toute la charge du transport public régional CFF et PTT à la Confédération et la proposition du Conseil fédéral et du Conseil des Etats qui voudrait confier aux cantons l'entière responsabilité du transport public régional sans leur donner de véritables garanties financières et de réels moyens d'influer sur les grandes décisions qui s'y rapportent: personnel, infrastructures, tarifs, etc.

Je voterai donc l'entrée en matière mais je vous demande de soutenir les propositions de la majorité de la commission à l'article 36ter, alinéas 2 et 3, propositions sur lesquelles je reviendrai dans le cadre de la discussion de détail.

Quant à la proposition minoritaire de M. Lüchinger, j'y souscris dans la mesure où il sera possible d'y intégrer les décisions de principe prises par la majorité de la commission au même article concernant la hiérarchisation des réseaux.

Ammann-St. Gallen: Die Absicht des Bundesrates, mit einer koordinierten Verkehrspolitik die Ressourcen zu schonen und die negativen Auswirkungen des Verkehrs auf Mensch und Umwelt zu vermindern, verdient unsere volle Unterstützung. Die Überwindung des sektoriellen Denkens durch eine gesamtheitlichere Betrachtungsweise wäre über den Bereich von Schiene und Strasse hinaus ja auch auf vielen anderen Gebieten unseres Staatswesens erwünscht.

Gesamtheitlich heisst aber auch, dass die hauptsächlichsten Verkehrsaufkommen einbezogen werden sollten, d. h. der Regional- und Agglomerationsverkehr. Das ist bei dieser Vorlage leider nur sehr ungenügend der Fall. Machen wir bei der KVP nicht wieder denselben Fehler wie schon beim Nationalstrassenbau und bei der GVK, dass wir uns vorab auf «nationale Netze», d. h. den Fernverkehr, konzentrieren und darob die schier unlösbaren Probleme in den Ballungsgebieten vernachlässigen?

In die Freude des heutigen Tages, nun endlich einmal grundsätzlich über Verkehrsfragen debattieren zu können, mischt sich die Enttäuschung über den jahrelangen Zeitverzug. Woran lag es, dass dieser kühne Wurf von 40 Thesen so lange im Dickicht helvetischer Interessenpolitik stecken blieb? Waren es nicht oft das Zurückstellen des Allgemeinwohls hinter partikuläre Interessen, der Vorrang kurzfristiger Finanz- und Sparpolitik, das Festhalten an einem falsch verstandenen Freiheitsbegriff der «Automobilität» und die Unterschätzung der dramatischen Lage an der Umweltfront, die diese jahrelangen Verzögerungen begünstigt haben? Tatsache ist jedenfalls, dass dadurch eine recht verworrene Lage entstanden ist. So wurde und wird der bedächtige Bummelzug KVP nun fortlaufend überholt durch die Schnellzüge des Leistungsauftrages, der Schwerverkehrsabgabe und Vignette, der S-Bahn Zürich, des Transportgesetzes, der «Bahn 2000», des neuen Leistungsauftrages, des Vereina-Tunnels, der neuen Alpentransversale usw.

Den Sprechenden, der die ungelöste Verkehrsproblematik dieses Landes von Berufes wegen jahrelang sehr hautnah miterlebt hat, beschleichen hier oft recht gemischte Gefühle. So habe ich mir nämlich die Gesetzgebungsarbeit nicht vorgestellt! Und ich bin wohl nicht der einzige in diesem Saal, den dies beschäftigt. Vielleicht aber ist es auch so, dass wir uns eben fast nur noch angesichts nationaler Katastrophen wie dem Waldsterben zu raschem Handeln entschliessen können.

Von entscheidender Bedeutung scheint mir aber in dieser heiklen Situation, dass die Verfassungsgrundlage, wie wir sie hier formulieren, optimal auf die erwähnten, teils parallel laufenden Vorlagen abgestimmt ist. Was wir brauchen, sind keine theoretischen Idealvarianten, sondern pragmatische Lösungen, die sich im Alltag bewähren. Ich denke hier ganz besonders an das sogenannte Herzstück der Vorlage, die Netzhierarchie. Hinter dem Zauberwort «Aufgabenteilung» verbirgt sich ja nichts anderes als der Rückzug des Bundes von der Mitverantwortung für den regionalen öffentlichen Verkehr, einer Mitverantwortung nicht nur als Geldgeber, sondern auch als Koordinator und Förderer.

Die vorgeschlagene wesensfremde Aufsplitterung der Verantwortung zwischen Bund, Kantonen und letztlich auch Gemeinden steht in einem krassen Widerspruch zur Hauptzielsetzung der Koordination. Wenn das Konzept «Bahn 2000» nicht nur für die Bundesbahnen und deren Hauptlinien gelten soll, so müssen wir hier bei der KVP die Weichen ins richtige Gleis stellen. Ich habe das oft kleinliche Feilschen um die Rahmenkredite für technische Verbesserungen der Privatbahnen in den vergangenen Jahren noch nicht vergessen. Aber es geht ja nicht nur ums Geld. Öffentlicher Verkehr ist ein sensibles, differenziertes Geflecht von Unternehmen, deren Dienstleistungen erst in ihrer Gesamtheit voll zum Tragen kommen. Es geht ja nicht einfach um tote Infrastruktur, zum beliebigen Gebrauch bestimmt, sondern um einen Organismus, der lebt. Auch der menschliche Körper kann allein mit Hauptschlagadern nicht überleben. Ohne die Feinverteilung sterben die Glieder ab. Ich bin deshalb davon überzeugt, dass die Vorlage in der Fassung der Kommissionsmehrheit, angereichert durch

unsere Minderheitsanträge, vor einem kritischen und umweltbewussten Souverän die besseren Chancen hat als eine verwässerte Suppe, für die sich niemand mehr recht begeistern kann.

Keller: Die Gesamtverkehrskonzeption ist das Ergebnis einer langen gedanklichen Arbeit. Sie wirft für den, der sich erstmals mit ihr auseinandersetzt, zahlreiche Fragen auf; aber bei näherem Hinsehen erweist sie sich ohne Widersprüche, sie ist ein Ganzes, sie ist aus einem Guss. Das wohl entscheidende Ziel ist die Förderung des öffentlichen Verkehrs. Wer in diese Philosophie der Vorlage eingedrungen ist, wird erkennen, dass die Förderung des öffentlichen Verkehrs nur in einer Gesamtschau, in einem Gesamtkonzept entscheidend erfolgen kann. Nur wenn man den Verkehr als Ganzes betrachtet, erfährt der strukturell benachteiligte Verkehr, der öffentliche, eine Aufwertung. Die Spiesse werden gleich lang, wobei zu sagen ist, dass jener des öffentlichen Verkehrs länger wird, nicht der private gekürzt. Man kann zwar einzelne Massnahmen dieser Verkehrsförderung auch ohne die KVP angehen – das Projekt «Bahn 2000» zeigt das –, aber ohne eine Gesamtverkehrskonzeption fehlt eben doch gewissermassen das geistige Band für die einzelnen Massnahmen. Es fehlt die umfassende Zielsetzung, und es fehlt – das scheint mir entscheidend – die auf Jahre hinaus sich erstreckende zähe Konstanz der Bemühungen. Die KVP bietet Gewähr, dass die Förderung des öffentlichen Verkehrs nicht eine Frage der Tagesform unserer Nation ist, sondern eine Verpflichtung für die Zukunft. Deshalb ist es kurzfristig, ihre Bedeutung herunterzuspielen.

Die Vorlage enthält nun eine Reihe von Förderungsmassnahmen des öffentlichen Verkehrs. Eine wesentliche – und hier stehe ich im Widerspruch zu anderen, die ebenfalls den öffentlichen Verkehr fördern wollen – Voraussetzung ist die Festlegung der Hauptverantwortlichkeiten zwischen Bund und Kantonen, das, was man als Verkehrshierarchie bezeichnet. Was hat der Bund in Hauptverantwortung zu übernehmen, was die Kantone? Jeder weiss, dass nichts die Initiative so sehr fördert wie klar umschriebene Verantwortlichkeiten und nichts so träge und inaktiv macht wie unklare Verantwortlichkeiten.

Das Modell, das hier nun vorliegt, zeigt auf, was der Bund zu tun hat: Er trägt die Hauptverantwortung auf der nationalen Ebene, und die Kantone ihrerseits sind hauptverantwortlich für die Förderung des regionalen öffentlichen Verkehrs. Gerade diese gestufte Verantwortlichkeit ist die Voraussetzung, dass auch die Kantone ein Mehreres tun, und sie müssen es tun, wenn der öffentliche Verkehr gesamthaft gefördert werden soll. Klar gestufte Verantwortlichkeiten verhindern die Partnerschaft zwischen Bund und Kantonen nicht, im Gegenteil.

Ich darf zum Schluss auf meinen Antrag zu Artikel 36ter Absatz 3 hinweisen. Er geht dahin, das Prinzip klarzustellen, dass die Kantone hauptverantwortlich für die Förderung des regionalen öffentlichen Verkehrs sind; er mildert jedoch die etwas härtere Formulierung der Minderheit Columberg, wonach die Kantone dafür zu sorgen hätten.

Bühler-Tschappina: Ziel der KVP ist es, vom bisherigen sektoriellen Denken und Handeln wegzukommen und die einzelnen Verkehrsfragen stets in eine gesamtheitliche Betrachtung einzubeziehen, und zwar nicht nur in eine gesamtheitliche Betrachtung der verschiedenen Verkehrsrarten – zum Beispiel öffentlicher Verkehr/privater Verkehr oder Schiene/Strasse usw. –, sondern in eine gesamtheitliche Betrachtung weit über den Verkehrsbereich hinaus. In eine koordinierte Verkehrspolitik müssen nämlich auch wirtschaftliche, raumplanerische, ökologische, regionale und viele andere Gesichtspunkte miteinbezogen werden.

Ein zentraler Punkt dieser Vorlage ist zweifellos die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Hier sieht die Fassung des Ständerates vor, dass der Bund beim Schienenverkehr, wie heute schon beim Strassenverkehr, die Netze von nationaler Bedeutung zur Verfügung stellt und

finanziert. Der Betrieb ist dann Sache der Unternehmung. Der regionale Verkehr, und zwar Infrastruktur und Betrieb, soll aber Sache der Kantone sein, wobei sich der Bund dort gemäss Fassung des Ständerates weiterhin auch finanziell beteiligt.

An die Gegner dieser klaren Aufgabenteilung möchte ich die Frage richten: Wo wäre eine Zuweisung der Kompetenzen an die Kantone sinnvoller als im regionalen Verkehrsreich? Und hier richtet sich die neue Verkehrspolitik richtigerweise nicht nach den zurzeit herrschenden Eigentumsverhältnissen der Verkehrsträger, sondern nach dem Prinzip der Verkehrsbedürfnisse, und gerade diese Bedürfnisse könnten doch von den Kantonen weit besser und praxisnäher beurteilt werden als vom Bund. Ich sehe deshalb nicht ein, warum der VST und verschiedene Privatbahn-Kantone und -Organisationen sich gegen diese Aufgabenteilung zur Wehr setzen, um so mehr als in finanzieller Hinsicht vom Ständerat ganz klare Leitplanken in Absatz 3 und 3bis von Artikel 36ter gesetzt wurden, wonach eben dort, wo Ungleichheiten bzw. Ungerechtigkeiten entstehen könnten, der Lastenausgleich zum Tragen kommt.

Mir scheint, dass wir, wenn wir eine Koordinierung des Verkehrs wirklich wollen, das Konzept des Bundesrates und des Ständerates nicht durchbrechen dürfen, sonst würde man ehrlicherweise besser zugeben, dass man am heutigen Zustand nichts ändern will, und gegen Eintreten stimmen. Der Antrag Lüchinger weist meines Erachtens den Hauptmangel nicht allein in der Detaillierung auf, die nicht auf die Verfassungsstufe, sondern auf die Gesetzesstufe gehört, sondern im Festhalten am sektoriellen Denken. Ich kann deshalb diesem Konzept nicht zustimmen.

Mir scheint das Konzept von Bundesrat und Ständerat zweckmässig und ausgewogen zu sein. Darum werde ich für Eintreten stimmen.

M. Clivaz: Dans une société aussi développée que la nôtre, les transports jouent un rôle essentiel sur lequel il n'est certainement pas nécessaire d'insister à cette tribune. D'autres orateurs l'ont d'ailleurs déjà fait. Il importe en revanche de se poser des questions quant aux moyens de les organiser, le plus rationnellement possible bien sûr, en tenant compte de trois objectifs qui me paraissent prioritaires: répondre aux besoins réels de la population et de l'économie, protéger l'environnement et améliorer la qualité de la vie, ménager les ressources disponibles.

Or, au cours des dernières décennies, nous avons été aveuglés par l'extension extraordinaire du trafic automobile qui devait, aux yeux de beaucoup de monde, permettre de résoudre une fois pour toutes les problèmes de transport. En fait on a investi sans retenue dans la route, M. Bircher l'a déjà relevé tout à l'heure, c'est-à-dire cinq fois plus que dans le trafic public. Lorsqu'on a pris conscience de tous les aspects négatifs du développement sans limite du trafic individuel, il était déjà bien tard.

La mise sur pied en 1972 de la commission CGST a permis d'élaborer une conception globale. On lui a finalement donné le titre de politique coordonnée des transports. Le projet répond-il à cette définition? Il le fait en partie seulement à mon sens, car la route continue de jouir d'un traitement de faveur même s'il est un peu moins apparent. Or si l'on veut maintenir, en principe, le libre choix du moyen de transport, il faut égaliser les conditions de concurrence entre le rail et la route.

Le réseau ferroviaire, on le sait, date du dernier tiers du siècle dernier et il accuse de ce fait un retard considérable par rapport au réseau routier. Il faudra combler ce retard faute de quoi tout restera du domaine théorique. La recommandation No 18 de la commission CGST précise du reste les mesures à prendre pour égaliser les conditions de concurrence et permettre d'appliquer une véritable politique coordonnée correspondant au caractère spécifique de chaque moyen de transport. Il importera de tenir compte des coûts et bénéfices externes de chaque moyen de transport, de la nécessité d'harmoniser les dispositions légales relatives aux conditions de travail et de salaire, de respecter les

prestations concernant le temps de travail, de déroger dans certains cas en matière de trafic marchandises à longue distance au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. C'est un des éléments forts de ce projet. Sans cela il est vain de parler de politique coordonnée.

Cette politique perdra aussi son sens si le financement des transports publics n'est pas assuré, comme le prévoyait la commission CGST, au moyen d'un fonds commun. Car si l'on ne met pas le rail et la route sur un pied d'égalité à cet égard également, on ne changera pas grand-chose. Le président de la commission vient de nous dire que l'heure de vérité a sonné pour les transports dans ce pays. Je partage son avis. Mais comme l'a dit M. Lüchinger, le financement manque pour les transports publics. Cela est vrai et l'objectif de cette politique coordonnée doit être sur ce point aussi de permettre aux transports publics de rattraper leur retard. Je crois que le peuple attend du Parlement des mesures courageuses qui doivent aller au-delà de ce qui existe actuellement.

Je voterai donc avec conviction l'entrée en matière, mais des modifications devront encore être apportées au projet dans le sens des propositions de minorité ou de majorité concernant les compétences des cantons et de la Confédération ainsi que le financement. Je reviendrai sur ces points lors de la discussion de détail.

M. Cotti a évoqué tout à l'heure les oppositions qui se manifestent aujourd'hui contre le projet que nous discutons maintenant. Je voudrais simplement rappeler à ce sujet que les quarante thèses de la CGST ont été approuvées à l'unanimité des 62 membres de la commission. Il est donc assez curieux de constater qu'au moins un certain nombre de ses membres semblent être revenus sur leur position.

Oester: Die EVP-Vertreter unserer Fraktion sind mit den LdU-Kollegen der Ueberzeugung, dass die vorgeschlagene Verfassungsgrundlage für die Verkehrspolitik der Zukunft unabdingbar ist. In der Tat lässt sich keine sinnvolle, Umwelt und Ressourcen schonende Verkehrspolitik denken, die nicht von einer Gesamtbetrachtung ausgeht. Im Gegensatz zu denen, die subventionsmässig vom heutigen Kompetenzwettbewerb profitieren, wollen wir eine koordinierte Verkehrspolitik, die möglichst viele Postulate der GVK in die Tat umsetzt. Wir werden deshalb allen realistischen Anträgen zustimmen, welche mithelfen, die von der GVK entwickelten Leitgedanken für eine moderne Verkehrspolitik zu verwirklichen. Auf diesem Wege lässt sich auch unser erklärtes Ziel am besten erreichen, nämlich eine faire Wettbewerbssituation, die der Schiene gleich lange Spiesse gibt wie der Strasse (bzw. dem öffentlichen wie dem privaten Verkehr). Nur auf diesem Wege lässt sich eine Verkehrskonzeption, die jedem Verkehrsträger seinen wesensgerechten Platz einräumt, in die Tat umsetzen.

Eine möglichst klare Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen ist uns ein wichtiges Anliegen. Dort jedoch, wo der Rückzug des Bundes aus gewissen Aufgaben und Verantwortungen bewirkt, dass die Anliegen der Randgebiete und schwacher Regionen vernachlässigt werden, räumen wir dem Postulat einer möglichst gleichmässigen Grundversorgung im ganzen Land Priorität ein. Im übrigen treten wir für eine KVP-Regelung auf Verfassungsstufe ein, die Augenmass behält und referendumsfest ist. Wir sind uns bewusst, dass es nicht nur um hehre Grundsätze, sondern auch um viel Geld geht, um die Frage, wo man es hernimmt und wie man es am sinnvollsten verwendet. Dabei gehen wir von der Tatsache aus, dass sich aufgrund der bestehenden rechtlichen Strukturen und der äusserst komplizierten Verteilungsschlüssel sehr heterogene, verkehrspolitisch ungerechtfertigte Angebotsstrukturen herausgebildet haben. Denken Sie an SBB-Gemeinden und an solche, die hohe Privatbahn-beziehungsweise Buslinien-Lasten zu tragen haben und meistens erst noch schlechter bedient sind. Eine richtig konzipierte KVP muss solche Ungerechtigkeiten, die lediglich auf die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Region bzw. auf unterschiedliche Unternehmungsstrukturen zurückzuführen sind, korrigieren. Es muss die Gesamtheit der öffent-

lichen Verkehrsmittel optimiert werden, unabhängig vom rechtlichen Träger. Dann wird aus der «Bahn 2000» der OeV 2000, und das muss Ziel unseres Bemühens sein. Wird die Angebotsplanung als Einheit aufgefasst, lassen sich erst noch beträchtliche Geldmittel sparen. In der heutigen Situation sind primär die Investitionen zu fördern. Gute Beispiele sind die Zürcher S-Bahn, die Vereina-Linie und die SBB-Neubaustrecken im Hinblick auf die «Bahn 2000». Aehnliche Ueberlegungen gelten für den Güterverkehr, wobei hier ein noch stärkeres Gewicht auf marktwirtschaftliche Grundsätze zu legen ist.

Ausgehend von diesen grundsätzlichen Ueberlegungen, stimmen wir der Zweckbindung von fünf Prozent der Fiskaleinnahmen zu, dies nicht zuletzt aufgrund der ausgezeichneten Erfahrungen, die wir im Kanton Zürich mit dem regelmässig zu speisenden Investitionsfonds für den öffentlichen Verkehr gemacht haben. Aus zwingenden umweltpolitischen Gründen halten wir auch Massnahmen zur Entlastung der Strassen vom Güterfernverkehr für gerechtfertigt, ja für geboten.

Was den öffentlichen Regional- und Agglomerationsverkehr betrifft, halten wir dessen zielstrebigen Ausbau – die täglichen stinkenden Autokolonnen vor Augen bzw. vor der Nase – für ein absolut vordringliches Anliegen. Der Notwendigkeit mehr als dem eigenen Trieb gehorchend, werden wir uns für deren Mitfinanzierung durch den Bund einsetzen.

Schmidhalter: Der neue Verfassungsentwurf ist nach meiner Beurteilung kurz und dunkel. Der Vorlage für eine koordinierte Verkehrspolitik, wie sie uns heute unterbreitet wird, fehlt es an der nötigen Klarheit. Daran haben auch die Beratungen des Ständerates und unserer Kommission nicht viel geändert. Ich habe in der Kommission versucht, durch einen geeigneten Gegenvorschlag diese Unklarheiten nach Möglichkeit zu beseitigen. Die Kommission hat ihn kurz begutachtet und ihm darin ein schickliches Begräbnis zuteil werden lassen. Vorgesehen hatte ich einen allgemeinen Artikel über die Ziele der GVK, zwei Artikel über den Strassenverkehr und zwei über den Bahnverkehr. Im jeweils ersten Artikel wollte ich die Netzhierarchie, die Trennung privater und öffentlicher Verkehr und die Aufgabenteilung in jedem dieser Verkehrsträger definieren und im jeweils zweiten Artikel die Finanzierung ordnen. Ich gebe zu, dass dies ein schwieriges Problem ist. Der öffentliche Verkehr ist ja nicht allein Bahnverkehr, sondern auch zum grossen Teil Strassenverkehr. Eine bessere Lösung aber als die, die uns heute vorliegt, wäre sicher angezeigt gewesen. Der Vorschlag Lüchinger geht in diese Richtung und ist besser als der Antrag der Kommission.

Die Finanzierung: Unklar ist auch die vorgelegte Finanzierung. Nach einer Aufrechnung des Bundesrates müssten die Kantone aufgrund der neuen KVP 620 Millionen Franken Mehrbelastung tragen.

Der Bundesrat behauptet hingegen, die Rechnung sei kostenneutral, da über den besonderen Lastenausgleich für den öffentlichen Verkehr und aus bereits geleisteten zusätzlichen Treibstoffmitteln diese Mehrbelastung wettgemacht werde. Aus diesen Darlegungen muss man aber zum mindesten schliessen, dass die vom Parlament abgelehnte Kompensation bei den Treibstoffzöllen für den Regionalverkehr doch wieder in Rechnung gesetzt wird. Vor allem wird behauptet, dass die Kantone weniger Strassenaufgaben haben, vom Bund über die Treibstoffzölle mehr Geld erhalten werden und damit diese Gelder frei werden für die Beteiligung am öffentlichen Verkehr, sprich regionalen Bahnverkehr. Diese Ueberlegungen mögen für manche Mittellandkantone stimmen, aber für die Rand- und Gebirgskantone nicht. Diese haben die Strassenprobleme noch nicht gelöst. Nicht überall führen Bahnen hin, und vor allem können wir dort mit Sicherheit keine neuen Bahnen bauen. Auch der öffentliche Verkehr bleibt auf der Strasse. Mit der Verfassungsnorm von 1983, welche auch GVK-konform ist, und dem Treibstoffzollgesetz können die Gebirgs- und Randkantone in den nächsten zehn Jahren ihren Rückstand aufholen. Ich sehe deshalb nicht ein, warum sie ein neues

und undurchsichtiges System gegen ein klares und für sie interessantes eintauschen sollen.

3. «Zehnerpaket» für Bahnen durchziehen ohne neuen Bundesverfassungsartikel: Herr Bundesrat Schlumpf hat uns in der Kommission ein sogenanntes «Zehnerpaket» für den öffentlichen Verkehr vorgestellt. Es sind dies Massnahmen, die bereits erledigt oder in Arbeit sind, aber es sind auch Massnahmen, die in Diskussion stehen, wie der Leistungsauftrag der SBB, der Leistungsauftrag der KTU oder vor allem die Botschaft und Antrag «Bahn 2000». Alle diese wichtigen Vorlagen sind GVK- oder KVP-konform, es ist aber bewiesen, dass alle diese Massnahmen und Vorlagen nicht unbedingt eine neue Verfassungsgrundlage benötigen, und schon gar nicht diese.

Müller-Mellen: Gesamtordnungen waren zwar selten populär, aber sie waren doch meistens nützlich. Sie gaben eine Zielrichtung an, zumindest einen Rahmen, in den konkrete Vorlagen gesetzt werden konnten, in den sogar gesetzgebende Mosaiksteine versorgt werden konnten. Gefährdet waren sie immer dann, wenn sie im Multipack zur Volksabstimmung kamen, denn grosse Vorlagen mit zahlreichen Bestimmungen bieten auch zahlreiche Angriffsflächen, und viele Hunde sind bekanntlich des Hasen Tod. Diese Gefahr besteht wohl nicht zuletzt auch für die Vorlage über die Grundlagen einer koordinierten Verkehrspolitik, die auf mehreren Kampffeldern erstrittene Lösungen ändern will und dabei zahlreiche heisse politische Eisen anfassen muss. Die Ziele dieser Gesamtverkehrskonzeption und ihrer verfassungsmässigen Realisierung sind ja meist unbestritten. Gesamtschau, Koordination, Eigenwirtschaftlichkeit, grössere unternehmerische Freiheit, Abbau von Wettbewerbsverzerrungen: Wer wollte gegen so etwas sein, solange es abstrakt bleibt, solange nicht die Mittel bestimmt werden müssen, mit denen das verwirklicht werden soll?

Die vorgeschlagenen Wege und Mittel, auch jene zur Verwirklichung der koordinierten Verkehrspolitik, müssen wohl auf ihre Sachgerechtigkeit und in unserer Demokratie auch auf ihre politische Tragfähigkeit hin untersucht werden. Eine Gesamtordnung sollte auch in der Systematik ein in sich geordnetes Ganzes ohne Widersprüche sein. Von daher scheint mir der Minderheitsantrag Lüchinger trotz seiner Länge erhebliche Vorteile aufzuweisen. Ich werde für diesen Antrag stimmen.

In der Sache gehen die Meinungen in einigen zentralen Punkten auseinander. Die Vorlage wird meines Erachtens nur dann eine Chance in der Volksabstimmung haben, wenn es zu vernünftigen, tragfähigen Kompromissen kommt, sonst muss sie wohl zum vornherein als gescheitert betrachtet werden. Es gibt drei grosse Stolpersteine, von denen jeder allein genügen würde, um die Vorlage zu Fall zu bringen. Der erste ist die sogenannte Netzhierarchie im öffentlichen Verkehr, die dem Bund erlauben würde, sich aus der Mitverantwortung für den öffentlichen Regionalverkehr herauszustehlen. Das Defizit des öffentlichen Regionalverkehrs der SBB wurde – ich glaube, man muss das einmal in dieser Grössenordnung sehen – im Budget 1986 mit 705 Millionen Franken ausgewiesen (plus Defizit des Postreiseverkehrs von 100 Millionen Franken, das die PTT bezahlen). Das ergibt zusammen rund 800 Millionen Franken, eine Grössenordnung, die wohl begreiflich macht, dass die Kantone nicht auch noch die Arme ausstrecken, um dieses Defizit zu übernehmen.

Der Ständerat hat die Netzhierarchie der Gesamtverkehrskommission etwas korrigiert, indem der Bund den öffentlichen Regionalverkehr «fördern» soll. Aber im Stab für Gesamtverkehrsfragen bestehen Zweifel, ob damit beispielsweise die Uebertragung der Infrastrukturkosten für den Regionalverkehr an den Bund, wie dies der Leistungsauftrag 1987 SBB vorsieht, verfassungsmässig abgedeckt ist. Deshalb sollte hier Klarheit geschaffen und die Mitverantwortung des Bundes in der Verfassung deutlich festgelegt werden.

Eine gewisse Verschiebung der Kompetenzen und Verantwortungen der Lasten ist nach dem Vorschlag der Mehrheit

in der Ausführungsgesetzgebung durchaus möglich. Wir sollten aber den Vorschlag der Mehrheit hier annehmen. Denn der regionale Verkehr ist kein kantonaler Verkehr; er geht über die Kantonsgrenzen hinaus. Es wäre auch sachlich kontraproduktiv, hier gewissermassen den Regionalverkehr zu kantonalisieren. Wenn der Antrag Lüchinger angenommen würde, so müsste er in diesem wesentlichen Punkte korrigiert werden.

Die zweite Fallgrube wäre meines Erachtens der Versuch, zu einer offenen Verfassung im Bereich der Verkehrsabgaben überzugehen und den Beschluss über die Verkehrsabgaben von der Verfassungs- auf die Gesetzesstufe zu delegieren. Es widerspricht dies der sonstigen Gepflogenheit, neue Steuern und Abgaben in der Verfassung zu verankern. Auf einem Gebiet, in dem in einzelnen Fragen die Meinungen zwischen deutscher und welscher Schweiz schon so stark auseinandergelassen wie im Verkehrsbereich, sollte das Ständemehr meines Erachtens nicht abgeschafft werden.

Der dritte Punkt ist der mit Mühe zustande gekommene Kompromiss in der Verwendung von Treibstoffgeldern in der Volksabstimmung von 1983, der eine erhebliche Erweiterung in Richtung auf Umweltschutz und auch auf Verkehrstrennung brachte. Er sollte respektiert werden auch im Sinne des Prinzips der Eigenwirtschaftlichkeit. Allein über diesen Punkt könnte sich sonst erneut eine grundsätzliche Auseinandersetzung ergeben, die der Vorlage zum Verhängnis werden würde.

Ich glaube, diese drei wichtigen Stolpersteine sollten in der Detailberatung weggeräumt werden. Wir werden auch Sorge tragen müssen, dass nicht noch neue in die Vorlage hineinplaziert werden, die ihr, da sie ohnehin nicht auf einer absolut breiten politischen Basis steht, zum Verhängnis werden könnten. Ich halte eine Gesamtordnung für nützlich, aber sie hat nur dann einen Sinn, wenn sie in bezug auf die politische Tragfähigkeit die nötige Breite aufweist.

Kühne: Es zeichnet sich ab, dass Einigkeit darüber besteht, dass eine weitere unkontrollierte und unkoordinierte Verkehrsentwicklung zunehmend nachteilige Folgen zeitigt. Einige Stichworte – die Belastung der Umwelt, die Beanspruchung von Kulturland, der unrationelle Einsatz von Finanzen – genügen, um das aufzuzeigen. Seit 1972 haben sich diese Probleme stark akzentuiert. Einerseits hat der Strassenbau grosse Fortschritte gemacht, und mit der bevorstehenden Schliessung der Lücken in unserem Hochleistungsstrassenetz wird die Leistungsfähigkeit voll zum Tragen kommen. Dem steht ein Schienennetz gegenüber, das in seinen Hauptzügen keinen Ausbau erfahren hat, und der Bahnverkehr bekundet Mühe, im Konkurrenzkampf zu bestehen. Das sektorielle Vorgehen erweist sich immer klarer als Mangel. Dass nicht gleichzeitig mit dem Baubeschluss unseres Nationalstrassennetzes die Modernisierung der Schienen angegangen wurde, ist vermutlich das teuerste Versäumnis eidgenössischer Politik der letzten 30 Jahre. Die Suche nach schnelleren Strecken für «Bahn 2000» gibt einen Eindruck davon. Gleichzeitig wäre das viel einfacher und billiger gewesen.

Die bisherige Entwicklung dieser Vorlage zeigt, wie schwierig es ist, ein so umfassendes Gebiet in Verfassungsartikel zu kleiden und damit erst noch eine Mehrheit zu finden. Möglicherweise beansprucht das weitere Zeit. Wir dürfen daher mit konkreten Vorlagen für die Modernisierung der Bahnen nicht weiter zuwarten. Auch deren Realisierung braucht wieder viel Zeit. Ich bin daher froh, dass der Bundesrat gleicher Meinung ist und entsprechende Vorlagen ins Parlament bringt. Ich denke vor allem an das Konzept «Bahn 2000». Es ist nun an uns, zu handeln und zu entscheiden und uns nicht hinter den noch nicht vorhandenen KVP-Artikeln zu verstecken.

Nun noch zu einem Detail. Wie schon oft in diesem Rate sind wir bei der Beratung eines Verfassungsartikels daran, wieder Versprechungen zu machen und Verpflichtungen einzugehen, die nachher mangels Geld nicht eingelöst und eingehalten werden können. Ich denke dabei an den Mehrheitsantrag bei Artikel 36ter Absatz 2 und Absatz 3 bei der Auftei-

lung zwischen Bund und Kantonen. Die Verwischung der Verantwortung, wie sie der Mehrheitsantrag will, führt zu einem schlechten Wirkungsgrad und die eingesetzten Mittel werden unbesehen der Finanzkraft der Begünstigten verteilt. Ich bin der Meinung, dass sich der Bund auf die Förderung des Regionalverkehrs und auf den Finanzausgleich übermässiger Kantonslasten beschränken soll. Im übrigen sollen sich aber primär die Kantone um den regionalen Verkehr kümmern und der Bund um das nationale Netz. Damit ist auch den regionalen Linien am besten gedient. Gute regionale Linien ohne ein attraktives nationales Netz sind für den Bahnkunden absolut uninteressant. Eine Verzettlung der beschränkten Bundesmittel führt zum berühmten Giesskannenprinzip, das mangels Resultat zu nichts führt. Gefragt sind jetzt Schwerpunkte. In diesem Sinne beantrage ich Eintreten.

M. Salvioni: Les articles qui seront issus de notre débat ne représenteront sûrement pas un modèle de rédaction. Il faut admettre qu'il était difficile de prendre en considération tous les intérêts en jeu et que le texte qui nous était soumis par le Conseil fédéral était meilleur du point de vue rédactionnel. La situation actuelle est un peu la conséquence du conflit de compétences entre le Parlement et le gouvernement. Le premier a l'impression – c'est souvent démontré par les faits – que le second puise sans compter dans ce fonds pour des raisons budgétaires et que, par conséquent, les cantons auront des difficultés à résoudre leurs problèmes. Le Conseil fédéral avait soutenu que la solution proposée était neutre du point de vue des coûts. Mais les calculs effectués ont démontré que tel n'était pas du tout le cas et que les cantons auraient dû supporter une charge financière de 620 millions, ce qui aurait été assez lourd.

Les problèmes soulevés sont très difficiles à résoudre. Tout le monde reconnaît la compétence de la Confédération pour coordonner les transports en général. C'est une donnée de fait. Toutefois, les avis sont partagés lorsque l'on commence à entrer dans les détails. A propos de la séparation du trafic public et privé, M. Lüchinger a fait une distinction entre les transports routiers et les transports publics. Cependant, il faut bien dire que dans les premiers il y a une part des seconds et vice versa. La distinction devrait peut-être être faite entre les transports collectifs et individuels, ce qui susciterait d'ailleurs d'autres difficultés. Cette remarque a pour but de démontrer que la frontière entre les deux types de transports, et par conséquent d'investissements, est floue et difficile à déterminer.

La deuxième dichotomie qui soulève beaucoup de problèmes concerne la distinction entre les transports d'importance nationale et ceux d'importance cantonale. Jusqu'à présent, nous appliquons la solution déterminée par l'article 36ter de la constitution qui, à mon avis, a donné satisfaction dans la pratique. En définitive, pour être sûr que les cantons n'auront pas à supporter des conséquences financières excessives, nous devrions reprendre cette formulation. C'est ce qu'ont fait MM. Lüchinger et Schmidhalter. Le premier dans une proposition de minorité et le second comme alternative à la proposition de la majorité. D'ailleurs, je vais accepter la proposition de minorité Lüchinger. Avec la reprise de l'article 36ter de la constitution, les cantons auront la garantie que leurs ressources ne seront pas mises à rude épreuve.

Je pense que tout le monde en Suisse a compris la nécessité de financer les transports collectifs – ou publics si vous voulez – notamment le chemin de fer. Personnellement, je suis même d'accord que l'on utilise une partie des droits de douane sur les carburants pour financer les investissements les concernant, mais on aimerait voir de la part du Conseil fédéral des projets en mesure de rendre les CFF réellement compétitifs, sur les plans national et international. Je pense surtout au renforcement de la ligne Brigue-Genève, pour accueillir le TGV Paris-Milan et à la transversale alpine. Cela va plus ou moins dans le sens des motions qui ont été adoptées par ce Parlement, notamment la mienne et celle de M. Lauber adoptée hier par le Conseil des Etats.

Je demande au Conseil fédéral d'être plus clair et plus déterminé à propos des projets qui doivent être entrepris pour donner aux chemins de fer la possibilité de concurrencer réellement les transports routiers privés. Si nous n'atteignons pas ce but, nous ne parviendrons jamais à résoudre nos problèmes en tenant compte des intérêts écologiques, de l'équilibre de la nature, etc.

Seiler: Gestatten Sie mir eine kurze Vorbemerkung an unseren Kommissionspräsidenten. Er hat eingangs gesagt, der Lobbyismus in diesem Geschäft sei an Grenzen gestossen, und er hat dabei auf die konzessionierten Transportunternehmungen hingewiesen. Ich meine, es wäre richtig, den Lobbyismus der Strassenverkehrsverbände auf die gleiche Stufe zu stellen. Wir sind daran, die GVK in der Bundesverfassung zu verankern, d. h. politisch zu verwirklichen. Man tut sich damit ausserordentlich schwer. Das zeigt nicht nur der Zeitaufwand, das zeigen auch die neuen Anträge, die wir aus dem Kreise der Kommissionsmitglieder auf dem Pult haben. Man hat auch ausserordentlich Mühe mit der Verfassungssprache.

Die bisherigen Arbeiten zeigen, wie schwer es ist, ein von Experten und Fachleuten erarbeitetes Konzept politisch umzusetzen. Ein ehemaliger Direktor des Amtes für Verkehr hat einmal gesagt, die GVK sei kein Kompromiss, sondern eine Rosskur. Ich meine, unsere reaktive Verkehrspolitik hat eine solche Kur absolut nötig. Dies umso mehr, als sich seit 1972 doch einiges in bezug auf die Belastung unserer Umwelt geändert hat. Die Grenzen werden sichtbar, und wir haben die Grenzen bereits überschritten. Diese Fakten müssen auch Auswirkungen auf unsere Verkehrspolitik haben. Und da habe ich einige Bedenken. Aber der Herr Bundesrat kann mir diese Bedenken nehmen.

Wir verwirklichen die GVK. Diese GVK geht aber von einer optimalen Befriedigung der Verkehrsbedürfnisse aus. Das bedeutet mit anderen Worten für mich Weiterführung der reaktiven Verkehrspolitik; man versucht, den Verkehr, so wie er anfällt, durch staatliche Leistungen – in den letzten Jahren vor allem durch Strassenbau – zu bewältigen.

Eine solche Verkehrspolitik können wir uns nicht mehr leisten.

Herr Bundesrat, ich glaube oder ich hoffe, dass Sie mit mir die Auffassung teilen, dass heute erste Priorität nicht die Bedürfnisbefriedigung hat, sondern unsere Umwelt, unsere Lebensgrundlagen. In der Botschaft gibt es durchaus Ansätze dazu. Man schreibt, das oberste Ziel der Verkehrspolitik «muss die Erhaltung und Verbesserung der Lebensqualität» sein. Dann steht vorne in der Uebersicht, es sollen «echte Mobilitätsbedürfnisse» befriedigt werden. Was heisst das, und wie wirkt sich dieses Ziel an und für sich dann später in der Gesetzgebung aus, diese Befriedigung von echten Mobilitätsbedürfnissen?

Im übrigen bedaure ich, dass man nun diese Netzhierarchie als Herzstück emporstilisiert. Die koordinierte Verkehrspolitik steht und fällt nicht mit dieser Hierarchisierung, aber sie ist ein Stolperstein, wie das Kollege Müller dargestellt hat. Die wesentlichen Elemente in dieser Verkehrspolitik sind doch enthalten, nämlich ein Instrument für eine Ordnung des Verkehrs – Stichwort Güterfernverkehr –, in bezug auf die Verkehrsabgaben und schlussendlich auch in bezug auf die Finanzierung. Hier hat die Kommission durchaus gute Arbeit geleistet. Warum gehen wir, wenn wir schon den Kompromiss einer getrennten Finanzierung eingegangen sind, nicht auch den Kompromiss ein bei dieser Hierarchisierung und verzichten darauf?

Wir sind am Ende einer Gratwanderung, und wir können immer noch abstürzen. Was wir brauchen, sind tragfähige Beschlüsse, eine tragfähige Vorlage unter Verzicht auf diese Hierarchisierung. Zusammen mit der getrennten Finanzierung scheint mir dieser Kompromiss auch dieser Spatz zu sein, wie das der Kommissionspräsident gesagt hat. Der Spatz wäre sogar noch flugfähig.

M. Longet: Le groupe socialiste considère que les deux articles constitutionnels qui nous sont soumis sont bons. Ils

le resteront à trois conditions. Première condition: que nous refusions la tentation de la proposition de M. Lüchinger. Deuxième condition: que nous suivions la majorité de la commission concernant les transports publics régionaux (proposition Etique-Ruch) et troisième condition: que nous suivions les différentes minorités sur une meilleure coopération financière entre les modes de transports.

Premier point: la proposition de M. Lüchinger. Quand on la regarde de plus près, au-delà de l'aspect formel qui peut paraître séduisant car plus précis, plus détaillé, on constate que le véritable enjeu est le maintien ou non de l'article 36ter; si l'on vote la proposition de M. Lüchinger, on ne se prononce pas en réalité pour ou contre un texte plus ou moins précis, pour ou contre une version détaillée ou une version succincte d'un article constitutionnel, on se prononce en réalité pour ou contre le maintien de l'affectation actuelle des taxes sur l'essence. Je voudrais dire ici qu'actuellement tout le monde admet – et je vous renvoie au tout récent rapport que nous avons reçu sur la croissance qualitative – que cette affectation constitue véritablement l'aberration de base de notre système des transports. C'est elle qui fausse tout. C'est elle qui fait que les investissements sont mal dirigés. En séance de commission, M. Lüchinger l'a d'ailleurs admis. Il nous a dit que si l'on était libre, il faudrait bel et bien aller dans cette direction. Mais nous ne sommes pas libres, a-t-il ajouté. Il faut ménager les clubs automobiles. Et là, j'aimerais dire de manière extrêmement claire que, à mon avis, nous surestimons très nettement l'importance de ces clubs. Ce sont aujourd'hui déjà des géants aux pieds d'argile. Le temps travaille contre eux. Demain peut-être, ce seront des fossiles qui ne feront plus peur. Il ne faut pas légiférer sous ce genre de pression. Il faut comprendre les exigences du temps et non pas céder aux lobbies de toutes sortes. En premier lieu, il nous faut donc saisir cette chance de modifier l'affectation unilatérale de la taxe sur l'essence.

Deuxième point: il nous faut suivre la majorité. La proposition Ruch-Etique, qui a trouvé une majorité au sein de la commission, veut inscrire dans la constitution une co-responsabilité des cantons et de la Confédération en ce qui concerne les transports publics régionaux. Après tout ce que la Confédération a fait pour les routes dans les régions, il est indispensable aujourd'hui qu'elle ne se désolidarise pas des transports publics régionaux. Depuis des années, nous constatons une inégalité énorme entre les dépenses pour la route et celles pour le rail: la différence est de cinq contre un. Il est absolument indispensable que la Confédération continue à soutenir les transports publics régionaux, si l'on veut avoir la moindre chance de remonter le courant. La troisième condition pour que ces articles soient bons, opérationnels, utiles, consiste à soutenir les minorités qui veulent donner un tour plus cohérent à une politique d'ensemble des transports. Je pense par exemple à la proposition de M. Herzog qui vise à une prise en compte des coûts et avantages externes ainsi qu'à celles de MM. Nauer, Bircher et autres qui tendent à réaliser un fonds unique, ou du moins à permettre une plus grande perméabilité entre les fonds affectés. Pour que cela soit bien compris, je voudrais rappeler le but de toute l'opération. Si nous sommes ici, ce n'est pas pour couronner d'un texte constitutionnel des discussions d'experts qui ont duré 15 ans, mais c'est parce que l'on s'est rendu compte que la politique des transports arrivait dans une impasse et qu'elle devait maintenant être changée. Cela, nous l'affirmons depuis 15 ans. C'est cette volonté qui était à la base du rapport d'experts et qui, aujourd'hui, doit trouver un débouché concret devant le peuple. Or, le but de tout cela est bel et bien de favoriser maintenant les transports publics.

En conclusion, au-delà des exigences élémentaires, telles qu'équilibrer enfin les conditions de concurrence entre le rail et la route, et rendre les transports publics plus performants, au-delà de la prise de conscience que l'augmentation du réseau routier ne résout aucun problème de transport, il y a aujourd'hui une chance qui s'offre au peuple et aux cantons de sortir d'une impasse. N'affaiblissons pas

cette chance, saisissons-la, ayons le courage de décisions claires. Ces dernières trouveront un écho favorable auprès de la population.

M. Brélaz: Le déséquilibre des investissements de ces dernières années, voire de ces dernières décennies, qui ont été cinq fois supérieurs pour la route que pour les transports publics, a causé un certain nombre de problèmes. Tout d'abord, il a aidé au développement de la motorisation en offrant un réseau de communication favorisant les transports individualisés au détriment de celui concernant les transports publics, au moins en dehors des villes. Cette erreur a des conséquences: premièrement, le bétonnage croissant du territoire avec la construction de nouvelles routes ou des élargissements continus; deuxièmement, la pollution de l'environnement qui concerne surtout la mort des forêts dont tout le monde parle mais contre laquelle, jusqu'à ce jour, on agit encore peu; troisièmement, les villes deviennent de plus en plus invivables, ce qui a pour effet un dépeuplement des centres en faveur de la banlieue et une augmentation du trafic pendulaire ainsi que des nuisances. L'urbanisation excessive du territoire entraîne un effet boule de neige. Voilà les conséquences de la politique pratiquée à ce jour.

Parmi certains clubs automobiles, il y a de nombreuses personnes qui, pour asseoir leur autorité vis-à-vis de leurs membres, pratiquent systématiquement une politique qui tend à faire de chacun d'entre nous un schizophrène, à savoir un personnage qui, pour la moitié de ses activités, passe son temps à détruire les intérêts de l'autre moitié. Par exemple, chaque personne jeune ou âgée, ou encore moyennement âgée, utilise les transports publics. De plus, certains automobilistes sont finalement très contents de pouvoir emprunter l'interville, voire d'autres trains qui pourraient fonctionner un peu mieux ou encore d'autres transports publics. Il s'agit véritablement d'une politique schizophrène lorsqu'on dit au gens: «Faites très attention! On va prélever un franc en faveur des transports publics sur le montant que vous avez dépensé pour l'acquisition de votre essence. Prenez garde à cette catastrophe! On va utiliser un petit peu de votre argent pour vous rendre peut-être service à un autre moment de votre vie.» Les écologistes ne peuvent accepter cette politique qui consiste à faire croire aux gens que l'intérêt de leur main droite est nettement supérieur à celui de leur main gauche ou réciproquement.

L'intérêt réel des automobilistes aujourd'hui, c'est avant tout, car ce sont aussi des citoyens qui respirent, de diminuer la pollution atmosphérique et d'améliorer le trafic urbain de manière à leur permettre de circuler plus aisément. Pour ce faire, il faut de bons transports publics. Dans le cas contraire, on risque d'en arriver à la situation dans laquelle se trouve Los Angeles où 45 pour cent de la surface de l'agglomération est consacré aux parkings et aux routes. Veut-on cela? L'intérêt bien compris des automobilistes est justement d'avoir d'autres possibilités. D'ailleurs, les clubs qui les réunissent et qui décrivent ce projet dans beaucoup de leurs publications tiennent ce genre de réflexion, seulement ils n'ont pas le courage ou la volonté d'aller jusqu'au bout de leur propre logique. Dans certains cas, il est utile pour l'automobiliste de pouvoir se passer de sa voiture, car il peut être malade ou accidenté. A ce moment-là, cette personne aurait tout intérêt à bénéficier d'un bon réseau de transport public. Il est donc aberrant de vouloir systématiquement jouer ce dernier contre le transport individualisé. La cohérence des communications est aussi importante. Cela ne sert à rien d'avoir un très bon réseau national, c'est-à-dire entre les villes uniquement, si ensuite il n'y a pas de terminal. Cela se révèle également vrai à l'intérieur des agglomérations. Si l'automobiliste qui se rend de Zurich à Genève met environ deux heures et demie au lieu de trois heures, il doit disposer de bonnes communications interurbaines et urbaines pour sauvegarder le gain de temps acquis. Il en va de même en ce qui concerne les villages. Si l'on traverse une grande partie de l'Europe au moyen de l'avion en deux heures, il ne faut pas perdre trop de temps

dans les communications avec de petites localités. Il est donc extrêmement important de développer une cohérence maximale des transports. Cela est valable également pour les horaires. En fin de soirée, les transports publics sont souvent insuffisants. Les activités sociales entraînent de plus en plus souvent des rentrées tardives. Or, le manque de possibilités des transports publics incite le citoyen à prendre l'habitude de se servir de son propre véhicule. Comme chacun le sait, l'habitude devient vite une ornière. En fait, en ne développant pas suffisamment les transports locaux et régionaux, on obtient une situation comparable à celle d'un corps humain ayant les artères en parfait état, mais dont les veines ou veinules seraient bouchées ou inexistantes. Comment, dans ces conditions, peut-on desservir de manière satisfaisante le domicile de l'utilisateur?

Dans le domaine routier, ce problème est inexistant. Par contre, au niveau des transports publics, il est très présent. C'est cela qui a tendance à faire toute la différence. Pour combler ce fossé, nous devons renforcer la coordination et améliorer sérieusement les transports publics même en prélevant peut-être un tout petit peu d'argent issu de la taxe sur l'essence. De toute façon, étant donné le taux de motorisation de notre pays, les utilisateurs ou payeurs sont généralement les mêmes.

Voici encore quelques propositions de détail. Nous devons également soutenir le droit de référendum pour les tronçons de routes nationales. Si le peuple suisse a aussi le droit de pratiquer la démocratie dans un très grand nombre de sujets dont l'importance est quasiment nulle, il est très grave qu'il ne l'ait pas pour les objets qu'il estime importants et de son ressort.

Pour terminer, à notre avis, ce projet présente un avantage majeur, sauf si nous entrons dans le cadre de la proposition de M. Lüchinger. Il casse le principe de l'affectation automatique de l'argent récolté au bétonnage systématique de toute la Suisse, car il faut bien l'utiliser d'une manière ou d'une autre. Si nous cédonc aux pressions ou aux peurs créées par un certain nombre de clubs qui ne représentent plus, dans beaucoup de domaines, que leur sphère dirigeante, ce projet peut devenir inconsistant ou même mauvais. Dans ce cas, on pourrait économiser une votation populaire puisque rien ne changerait par rapport à la situation actuelle. C'est la raison pour laquelle les écologistes sont favorables à l'entrée en matière. Toutefois, si ce projet ne devait être qu'une réplique, avec quelques légères modifications, du texte actuel, nous ne verrions pas du tout l'utilité d'une votation populaire. Notre opinion pourrait alors changer.

Müller-Scharnachtal: Die Einführung der Netzhierarchie wird von Bundesratseite damit begründet, dass dadurch eindeutige und klare finanzielle Zuständigkeiten geschaffen werden sollen. Diese aber nur scheinbar saubere Trennung würde in der Praxis zu Komplikationen führen. Die Finanzierung von Infrastrukturvorhaben würde künftig bei den nationalen Linien in die Zuständigkeit von Bund und Unternehmung fallen, bei den regionalen Linien in jene der Kantone oder der Unternehmung. Praktisch die Hälfte der Bahnunternehmungen sind aber in mehr als einem Kanton tätig. Zudem wird auf allen Hauptlinien der Fernverkehr wie der Regionalverkehr auf der gleichen Infrastruktur abgewickelt. Und wie sieht es bei der Beschaffung von Rollmaterial aus? Zur Erbringung rein marktwirtschaftlicher Leistungen, zum Beispiel beim Schnellzugsverkehr, wäre die Unternehmung verantwortlich. Für die Erbringung gemeinwirtschaftlicher Leistungen, wie zum Beispiel Berufs- und Schülerverkehr, hätten Kantone und Unternehmungen die Finanzierung zu übernehmen. Mit Ausnahme der Intercity-Züge wird das Rollmaterial unserer Bahnen aber zur Bewältigung beider Verkehrszweige im ganzen Land eingesetzt. Bei der bestehenden Ordnung übernimmt dagegen der Bund bei der Rollmaterialbeschaffung erhebliche Anteile und sorgt mit seinen Investitionen bei den konzessionierten Transportunternehmungen dafür, dass die Kantone ebenfalls ihren Anteil übernehmen. Kann es deshalb Sinn der koordinierten

Verkehrspolitik sein, dass sich der Bund bei der Finanzierung der Infrastruktur des regionalen Verkehrs und des Rollmaterials vollständig zurückzieht?

Mit der koordinierten Verkehrspolitik wird das Ziel der Förderung des öffentlichen Verkehrs im ganzen Land verfolgt. Dieser umfasst darum nicht nur den Verkehr zwischen den Städten, sondern vor allem auch den Regionalverkehr. Auch beim Vorhaben «Bahn 2000» wird die Bedeutung des Regionalverkehrs als integrierender Bestandteil anerkannt. Der Bund darf deshalb – das ist meine Ueberzeugung – nicht aus seiner Verantwortung für den öffentlichen Verkehr davonschleichen. Der öffentliche Verkehr macht an der Kantonsgrenze nicht halt. 27 von 60 konzessionierten Bahnunternehmungen sind in mehr als einem Kanton tätig. Seit 1957 beteiligen sich Bund und Kantone an der Finanzierung der konzessionierten Transportunternehmungen über das Eisenbahngesetz. Diese Lösung funktioniert und kommt ohne komplizierte Netzaufteilung aus. Beim Leistungsauftrag 1987 an die SBB verzichtet ja der Bundesrat zudem explizit auf die Trennung der Infrastruktur.

Ich bin für Eintreten, stimme aber in Artikel 36ter der Kommissionsmehrheit zu, weil eine Ungleichbehandlung von SBB- und Privatbahnkantonen nicht einer freundeidgenössischen Regelung des Problems entsprechen würde. Die Kantone beteiligen sich schon heute mit 610 Millionen Franken am öffentlichen Verkehr. Für die neuen Aufgaben im öffentlichen Verkehr kämen noch weitere 620 Millionen Franken hinzu. Für den beispielsweise reich mit Privatbahnen gesegneten Kanton Bern, der auch ein öffentliches Agglomerationsverkehrsnetz von nationaler Bedeutung aufweist, ist diese zusätzliche Last nicht akzeptierbar.

Wir alle wünschen uns eine koordinierte Verkehrspolitik, aber diese Einschränkung musste ich hier machen, damit ich der Vorlage zustimmen kann.

Flubacher, Berichterstatter: Aus Zeitgründen verzichte ich darauf, auf die Voten der Fraktionssprecher einzugehen. Es wurden sehr interessante Darlegungen hier vorgetragen von den Herren Bircher, Lühinger, Cotti Flavio, Nebiker, Biel und auch von Herrn Herzog. Man darf feststellen, dass die Gegensätze doch nicht so gross sind, wie ich ursprünglich befürchtet hatte. Ich habe nach dieser Eintretensdebatte doch wieder etwas Hoffnung, dass wir uns noch zu einer vernünftigen Lösung zusammenraufen werden.

Einige Bemerkungen zu den übrigen Votanten:

Herr Columberg hat die Regionalpolitik angesprochen. Regionalverkehr ist ein Teil dieser Regionalpolitik, da gehe ich mit ihm einig. Nach meiner Meinung hat er aber etwas zuviel Angst, dass sich der Bund aus der Verantwortung wegstellen könnte, wie das hier heute einige Male gesagt worden ist. Wegstehlen, davonschleichen – er hat es nicht in diesem Sinne gesagt, aber verschiedene Votanten haben sich in dieser Hinsicht geäussert. Es geht nicht darum, dass der Bund sich aus der Verantwortung für den Regionalverkehr wegstellen will. Der Bund will nach wie vor im regionalen Verkehr auch finanziell engagiert sein. Deswegen stimmen auch die Zahlen nicht, die hier auf den Tisch gelegt wurden. Ich begreife, dass Herr Columberg in der eher exponierten Lage seines Wohnortes ein grosses Interesse daran hat, dass der Regionalverkehr in seiner Kraft erhalten bleiben kann, die er heute hat, oder vielleicht noch verbessert werden kann.

Aus dem Votum von Herrn Etique ist eine grosse Angst zu spüren, eine Angst, die bis zur Ablehnung des Föderalismus im Verkehr geht. Ich bedaure das. Ich glaube nicht, Herr Etique, dass die kleinen und die finanzschwachen Kantone Angst vor dieser Lösung haben müssen. Ich bin überzeugt, dass die finanzschwachen Kantone nicht nur den Weg wissen, wie sie an die Millionen herankommen – das ist ihr gutes Recht –, sondern dass sie auch das Verständnis des Parlamentes und des Bundesrates auf ihrer Seite haben. Herr Etique hat auf die Zürcher S-Bahn hingewiesen. Das stimmt, Herr Etique, das kann ein kleiner Kanton nicht. Er kann nicht einmal im Verhältnis zu seiner Grössenordnung ein solches Werk weitgehend auf eigene Kosten schaffen.

Die Zürcher können halt etwas mehr als wir. Ich bin dankbar dafür, dass sie es tun, auf vielen Gebieten. Zum Teil machen sie es allerdings auch mit unserem Geld. Herr Etique meint, es gebe mehr Bürokratie bei dieser neuen Lösung. Persönlich bin ich überzeugt, dass das Gegenteil der Fall ist. Er möchte etwas weniger KTU und vielleicht etwas mehr Zentralstaat.

Herr Bircher hat bemerkt, ich hätte den Mehrheitsantrag in Artikel 36 halbherzig vertreten. Herr Bircher, es stimmt, ich habe etwas Mühe mit dem Mehrheitsbeschluss. Ich sage das ganz offen, und ich glaube, auch ich darf hier als Nationalrat eine persönliche Meinung haben. Ich habe dem Minderheitsantrag zugestimmt und das etwas durchschimmern lassen, ich habe aber den Minderheitsantrag auf der Fahne nicht unterschrieben, weil ich mir eine gewisse Freiheit herausnehmen muss.

Die Kommissionsmehrheit ist ganz einfach überzeugt, dass es nur geht, wenn die Regionalisierung nicht zu weit getrieben wird, wenn der Bund federführend für den Regionalverkehr verantwortlich ist. Ich bin anderer Meinung, aber man kann in guten Treuen hier beide Standpunkte vertreten. Ich bin der Meinung, dass es nicht gut ist, wenn auch das Geld für die Finanzierung des regionalen Verkehrs fehlt, wenn die Kantone sich herausreden – es geht hier nämlich nicht um Föderalismus oder Zentralismus, sondern nur um nackte Schweizerfranken. Die Angst der Kantone und des VST ist unbegründet. Den Kantonen geht es darum, sich um die finanzielle Mitbeteiligung zu drücken, den Privatbahnen darum, zusätzliche Bundesmittel zu erhalten.

Herr Bircher, Sie haben gesagt, ich hätte die Lobby der KTU angesprochen. Das stimmt; es stimmt auch, dass eine Lobby seitens der Strassenverkehrsverbände feststellbar war. Aber eines ist sicher: Die Strassenverkehrsverbände haben sich in einer noblen Art und Weise zurückgehalten, und zwar bis zum Zeitpunkt, als das sogenannte Herzstück der Vorlage, die Regionalisierung, zu Fall gekommen ist. Ich sage das als einer, der keinem Verkehrsverband mehr angehört. Die Gründe möchte ich hier nicht darlegen. Ich bin kein Freund von Fremdwörtern, aber seit ich nun Präsident dieser Kommission bin, weiss ich, was Lobbyismus ist. Was da alles unternommen worden ist von diesen Privatbahnen! Es ging fast bis zur Abgabe von Nastüchern, mit denen wir uns die Tränen abwischen sollten, die sie vergossen hatten: Weil eine Bahn über drei Kantone hinweggeht, war es rein unmöglich, eine neue Lösung zu finden. Dabei haben wir in der Region Nordwestschweiz diese Lösungen schon lange. Die Kantone Basel-Stadt, Basel-Land, Solothurn und Bern haben die Probleme mit der Basel-Land-Transport gelöst, sie bezahlen ihre Beiträge und werden auch die erhöhten Beiträge bezahlen, wenn dem Minderheitsantrag zugestimmt würde. Es ist also möglich, vernünftige Lösungen zu finden. Da bin ich persönlich überzeugt.

Erfrischend war das Votum von Herrn Bühler, und ich möchte ihm dafür danken. Er hat gesagt, es seien Leitplanken festgelegt worden, die den Verkehr kanalisieren helfen. Er hat klar gesagt, er hoffe, dass die Probleme wegen des Lastenausgleichs gelöst werden können. Herr Bühler, Sie leben in einem Kanton, der privatbahnmässig sehr gut erschlossen ist und nur ein paar Kilometer SBB im Netz hat. Es hat mich ausserordentlich gefreut, dass Sie an den Föderalismus glauben.

Herr Schmidhalter hat sodann gesagt, seine umfangreichen Vorschläge hätten einer Vorlage weichen müssen, die kurz und dunkel sei. Seine Vorschläge hätten in der Kommission ein schickliches Begräbnis bekommen. Er trägt das mit Würde, so wie ich ihn kenne. Er hat tatsächlich eine grosse Arbeit geleistet. Nur hat er einen Fehler gemacht; er ist etwas spät mit seinen Vorschlägen gekommen, und die Kommission konnte sich nicht mehr vertieft damit befassen. Er wird aber schon noch zum Zuge kommen bei Artikel 37 Absatz 2. Er sagt, die Finanzierung sei unklar. Nach meiner Meinung nicht. Da sind die Leitplanken ja auch aufgestellt, und es ist dann der Gesetzgebung vorbehalten, die entsprechenden Beschlüsse zu fassen.

Herr Müller-Meilen spricht von den drei grossen Stolperstei-

nen. Wenn diese Stolpersteine weggeräumt werden, muss noch einer kommen mit dem vierten und diesen wegräumen, das ist nämlich die ganze KVP; dann sind wir wieder beim alten Zustand.

Herr Müller, eine Bemerkung möchte ich immerhin machen. Als die Neuverteilung der Treibstoffzölle beschlossen wurde, lag diese Vorlage auf dem Tisch. Man kann also nicht sagen, man hätte dann zwei Jahre nachher etwas total Neues gemacht.

Herrn Kühne danke ich für seine klare Stellungnahme für den Lastenausgleich und die Verantwortung der Kantone. Wir brauchen auch hier im Parlament noch Leute, die an den Föderalismus glauben und an die Kraft der Kantone. Dass das sehr oft Leute aus Kantonen sind, die nicht steinreich sind, freut mich um so mehr.

Herr Bernhard Müller hat aus der Sicht des Kantons Bern noch einige Bemerkungen angeführt. Wer bezahlt diese Kostenaufteilung? Der Kanton Bern könne dies nicht akzeptieren; er habe zu viele Privatbahnen. Der Kanton Bern hat nicht nur Nachteile, sondern er hat auch Vorteile; er hat auch Tausende von gutbezahlten Bundesbeamten, die ihm sehr wenig Lasten bringen. Auf der anderen Seite hat er Privatbahnen, die ihn vielleicht etwas strapazieren. Aber diese Privatbahnen haben doch auch Vorteile; es gibt immer Verwaltungsmandate, die gerne entgegenkommen werden und offenbar gar nicht so schlecht honoriert sind. Ich will nicht böse werden. Ich glaube, auch der Kanton Bern wäre in der Lage, diese Lasten, die ihm aus dem öffentlichen Verkehr entstehen, mittragen zu helfen. Ich möchte Sie nochmals bitten, auf die Vorlage einzutreten und ihr zuzustimmen.

M. Cotti Gianfranco, rapporteur: Aucune voix ne s'est fait entendre pour s'opposer à l'entrée en matière. La politique coordonnée des transports est considérée comme nécessaire. On l'a dit, on l'a répété, les transports font partie intégrante de notre vie communautaire. D'un côté, le trafic est un instrument de réalisation démocratique mais, de l'autre, il peut nuire à la santé de l'homme, à l'écologie, à l'économie et à l'énergie; d'où la nécessité d'une évaluation globale des problèmes, compte tenu d'un ordre de priorité. Des opinions ont été exprimées en ce sens: M. Clivaz souhaite que l'on réponde à un besoin réel et MM. Kühne et Seiler que l'on ménage les ressources et que l'on respecte l'environnement.

La politique coordonnée des transports est nécessaire aussi parce qu'elle exclut une façon de penser sectorielle; elle vise à maintenir une concurrence mais, surtout, à promouvoir une coopération coordonnée des différents moyens de transports en fonction des distances et des contraintes géographiques. Ainsi, M. Oester parle d'une «Gesamtbeurteilung», M. Keller des objectifs des transports et d'un engagement constant en respect de ces objectifs. En outre, MM. Biel, Flavio Cotti et Bircher nous font part de quelques considérations qui méritent d'être étudiées.

Ces dernières décennies, on a dépensé beaucoup plus pour les routes que pour le rail. Cependant, il ne faut pas oublier que jusque dans les années cinquante nous avions pris, par rapport aux Etats qui nous entourent, un grand retard dans la construction des routes. Il serait donc faux de faire une comparaison entre les dépenses consacrées aux routes et celles consacrées au rail pendant ces dernières décennies, d'autant plus que les comparaisons sont très difficiles en termes monétaires, vu l'inflation qui s'est produite durant les cinquante dernières années. L'auto est apparue dans le scénario du trafic et des transports avec un retard de 50 à 60 ans par rapport au rail. Je ne veux pas dire par là que le rail et la voiture sont actuellement à égalité. Le rail a maintenant pris du retard et c'est à ce dernier qu'il faut attribuer des fonds, même s'ils proviennent du fruit des redevances perçues sur le trafic routier ou de l'imposition de l'essence. M. Biel l'a dit clairement, il faut faire attention à ne pas brusquer l'opinion publique car on empêcherait la réalisation d'un progrès en voulant tout obtenir avec trop de précipitation.

La politique coordonnée des transports est nécessaire et opportune parce qu'elle est fondée sur les lois de l'économie de marché et de la libre concurrence, ainsi que sur le principe de la causalité qui comprend tous les coûts, y compris ceux que l'on ne peut ni déceler ni évaluer à l'heure actuelle. La Confédération crée les conditions-cadres et apporte des corrections, par exemple le transfert du trafic des marchandises de la route au rail, mais le principe de la libre concurrence est assuré. A nos yeux, il est important de redonner au rail une capacité concurrentielle. A cet égard, la proposition de M. Herczog nous pose des problèmes. Il est difficile, dans le régime qui est le nôtre, de nous fonder uniquement sur l'offre sans tenir compte de la demande. Cela irait à l'encontre d'un régime d'économie de marché et de libre concurrence. Là aussi, M. Biel nous incite à garder un certain équilibre. Il ne faut pas sortir du cadre général et économique dans lequel nous opérons.

En outre, la politique coordonnée des transports propose un ordre financier satisfaisant qui tient compte de l'autonomie de chaque moyen de transport et assure une compensation aux cantons; dans l'attente d'une législation de concrétisation, un acte de confiance à l'égard du Parlement sera cependant nécessaire. Mais, cette confiance devrait être aussi limitée et c'est la raison pour laquelle je voterai pour la position de MM. Ruch et Etique. Je prends par ailleurs connaissance avec plaisir de la prise de position de M. Müller-Meilen qui tient dûment compte des droits des cantons les moins privilégiés.

Enfin, cette politique de coordination des transports est nécessaire parce qu'elle assure le choix du moyen de transport, sauf limitation dictée par l'intérêt général, de type économique, écologique et topographique par exemple.

Enfin, la politique préconise les transports publics sur le plan régional et dans les agglomérations; cette question est un problème de première urgence, qui appelle une réponse fédérale, soit sur l'ordre des interventions, soit sur le choix des priorités.

Certes, les normes constitutionnelles ne suffiront pas à résorber tous les problèmes présentement. Toutefois, il faut faire un pas après l'autre. A l'adresse de M. Salvioni, je dis qu'il faut se doter avant tout de normes constitutionnelles, ensuite de lois et de projets, même si ceux-ci sont déjà en cours d'élaboration et s'inséreront aisément dans le projet constitutionnel dont nous parlons. Il y a, Monsieur Egly, beaucoup de brouillard. Il y en aura toujours davantage quand il s'agira de passer de la théorie à la pratique. On va au-devant de certaines difficultés qui ne devraient pas nous décourager. Au contraire! Notre journée de travail de demain sera intéressante, car nous irons au coeur des problèmes, nous examinerons les réactions à l'égard de l'application de principes constitutionnels qui, d'après ce que j'ai entendu aujourd'hui, ne sont pas remis en question.

Bundesrat Schlumpf: Es ist eine schwierige Materie, die wir hier zu behandeln haben; sie ist anspruchsvoll, sie ist komplex und sie ist vor allem auch zukunftsorientiert. Um sie zu bewältigen, muss man tatsächlich die Kraft haben, sich etwas vom Gewachsenen zu lösen.

Es ist für Nationalrat Biel und für mich – die wir schon von Anfang an in der Kommission GVK unter dem Präsidium von Herrn Hürlimann mitwirken konnten und die ganze Entstehung etwas mitgestalten halfen, vor allem aber auch miterlebten – einfacher, das ganze Gefüge zu überblicken, als wenn man erst später im Zuge der parlamentarischen Behandlung hineingerät. Um so mehr bin ich den Herren Kommissionsreferenten, Nationalrat Flubacher und Nationalrat Cotti, dankbar für ihre kompletten und klaren Ausführungen in bezug auf die Vorlage und die Anträge der Kommission. Ich möchte aber auch den Kommissionsmitgliedern danken, die sich wirklich sehr Mühe gegeben haben, sich im Verlaufe vieler Sitzungen einzuarbeiten, mitzudenken und nachzuvollziehen. Ein besonderer Dank aber – er ist kein Präjudiz für die Stellungnahme – gebührt Nationalrat Lüchinger, der sich die Mühe genommen hat (mindestens in der redaktionellen Gestaltung), eine Alternative anzubieten.

Wir haben das Gesamtpaket vor Augen zu halten. Die KVP bietet das Verfassungsfundament dazu. Sie fusst in den wesentlichen Linien auf der GVK. Zu Recht wurde hier mehrfach das grosse Verdienst von alt Nationalrat Hürlimann um das Zustandekommen dieser GVK erwähnt. Ich stehe nicht an, zu erklären – obwohl wir aus verschiedenen Gründen nicht in allen Teilen die Empfehlungen der GVK übernommen haben –: Ohne die GVK wäre es nicht möglich gewesen, in den letzten Jahren diese KVP-Vorlage zu erarbeiten. Es wäre auch nicht möglich gewesen, das ganze verkehrspolitische Paket, das wir in diesen Jahren geschnürt haben – verschiedene Vorlagen sind bereits auf Ihrem Tisch –, konsistent, widerspruchsfrei zu gestalten.

Zu diesem Gesamtpaket gehören «Bahn 2000», dazu gehört auch als Teilbereich die Vereina-Bahn, der Leistungsauftrag SBB 87, die Tarifmassnahmen, das bereits verabschiedete Transportgesetz – es tritt nächstens in Kraft –, der im Gange befindliche Ausbau der BLS, der 6. Rahmenkredit KTU, der noch zwei Jahre läuft, dann die Treibstoffzollverteilungsneuregelung, die Ueberprüfung der Nationalstrassen (Kommission Biel; die Vorlage ist bereit für Ihren Rat). Das sind Geschäfte, die bereits abgeschlossen sind, und weitere werden kommen, insbesondere ein siebenter und achter Rahmenkredit für die KTU im Rahmen von «Bahn 2000», und dann eine Vorlage Eisenbahn-Alpentransversale. Das ist etwa das Gesamtpaket der hauptsächlich verkehrspolitischen Vorlagen, die schon bestehen; eine davon, die BLS-Vorlage, ist in Realisierung, zwei werden noch kommen. Für alles das sollten wir ein ausreichendes Verfassungsfundament haben. Das haben wir heute nicht. Um dieses Verfassungsfundament geht es bei der KVP-Vorlage. Der Kerngehalt dieser verkehrspolitischen Vorlagen aber ist übereinstimmend realisiert in allen Einzelschritten.

Ziel ist eine rationelle, sinnvolle Bewältigung des Verkehrsaufkommens zur Sicherstellung einer bedürfnisgerechten und landesweiten Verkehrsversorgung, zur Einbindung der nationalen Verkehrsnetze in europäische Verkehrswege. Das soll geschehen auf der Grundlage von Verkehrsfreiheit und Marktwirtschaft, unter möglicher Schonung von Umwelt, Land und Landschaft, mit einem optimalen Einsatz von Ressourcen, insbesondere von Energie, abgestützt auf ein abgestimmtes Gesamtsystem.

Hier eine Antwort auf die Frage von Nationalrat Seiler: Diese Zielnormen sind unter sich gleichwertig. Bedürfnisbefriedigung ist eine Zielnorm, aber keine übergeordnete, und vor allem nicht mehr die einzige, wie das in der Verkehrspolitik bisher der Fall war.

Die Massnahmen lassen sich so umschreiben: Wir wollen fördern, nicht hindern. Wir arbeiten mit offensiven Massnahmen, nicht mit repressiven, also nicht mit Verboten. Es soll auf diesem Wege eine Angleichung der Wettbewerbsvoraussetzungen für alle Verkehrsträger, insbesondere auch für den öffentlichen Verkehr, erreicht werden. Wir haben ein Multipackinstrumentarium geschnürt, ein Massnahmenpaket, das etwa innerhalb von zwei Jahrzehnten verwirklicht werden kann, wenn die Prioritäten vernünftig gesetzt werden nach Massgabe der Notwendigkeit, der Wirksamkeit und auch der Tragbarkeit. Dieses Paket muss Schritt um Schritt verwirklicht werden, aber immer integriert in das Ganze.

Für die Realisierung dieser verkehrspolitischen Ziele und Massnahmen brauchen wir ein Verfassungsfundament. Die heutige Ordnung – das wurde von verschiedenen Votanten erläutert – ist eine sektorielle, sowohl in der Verfassung wie auch in der Ausführung, d. h. auf jeder Rechtsetzungsstufe. Es ist eine Ordnung, die sektoriell, etappenweise über Jahrzehnte, ja über ein Jahrhundert entstanden ist. Sie konnte ja gar nicht anders werden als diffus, weil sie eben auch diffus aufgebaut war.

Ich spreche von diffus, nicht von konfus. Aber eines ist sie jedenfalls nicht: sie ist nicht konsistent. Sie ist vor allem nicht an übergeordneten Zielen orientiert. Diese sektoriellen Verkehrspolitiken orientieren sich an der Nachfrage, an den Verkehrsbedürfnissen, und sie sind darauf ausgerichtet, die anfallenden Verkehrsbedürfnisse zu bewältigen. Genau hier

setzen wir an nach Massgabe der Vorschläge GVK, mit der KVP im Artikel 36ter Absatz 1 und Absatz 1bis.

Wir wollen das Verkehrsverfassungsrecht nicht total erneuern und auf den Kopf stellen, sondern ergänzen. Sieben bisherige Verfassungsartikel bleiben integral erhalten. Einer muss angepasst werden, der Nationalstrassenartikel, und zwei Artikel wollen wir neu schaffen, den verkehrspolitischen Artikel 36ter und den Finanzierungsartikel 37, weil sie uns bisher fehlen. Es handelt sich dabei – das wurde auch mehrfach unterstrichen – um Verfassungsrecht, um klare Grundlagen, Zielfestlegungen, Aufgabenstellungen, um einen Massnahmenrahmen, eine Kompetenzordnung und zugleich um Kompetenzabgrenzungen. Aber auf der Verfassungsstufe kann es sich nicht um die Einzelausgestaltung der Massnahmen handeln, nicht um Ausführungsregelungen, um Anwendungsordnungen, um Detaillierungen. Dafür ist dann die Ausführungsgesetzgebung da, und diese wird zwingend vorbehalten, weil es sich nicht um unmittelbar anwendbares Verfassungsrecht handelt, im Unterschied zu den beiden Uebergangskartikeln, die vor einigen Jahren für die beiden Verkehrsabgaben in die Verfassung kamen.

Es wird philosophiert, die Kantone würden mit 620 Millionen Franken mehr belastet. Ich habe auch schon die Zahl von 800 Millionen Franken Mehrbelastungen gehört. Wir können heute vom Bundesrat aus nicht sagen, wie gross die Lasten Bund/Kantone sind. Aber wir können Ihnen unsere Vorstellungen ganz genau bekanntgeben und Ihnen sagen, was wir Ihnen nach unserem Konzept für die Ausführungsgesetzgebung bringen werden. Da gibt es per saldo keine Mehrbelastungen der Kantone, das wird, wie das vielfach erwähnt wurde, belastungsneutral ausfallen. Aber da muss ich nun eine Klammer öffnen: Die Zuteilung zum nationalen Netz bei Schiene und Strasse sind dann Beschlüsse der Bundesversammlung. Sie wissen: Die ganzen Nationalstrassen und etwa 800 Kilometer des heutigen Hauptstrassennetzes gehören nach unseren Vorstellungen ganz in die finanzielle Verantwortung des Bundes, während die übrigen Hauptstrassen und der Betrieb des Strassennetzes in den Verantwortungsbereich der Kantone gehören.

Bei der Schiene haben wir zu einem grossen Teil ein nationales Netz (SBB), aber vielleicht zu etwa einem Viertel bis einem Drittel auch das Netz der KTU, der sogenannten Privatbahnen. Sie, meine Damen und Herren Nationalräte, und die Damen und Herren Ständeräte werden dies im Zuge der Ausführung dieser Bestimmungen durch sogenannte Netzbeschlüsse definitiv determinieren. Die Bilanz daraus kann natürlich in die eine oder andere Richtung ausschlagen. Aber nach dem, was ich heute zu hören bekam, und nach dem, was ich in den letzten Jahren an Einflussnahmen – Nationalrat Flubacher, ich danke Ihnen für Ihren Mut und Ihre Offenheit – erfahren konnte, habe ich gar keine Bedenken, dass die Netzteilungen zu Lasten des Bundes klein kariert ausfallen werden.

Es geht also um Verfassungsrecht. Wir können Ihnen unsere Vorstellungen für die Konkretisierung und die finanziellen Konsequenzen dieser Vorstellung des Bundesrates aufzeigen; mehr nicht, weil eben die Konkretisierung durch Sie zu erfolgen hat. Es geht nicht um eine offene Verfassung, das ist eine irriige Beurteilung. Wir haben eine verfassungsmässig klare Aufgabenteilung vorgesehen. Relativ offen würde sie, wenn bei Artikel 36ter Absatz 2 und 3 die Fassung der Kommissionsmehrheit obsiege würde. Wir werden uns dagegen wehren. Der Bundesrat bleibt bei der Fassung des Ständerates und Ihrer Kommissionsminderheit.

Wenn es heisst, Bund und Kantone sorgen für diesen Verkehr, ist das allerdings reichlich offen. Wir wollen klare Zuständigkeiten, soweit das auf Verfassungsstufe überhaupt fixiert werden kann, mit klaren Schranken. Auch der Artikel über mögliche Verkehrsabgaben ist keineswegs eine offene Verfassungsnorm. Dieser Artikel enthält die Schranken: Verkehrsabgaben dürfen nach dem Antrag nur erhoben werden, soweit eine Unterdeckung vorliegt, also nur zur Kostendeckung und soweit Kausalität gegeben ist, das heisst nach Bundesrat leistungsabhängig. Das generell zu dem, was wir mit diesen Verfassungsartikeln wollen, und

wie wir das auch methodisch angepackt haben mit Artikel 36ter (Verkehrspolitik) und Artikel 37 (langfristige Finanzierung der Verkehrsausgaben).

Nun wurde die Frage gestellt, ob die anderen Vorlagen – Herr Ammann hat von Schnellzügen gesprochen, die den Bummelzug KVP fast überholen – genügend unter sich aufeinander abgestimmt seien. Das sind sie in der Tat. Aber, Nationalrat Ammann, Bummelzug hin oder her, seit 1982 hat der Bundesrat das Tempo nicht zu vertreten. Sie kennen das Datum der Botschaft.

Dass wir jetzt mit diesen Vorlagen «Bahn 2000», Leistungsauftrag usw. gekommen sind, geschieht einerseits der Not gehorchend, andererseits aber auch, weil die Konkretisierungen, die in solchen Vorlagen, beispielsweise «Bahn 2000», liegen, das Verständnis für das Verfassungsfundament doch auch etwas erhöhen könnten, weil man dann sieht, wie konkret der Bundesrat dieses Verfassungsfundament umsetzen will auf dem Wege der Ausführungserlasse.

Aber Sie und andere Votanten haben recht: Das muss aufeinander abgestimmt sein. Sie sind aufeinander abgestimmt, «Bahn 2000», Leistungsauftrag SBB 1987 – übrigens auch die Vereina-Bahn (sie kam vor einigen Tagen noch ins Spiel als «Sonderfahrt ohne genügende Konsistenz», was auch nicht stimmt) –; natürlich mussten wir diese Vorlagen auf die jetzigen Rechtsgrundlagen abstützen, etwas anderes war gar nicht möglich. Was wir hier behandeln, das ist dann Verfassungsrecht der Zukunft. Aber es war unsere Aufgabe, sie zugleich auszurichten auf dieses neue Verfassungsfundament, sie so zu gestalten, dass sie nahtlos hineinpassen. Das ist der Fall sowohl bei «Bahn 2000» als auch beim Leistungsauftrag SBB.

Beim Leistungsauftrag SBB ist vom Bundesrat vorgesehen – Ihre Kommission unter Herrn Kühne behandelt das jetzt –, dass der Bund die finanzielle Verantwortung für die Infrastruktur der SBB zu übernehmen habe (die Abteilungen können wir jetzt beiseite lassen). Die SBB tragen die Verantwortung für den Betrieb und leisten einen Benützungsbeitrag an den Bund. Das ist haargenau Artikel 36ter Absatz 2 in bezug auf das nationale SBB-Netz: Der Bund hat für diese nationale Infrastruktur die finanzielle Verantwortung. Und das ist haargenau Artikel 36ter Absatz 3 in bezug auf die Förderung des regionalen öffentlichen Verkehrs. Die Herren Müller haben sich offenbar auf eine Wendung geeinigt: Der Bund wolle sich aus dem Regionalverkehr davonschleichen. Keine Spur davon! Der Bund fördert den regionalen öffentlichen Verkehr und macht das bei der Infrastruktur SBB, indem er eben auch die Netzteile der SBB in seine finanzielle Verantwortung übernimmt, die dem regionalen öffentlichen Verkehr dienen. Das entspricht genau Artikel 36 Absatz 2 und 3.

Zu «Bahn 2000». Der Bund trägt nach dem Konzept «Bahn 2000» die nationale Infrastruktur für die SBB ganz und bei den KTU diejenigen Netzteile, die auch zum nationalen Aufgabenbereich geschlagen werden. Das entspricht wieder Artikel 36ter Absatz 2. Und der Bund fördert à part, soweit es nicht den nationalen Bereich betrifft, nach Artikel 36ter Absatz 3 letzter Satz den regionalen öffentlichen Verkehr. Lesen sie in der Botschaft nach bei «Bahn 2000», wie wir das machen wollen: Indem wir für diesen regionalen öffentlichen Verkehr eine Milliarde Franken durch Rahmenkredite bereitstellen, um die KTU in ihrem regionalen öffentlichen Aufgabenbereich vom Bund her finanziell zu unterstützen.

Wo liegt denn hier eine Kollision vor zwischen diesen Vorlagen und dem, was wir auf Verfassungsebene zugrunde legen möchten?

Es besteht volle Übereinstimmung im Gesamtkonzept, Übereinstimmung in der Instrumentierung zwischen diesen Einzelvorlagen, die jetzt hier sind – und hoffentlich bald behandelt werden – und den Verfassungsgrundlagen, wie wir sie Ihnen vorschlagen.

Zu den *Essentialia* dieser Verfassungsvorlage gehört in der Tat als erstes die Koordination aller Verkehrssektoren und Verkehrsträger. An einer solchen Kompetenz für den Bund

fehlt es heute, weil wir aus den geschilderten Gründen nur sektorielle Verfassungsnormen im Verkehrsrecht haben. Der zweite Bereich ist eine Aufgabenteilung mit klaren und auch identischen, übereinstimmenden Zuständigkeiten und Verantwortungen. Es wurde von den Herren Kühne und Keller gesagt, dass wirksame Verantwortlichkeitszuteilungen nur geschaffen werden können, wenn sie klar sind, wenn man nicht wieder ein Mischmasch, ein Mixtum von verschiedenen Zuständigkeitsebenen schafft. Nationalrat Bühler-Tschappina hat mit Fug gefragt: Wo denn sonst, wenn nicht ausgerechnet im Verkehrsbereich, eine derartige Aufgabenteilung Bund/Kantone zu rechtfertigen wäre.

In diesem Zusammenhang zur konkreten Frage der Herren Columberg und Etique, ob dadurch die regionalpolitischen Interessen schwächerer Gebiete, vor allem der Berggebiete, nicht beeinträchtigt werden könnten. Nein, überhaupt nicht! Es geht in keiner Weise darum, dass wir die Kraft der Kantone für die Förderung ihres Verkehrs beeinträchtigen wollten; im Gegenteil, sie soll gestärkt werden. Aber es geht darum, dass wir die Zuständigkeit – und damit die Verantwortlichkeit – für jene Bereiche, die der Kanton besser kennt und zu bewältigen vermag als der Bund, in die Hände der richtigen Verantwortlichen geben, eben der Kantone. Die Kantone bestimmen auch nach IHG ihre Regionalpolitik – das kennt Nationalrat Columberg als verdienter Kommissionspräsident sehr gut. Die Kantone bestimmen ihre Regionalpolitik, und die regionalen Entwicklungskonzepte werden in den Regionen und mit Genehmigung der Kantone erarbeitet. Der Bund finanziert dann mit, durch zinslose oder zinsgünstige Darlehen. Und hier wollen wir dasselbe machen. Wir wollen die Kantone entlasten, indem wir den nationalen Verkehrsbereich überwiegend zulasten des Bundes übernehmen. Das ist eine gewaltige Entlastung der Kantone. Denken Sie nur an die Viertelmilliarde jährlich aus der Uebernahme des Unterhaltes der Nationalstrassen.

Wir wollen das nationale Netz anreichern durch etwa 800 Kilometer Hauptstrassen. Das ist unsere Vorstellung. Um das werden die Kantone entlastet. Wir wollen auch die kantonalen und regionalen Schienennetze der KTU durch Uebernahmen in das nationale Netz entlasten. Das sind weitere Entlastungen, so auch für den Kanton Bern. Nationalrat Müller, wenn beispielsweise die Strecke Brig–Spiez der BLS in das nationale Netz übernommen würde, bedeutete das in bezug auf den Regionalverkehr eine erhebliche Entlastung, direkt für die BLS, mittelbar auch für den Kanton Bern.

Wir wollen weiter den regionalen öffentlichen Verkehr aus der Bundeskasse fördern. Wie wir das machen, haben wir in der Botschaft «Bahn 2000» dargelegt: eben mit dieser Milliarde «Bahn 2000» und einer weiteren Milliarde für übrige Investitionen und Defizitübernahmen. Wenn das alles noch nicht genügt, sehen wir in der Verfassung den Lastenausgleich zugunsten der Kantone vor. Das ist eine Art letzter Behelf, damit Kantone in die Lage versetzt werden, ihre regionalen und regionalpolitischen Anliegen und Aufgaben zu erfüllen.

Wir wollen, dass die Kantone ihre regionalpolitischen Anliegen, Zielsetzungen, Aufgaben in diesem Bereich selbst determinieren können. Wir helfen ihnen durch finanzielle Entlastungen und, wo es die Not erfordert, mit dem Lastenausgleich, die Aufgabenerfüllung zu erleichtern. Uebrigens: Herr Columberg hat recht, die Verkehrsgunst ist tatsächlich ein fundamentaler Bereich der kantonalen Erschliessung. Ich sehe wahrhaftig nicht, inwiefern diese Aufgabenteilung für die Kantone abträglich sein könnte. Ich habe mich lange genug mit dem Problem der regionalen Wirtschaftsförderung im Kanton und auf Bundesebene beschäftigt, und ich bin lange genug im Departement, umgeben von Fachleuten aus diesem Bereich, um dieses wichtige Anliegen unserer Staatspolitik nicht zu vernachlässigen.

Nationalrat Müller-Meilen sagte im gleichen Zusammenhang, man müsste die Mitverantwortung des Bundes im regionalen Verkehrsbereich klar festhalten. Das machen wir ja auch! Wir sagen, dass der Bund eine Förderungsaufgabe hat. Aber das, was die Mehrheit vorschlägt, ist, ob man will

oder nicht, weit weniger klar, denn es heisst einfach: «Bund und Kantone sorgen für den öffentlichen Verkehr».

Herr Nationalrat Schmidhalter, ich habe es bereits gesagt: Das Konzept des Bundesrates ist belastungsneutral im Verhältnis Bund/Kantone. Es gibt nicht mehr Belastungen der Kantone. Der Bund will sich nicht entlasten, im Gegenteil. Aus der Gesamtoperation inklusive «Bahn 2000» (rund 2,6 Milliarden Franken) wird eine Mehrbelastung des Bundes gegenüber heute im Bereich des öffentlichen Verkehrs von einigen hundert Millionen Franken resultieren.

Ob die Vorlage kurz und dunkel sei, dazu will ich mich nicht äussern, aber noch zu einigen Ueberlegungen von Herrn Müller-Scharnachtal. Bei dieser neuen Methode, der Verantwortung des Bundes im nationalen Bereich, handelt es sich nicht um eine «Netzhierarchie». Wir haben die «Netzhierarchie», wie sie vorgeschlagen war, nicht so übernommen. Im regionalen Bereich geht es um die Bewältigung der regionalen Verkehre, auch des Betriebes, nicht einfach der Netze. Dazu kommen wir noch bei Artikel 36ter Absatz 2 und 3.

Zurück zur Frage, ob diese neue Methode machbar sei. Das haben wir natürlich abgeklärt, und zwar mit Modellstudien. Mit ganz konkreten, streckenbezogenen Studien haben wir vor Jahren schon – auch unter der Mitwirkung von Herrn Hürlimann – abgeklärt, ob das praktikabel ist. Nur eine Theorie aufstellen und dafür ein Verfassungsfundament schaffen, wäre allerdings nicht zu verantworten. Es ist machbar! Die Gewinne an Transparenz, an Einfachheit und damit an Abbau von Bürokratie insgesamt sind bedeutend. Herr Nationalrat Etique, Sie befürchten eine zusätzliche kantonale Bürokratie. So komisch das tönen mag, mir macht die Bundesbürokratie in diesem Bereich viel mehr Bauchweh! Aber durch diese Entflechtung, die klar Aufgaben zuordnet und sie nicht mehreren Ebenen gleichzeitig zuschreibt, gibt es insgesamt eine Entlastung. Allerdings, hierin haben Sie recht: Bei den Kantonen wird etwas mehr an Verwaltungsaufwand anfallen, weil sie diese neuen Zuständigkeiten haben.

Hier, Herr Nationalrat Schmidhalter, könnte man sagen, dass sich der Bund vielleicht in der Administration etwas entlastet, weil gewisse Vereinfachungen zu erwarten sind.

In aller Freundschaft, Herr Nationalrat Müller: Sie haben gesagt, das heutige System funktioniere gut. Ich muss wohl noch lange in diesem Departement tätig bleiben, bis ich diese Erfahrung auch machen kann. In sieben Jahren habe ich sie nicht gemacht. Es ist – KVP hin oder her – unerlässlich, dass gewisse Aenderungen eintreten. Ich muss sagen, dass ich kein Verständnis dafür habe, dass man von seiten bestimmter Vertreter der KTU – nicht aller! – eine so fürchterliche Angst hat vor der Zusammenarbeit mit den kantonalen Regierungen, die dann im Regionalbereich die Gesprächspartner sein werden. Offenbar verkehrt man viel lieber mit meinen tüchtigen – daran zweifle ich nicht – Mitarbeitern auf allen Stufen der Ämter! Herr Nationalrat Müller, das sind die Fakten, die ich kennengelernt habe.

Den Votanten, die gesagt haben, man könne nicht erwarten, dass die Kantone eine sinnvolle Politik auch in Richtung Förderung des öffentlichen Verkehrs betreiben, muss ich entgegenen: Dann hört es auf mit dem Föderalismus. Föderalismus heisst Vertrauen in die Kantone, in diesem Gebiet und in anderen. Wenn wir das Vertrauen in die Kantone nicht haben, dass sie ihre fundamentalen Aufgaben sinnvoll und für ihre Gegebenheiten richtig erfüllen, hat der Föderalismus keinen Sinn mehr. Der Bundesrat aber hat – wie auch Nationalrat Flubacher das sehr klar unterstrichen hat – dieses Vertrauen.

Ich bin jetzt sehr lange beim zweiten Bereich steckengeblieben, bereits als Detailberatung von Artikel 36ter Absatz 2 und 3.

Im dritten Bereich geht es um das Eigenwirtschaftlichkeitsprinzip, das wir mit Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen realisieren wollen, und im vierten um die langfristige Finanzierung. Wenn auch die langfristige Finanzierung in Artikel 37 und die Aufgabenteilung in Artikel 36 nicht gesichert wird, werden Sie sich allerdings überlegen müs-

sen, was an dieser neuen Verkehrspolitik noch neu wäre gegenüber dem Bisherigen.

Wir haben Weichenstellungen für eine Fahrt in die Zukunft vorzunehmen, und wir können diese Fahrt in die Zukunft nicht mit dem Visier in die Vergangenheit bewältigen. Nicht das, was war und heute noch ist, kann Mass der Dinge sein. Wir können nur diejenigen bisherigen Regelungen vornehmen, die auch in der Optik einer koordinierten, gesamtheitlichen Verkehrspolitik gerechtfertigt sind.

Wir brauchen keine neuen Verfassungsgrundlagen für die alte Verkehrspolitik. Wir brauchen keine neuen Verfassungsgrundlagen für eine weiterhin nicht koordinierte Verkehrspolitik. Wir können diese Arbeit dem Parlament und dem Souverän ersparen. Wir brauchen Verfassungsgrundlagen für eine neue, für eine wirklich koordinierte, für eine gesamtheitliche Verkehrspolitik. Darum geht es.

Ich bitte Sie um Eintreten – es ist unbestritten geblieben – und um Zustimmung in den wesentlichen Punkten zu den Anträgen des Bundesrates, die ganz genau darauf abgezielt sind, eine solche Verkehrspolitik möglich zu machen.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière

Präsident: Da es nicht mehr möglich ist, heute morgen noch die Grundsatzabstimmung über die Konzeption Minderheit Lüchinger und die Konzeption der Kommission durchzuführen, beantrage ich Ihnen, die Sitzung hier zu unterbrechen.

Hier wird die Beratung dieses Geschäftes unterbrochen

Le débat sur cet objet est interrompu

Schluss der Sitzung um 12.30 Uhr

La séance est levée à 12 h 30

Dritte Sitzung – Troisième séance**Mittwoch, 5. März 1986, Vormittag****Mercredi 5 mars 1986, matin**

8.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Bundi

82.082

**Bundesverfassung
(koordinierte Verkehrspolitik)
Constitution fédérale
(politique coordonnée des transports)**

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite hiavor – Voir page ci-devant

*Vorschlag des Präsidenten für die Detailberatung
Proposition du Président pour la discussion de détail*(gemäss Systematik Bundesrat/Ständerat/Mehrheit)
(selon conception Conseil fédéral/Conseil des Etats/Majorité)*Art. 36bis*

(heutiger Nationalstrassenartikel/article actuel sur les routes nationales)

Mehrheit (Abs. 2 und 4 aufheben) gegen
Minderheit (nur Abs. 2 aufheben)Majorité (abroger al. 2 et 4) contre
minorité (abroger seulement al. 2)

(Abs. 5 wurde mit der Volksabstimmung von 1983 aufgehoben – L'al. 5 a été abrogé à la suite de la votation populaire de 1983)

*Art. 36ter**Abs. 1bis / al. 1bis*Mehrheit – Minderheit (Ammann-St.Gallen)
Majorité – Minorité (Ammann-St.Gall)*Abs. 2 und 3 / al. 2 et 3*

1. Mehrheit – Minderheit I (Bircher) (Abs. 2, Referendum)
Majorité – Minorité I (Bircher) (al. 2, référendum)
2. Resultat 1 – Minderheit II (Columberg) (Fassung Ständerat)
Résultat 1 – Minorité II (Columberg) (version Conseil des Etats)

3. Falls Minderheit II abgelehnt wird:
Si la minorité II est rejetée:

Resultat 1 – Antrag Keller
Résultat 1 – Proposition Keller

4. Resultat 2 – Minderheit I (Longet)
Résultat 2 – Minorité I (Longet)

Abs. 3bis / al. 3bis

gemäss Ständerat / selon Conseil des Etats

*Abs. 4 / al. 4*Mehrheit – Minderheit (Herczog) (externe Kosten und Nutzen)
Majorité – Minorité (Herczog) (coûts et bénéfices externes)*Art. 37**Bereinigung nach Text Bundesrat/Ständerat
Mise au net selon version du Conseil fédéral et du Conseil des Etats**Abs. 1' / al. 1'*

gemäss Ständerat / selon Conseil des Etats

Abs. 1 Ziff. 1 / al. 1 ch. 1

(öffentlicher Verkehr / transports publics)

*Bst. c / let. c*Mehrheit gegen Minderheit (Herczog) (ein Drittel Zollzuschlag und Treibstoffzoll)
Majorité contre Minorité (Herczog) (un tiers surtaxe et droits de base sur les carburants)*Abs. 1 Ziff. 2 / al. 1 ch. 2*

(privater Verkehr / transports privés)

Mehrheit – Minderheit (Schmidhalter)

Majorité – Minorité (Schmidhalter)

falls Mehrheit obsiegt / si la majorité l'emporte

*Bst. c / let. c*Mehrheit/Ständerat/Bundesrat gegen Eventualantrag Schmidhalter
Majorité/Conseil des Etats/Conseil fédéral contre Proposition subsidiaire Schmidhalterfalls Minderheit Schmidhalter angenommen:
Eventualantrag Etique zu Bst. f
si la minorité Schmidhalter l'emporte:
Proposition subsidiaire Etique à la let. f*Abs. 2 / al. 2*

1. Mehrheit gegen Minderheit I (Bircher) (Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs)
Majorité contre Minorité I (Bircher) (infrastructure des transports publics)

2. Resultat 1 – Minderheit III (Schmidhalter) (streichen)
Résultat 1 – Minorité III (Schmidhalter) (biffer)

*Abs. 3 / al. 3*Mehrheit – Minderheit (Schmidhalter) (2. Satz streichen)
Majorité – Minorité (Schmidhalter) (biffer la 2e phrase)*Abs. 4 / al. 4*

gemäss Ständerat / selon Conseil des Etats

*Bereinigung Art. 37 (Abs. 1 – 4)**Mise au net de l'art. 37 (al. 1 à 4)*

1. Bereinigter Antrag der Kommission gegen Haupt-Minderheitsantrag (Nauer)
Proposition amendée de la commission contre Proposition principale de la Minorité (Nauer)
2. falls Minderheit Nauer unterliegt / si la minorité Nauer est battue

Kommission gegen Eventual-Minderheitsantrag (Nauer)
(Abs. 1 Ziff. 1 Bst. a / mindestens 5%)

Commission contre Proposition subsidiaire de minorité
(Nauer) (al. 1 ch. 1 let. a / au moins 5%)

3. Resultat – Eventualantrag Lüchinger (Art. 37)
Résultat – Proposition subsidiaire Lüchinger (art. 37)

Art. 41ter
gemäss Bundesrat/Ständerat
selon Conseil fédéral/Conseil des Etats

Uebergangsbestimmungen / Dispositions transitoires

Art. 19
gemäss Ständerat / selon Conseil des Etats

Grundsatzdebatte über die Konzeption Bundesrat/Ständerat/Mehrheit bzw. Lüchinger
Débat sur la conception Conseil fédéral/Conseil des Etats/Majorité et Lüchinger

Antrag der Minderheit
(Lüchinger, Aregger, Eggly-Genf, Etique, Giger, Künzi, Pini, Savary-Waadt, Thévoz)

Art. 36bis

Abs. 1
Der Bund umschreibt die Ziele der schweizerischen Gesamtverkehrspolitik. Er berücksichtigt dabei die Verkehrsbedürfnisse, den wirtschaftlichen Einsatz der Mittel sowie die Auswirkungen auf Mensch und Umwelt. Bei mehreren möglichen Lösungen ist jener mit der grösseren Sicherheit und der geringeren Umweltbelastung der Vorzug zu geben.

Abs. 2
Im Rahmen seiner verfassungsmässigen Befugnisse koordiniert der Bund den Verkehr zu Land, zu Wasser und in der Luft.

Abs. 3
Wenn das Gesamtinteresse es verlangt, kann der Bund auf dem Wege der Gesetzgebung, nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit, Massnahmen treffen, um die Strassen vom Güterfernverkehr zu entlasten.

Art. 36ter

Abs. 1
Der Bund stellt auf dem Wege der Gesetzgebung die Errichtung und Benützung eines Strassennetzes von nationaler Bedeutung sicher. Dieses verbindet die Regionen und dient dem Fernverkehr. Der Bund plant dieses Strassennetz unter Mitwirkung der Kantone und kommt zur Hauptsache für die Finanzierung auf.

Abs. 2
Die Kantone üben die Hoheit über die Strassen von nationaler Bedeutung aus. Ihnen obliegt unter Vorbehalt der Rechte und der finanziellen Leistungen des Bundes der Bau, der Betrieb und der Unterhalt dieser Strassen.

Abs. 3
Beim Bau des Strassennetzes von nationaler Bedeutung ist der wirtschaftlich nutzbare Boden nach Möglichkeit zu schonen. Den durch die Anlage dieser Strassen entstehenden Nachteilen in der Verwendung und Bewirtschaftung des Bodens ist durch geeignete Massnahmen auf Kosten des Strassenbaus entgegenzuwirken.

Abs. 4
Die Planung, der Bau, der Betrieb und der Unterhalt der übrigen Strassen ist Sache der Kantone.

Abs. 5
Die Strassenbenützer decken, unter Vorbehalt der durch die Gemeinwesen zu tragenden gemeinwirtschaftlichen Leistungen, in der Regel langfristig die der Allgemeinheit anfallenden Kosten des Strassenverkehrs durch Abgaben. Der Bund stellt in Zusammenarbeit mit den Kantonen diese Kosten fest.

Art. 36quater

Abs. 1
Der Bund stellt die Planung, den Bau und den Unterhalt der Netze des öffentlichen Verkehrs von nationaler Bedeutung sicher. Diese verbinden die Regionen und dienen dem Fernverkehr. Die Gesetzgebung räumt den Kantonen ihren Interessen entsprechende Mitwirkungsrechte ein. Für die Finanzierung kommt in der Regel der Bund auf.

Abs. 2
Die Kantone sorgen für den regionalen öffentlichen Verkehr. Der Bund erlässt zur Sicherstellung eines leistungsfähigen Gesamtverkehrssystems Grundsätze für seine Ausgestaltung. Er fördert diesen Verkehr nach Massgabe der regionalen Verkehrsbedürfnisse, der Finanzkraft der Kantone sowie der Gesamtbelastung der Kantone durch den Verkehr.

Abs. 3
Die Benützer der Netze des öffentlichen Verkehrs decken in der Regel langfristig die von ihnen verursachten Kosten. Der Gesetzgeber bestimmt die Ausnahmen. Bund, Kantone und Gemeinden kommen für die gemeinwirtschaftlichen Leistungen auf, die sie veranlassen. Der Bund stellt in Zusammenarbeit mit den Kantonen die der Allgemeinheit durch den öffentlichen Verkehr erwachsenden Kosten fest.

Art. 37

Abs. 1
Der Bund erhebt folgende Abgaben auf dem Strassenverkehr:

- a. einen Treibstoffzoll im Rahmen von Artikel 28 und 29 oder eine Verbrauchssteuer auf Treibstoffen;
- b. einen Zollzuschlag auf Treibstoffen oder eine entsprechende Verbrauchssteuer;
- c. eine Abgabe für die Benützung des dem Motorfahrzeugverkehr vorbehaltenen Strassennetzes von nationaler Bedeutung;
- d. eine Abgabe auf den Fahrzeugen des Schwerverkehrs zum Ausgleich der von diesem verursachten ungedeckten Kosten.

Abs. 2
Die Abgaben nach Absatz 1 Buchstaben b-d werden in dem Masse erhoben, in dem der Strassenverkehr ohne sie die Kosten nach Massgabe von Absatz 3 nicht deckt; Absatz 7 bleibt vorbehalten.

Abs. 3
Der Bund verwendet die Hälfte des Ertrages des Treibstoffzolls oder der ihn ersetzenden Verbrauchssteuer sowie die übrigen Abgaben gemäss Absatz 1 wie folgt für Aufgaben im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr:

- a. für seinen Anteil an den Kosten der Planung, des Baus, des Betriebes und des Unterhaltes des Strassennetzes von nationaler Bedeutung;
- b. für Beiträge an die Kosten des Baus von Hauptstrassen, die zu einem vom Bundesrat in Zusammenarbeit mit den Kantonen zu bezeichnenden Netz gehören und bestimmten technischen Anforderungen genügen;
- c. für Beiträge an die Aufhebung oder Sicherung von Niveauübergängen, zur Förderung des kombinierten Verkehrs, des Transportes begleiteter Motorfahrzeuge und des Baus von Parkieranlagen für Benützer des öffentlichen Verkehrs sowie für andere Massnahmen zur Trennung des Verkehrs;
- d. für Beiträge an Umweltschutz- und Landschaftsschutzmassnahmen, die durch den motorisierten Strassenverkehr nötig werden sowie an Schutzbauten gegen Naturgewalten längs Strassen, die dem motorisierten Verkehr geöffnet sind;
- e. für allgemeine Beiträge an die Kosten der dem Motorfahrzeug geöffneten Strassen und den Finanzausgleich im Strassenwesen;
- f. für Beiträge an Kantone ohne Strassen im Netz von nationaler Bedeutung.

Abs. 4
Die Höhe der finanziellen Leistungen des Bundes für Aufgaben im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr richtet sich nach ihrer Bedeutung für den Bund und die einzelnen

Kantone sowie nach den Strassenlasten, der Finanzkraft und der Gesamtbelastung der einzelnen Kantone durch den Verkehr.

Abs. 5

Die Kantone dürfen auf Strassen, die im Rahmen ihrer Zweckbestimmung der Öffentlichkeit zugänglich sind, keine Gebühren zulassen. Die Bundesgesetzgebung regelt die Abweichungen.

Abs. 6

Der Bund deckt seine Leistungen zugunsten des öffentlichen Verkehrs aus:

a. allgemeinen Mitteln, soweit er gemeinwirtschaftliche Leistungen veranlasst;

b. einem Grundbeitrag, der für die Infrastrukturfinanzierung und für Beiträge an die Kantone bestimmt ist und vom Gesetzgeber im Ausmass eines Anteils der Steuer- und Zolleinnahmen langfristig festgelegt wird;

c. den Vergütungen der Verkehrsunternehmen für die Benützung der Verkehrsnetze von nationaler Bedeutung.

Abs. 7

Der Bund legt über den Eingang und die Verwendung der für die Strassen und den öffentlichen Verkehr bestimmten Mittel gesondert Rechnung ab. Er kann vorübergehend auf dem Weg der Gesetzgebung die Zweckbestimmung dieser Mittel ändern, wenn dies zur Verwirklichung der Ziele der Gesamtverkehrspolitik notwendig ist.

Proposition de la Minorité

(Lüchinger, Arægger, Eggly-Genève, Etique, Giger, Künzi, Pini, Savary-Vaud, Thévoz)

Art. 36bis

Al. 1

La Confédération définit les objectifs de la politique d'ensemble des transports pour la Suisse. Ce faisant, elle tient compte des besoins de transport, de la nécessité d'utiliser rationnellement les ressources ainsi que des impératifs relevant de la protection de la santé et de l'environnement.

Al. 2

Dans les limites de ses attributions constitutionnelles, la Confédération coordonne les transports sur terre, sur l'eau et dans les airs.

Al. 3

Si l'intérêt général l'exige, la Confédération peut établir par voie législative, si nécessaire en dérogeant au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, des mesures propres à décharger les routes de trafic-marchandises à grande distance.

Art. 36ter

Al. 1

La Confédération assure par voie législative l'établissement et l'utilisation d'un réseau routier d'importance nationale. Celui-ci relie les régions du pays et sert au trafic à grande distance. La Confédération planifie ce réseau routier en collaboration avec les cantons et en assume principalement le financement.

Al. 2

Les cantons exercent leur souveraineté sur les routes d'importance nationale. Il leur incombe d'en assurer la construction, l'exploitation et l'entretien, sous réserve des droits et des prestations financières de la Confédération.

Al. 3

En construisant les routes d'importance nationale, les terres productives seront ménagées autant que possible. Les inconvénients résultant du fait que ces aménagements nuisent à l'utilisation et à l'exploitation des terrains doivent être compensés par des mesures appropriées, dont les coûts seront portés au compte de la construction des routes.

Al. 4

Il incombe aux cantons d'assurer la planification, la construction, l'exploitation et l'entretien des autres routes.

Al. 5

Les usagers des routes couvrent en règle générale à long terme, par des redevances, sous réserve des prestations de

service public qui sont à la charge des collectivités publiques, les coûts occasionnés à la communauté par le trafic routier. La Confédération définit ces coûts en collaboration avec les cantons.

Art. 36quater

Al. 1

La Confédération assure la planification, la construction et l'entretien des réseaux de transport public d'importance nationale. Ceux-ci relient les régions du pays et servent au trafic à grande distance. La législation accorde aux cantons un droit de collaborer dans les domaines qui les concernent. Le financement est en général assuré par la Confédération.

Al. 2

Le transport public régional est du ressort des cantons. Pour assurer au pays un système global de transport performant, la Confédération établit des principes applicables à leur conception. Elle encourage ce type de trafic selon les besoins de transport, la capacité financière des cantons et l'ensemble des charges que leur imposent les transports.

Al. 3

Les usagers des réseaux de transport public couvrent, en règle générale, à long terme, les coûts dont ils sont la cause. La législation fixe les exceptions. La Confédération, les cantons et les communes payent les prestations de service public qu'ils ont demandées. La Confédération établit, en collaboration avec les cantons, un compte des coûts occasionnés à la collectivité par les transports publics.

Art. 37

Al. 1

La Confédération perçoit sur le trafic routier les redevances suivantes:

a. un droit d'entrée sur les carburants dans le cadre des articles 28 et 29 ou un impôt de consommation sur les carburants;

b. un supplément aux droits d'entrée sur les carburants ou un impôt de consommation équivalent;

c. une redevance pour l'utilisation du réseau routier d'importance nationale réservé au trafic motorisé;

d. une redevance sur les poids lourds à titre de compensation des coûts non couverts qui leur sont imputables.

Al. 2

Les redevances perçues en vertu de l'alinéa 1, lettres b à d, sont calculées de telle manière à ce que leurs produits ne soient pas plus élevés que les besoins routiers, selon l'alinéa 3; l'alinéa 7 demeure réservé.

Al. 3

La Confédération utilise pour financer des tâches en rapport avec le trafic routier la moitié du produit des droits d'entrée sur les carburants ou de l'impôt de consommation institué à leur place, ainsi que les autres redevances mentionnées au premier alinéa comme il suit:

a. participation avec coûts de planification, de construction, d'exploitation et d'entretien du réseau routier d'importance nationale;

b. contribution aux coûts de construction des routes principales faisant partie d'un réseau à désigner par le Conseil fédéral et répondant à des exigences techniques précises;

c. contribution aux coûts de suppression des passages à niveau ou d'amélioration de leur sécurité, aux frais de promotion du trafic combiné, du transport de véhicules routiers accompagnés et de la construction de places de parc pour les usagers des transports publics ainsi que d'autres mesures qui favorisent la séparation des courants de trafic;

d. contribution aux coûts des mesures de protection de l'environnement et du paysage nécessitées par le trafic routier motorisé et aux coûts des ouvrages de protection contre les forces de la nature le long des routes ouvertes au trafic motorisé;

e. participation générale aux coûts des routes ouvertes aux véhicules à moteur ainsi qu'à la péréquation financière dans le secteur routier;

f. subventions aux cantons dépourvus de routes d'importance nationale.

Al. 4.

Les montants versés par la Confédération pour les tâches en rapport avec le trafic routier dépendent de l'importance que leur accorde la Confédération et chacun des cantons, ainsi que des dépenses routières de ceux-ci, de leur capacité financière et de l'ensemble des charges qu'ils doivent supporter dans les transports.

Al. 5

Les cantons ne peuvent instaurer des taxes pour l'utilisation des routes qui, conformément à leurs affectations, sont ouvertes au trafic public. La législation fédérale règle les dérogations.

Al. 6

La Confédération utilise, pour couvrir ses engagements vis-à-vis des transports publics:

- a. des ressources générales, dans la mesure où elle exige des prestations de service public;
- b. une contribution de base qui sert au financement de l'infrastructure et aux montants versés aux cantons, et qui, fixée à long terme par le législateur, se monte à une part déterminée de ses recettes provenant des impôts et des droits d'entrée;
- c. les versements effectués par les entreprises de transport pour l'utilisation des réseaux d'importance nationale.

Al. 7

La Confédération tient des comptabilités distinctes des entrées et de l'emploi des ressources destinées aux routes et aux transports publics. Par voie législative, elle peut temporairement modifier la destination de ces ressources, si cette mesure est nécessaire pour atteindre les objectifs de la politique d'ensemble des transports.

Lüchinger, Sprecher der Minderheit: Unsere Bundesverfassung ist mit ihren Kompetenznormen die Garantie für das Mitspracherecht unserer Bürger, weil wir ja das obligatorische Verfassungsreferendum kennen. Je knapper, je allgemeiner, je unbestimmter und abstrakter eine neue verfassungsrechtliche Kompetenznorm formuliert ist, um so stärker wird der Souverän bei der Anwendung der Verfassungsnorm ausgeschaltet, weil man diese ja so weit auslegen und in der Anwendung so weit ausdehnen kann. Wir sind der Meinung, dass das beim Vorschlag des Bundesrates der Fall ist. Der Alternativvorschlag der Kommissionminderheit strebt nicht die Kürze an, sondern grössere Klarheit und Verständlichkeit, auch eine engere Anknüpfung an das bisherige Recht und eine stärkere Beteiligung des Souveräns an der weiteren Arbeit auf diesem Gebiet.

Die schweizerische Bundesverfassung kann nicht mit den Verfassungen unserer europäischen Nachbarstaaten verglichen werden. Weil dem Bund im Verhältnis zu den Kantonen, aber auch im Verhältnis zum Bürger nur diejenigen Kompetenzen zustehen, die ihm in der Bundesverfassung ausdrücklich zuerkannt werden – eben in den Kompetenzartikeln –, spielt sich bei der Formulierung dieser Kompetenzartikel der Bundesverfassung immer ein Kampf um die Abgrenzung der Einflussphären von Bund und Kantonen und von Bund und Bürger ab. Dadurch werden die Verfassungsartikel bei uns länger und komplizierter als in den ästhetisch wohlformulierten und knappen Verfassungen unserer Nachbarstaaten. Dafür sind Freiheit, Demokratie und Föderalismus in unserem Land lebendiger. Man sollte das einmal grundsätzlich akzeptieren, vor allem mit Bezug auf die Konsequenzen in unserem Verfassungsrecht. Weil unser pulsierendes staatliches Leben in immer neuen Artikeln und immer neuen Abänderungen bestehender Artikel der Verfassung seinen Ausdruck findet, ist diese Verfassung in all ihrer Kompliziertheit und Länge eben das Abbild unseres politischen Lebens. Da liegt der erste grundsätzliche Unterschied zwischen der Alternative des Bundesrates und derjenigen der Kommissionminderheit.

Wenn ich die vorherrschende Stimmung in unserer vorbereitenden Kommission umschreiben müsste, so würde ich sagen: Sie war eher lustlos und beherrscht von einer relativ grossen Unsicherheit. Ich habe sechs Mitglieder der Kommission gezählt, welche sich zu einzelnen Passagen des

Verfassungstextes dahin geäussert haben, sie würden ihn nicht verstehen. Das ist eine oft unvermeidbare Folge, wenn man versucht, einen grossen Stoff in möglichst kurze Verfassungsartikel zusammenzupressen. Es ist aber nicht der Sinn neuer Verfassungsbestimmungen, dass schon die Parlamentarier und dann erst recht der Bürger Mühe haben, sie zu verstehen. Das will die Minderheit mit ihrem Alternativvorschlag korrigieren.

Ich möchte Ihnen kurz sagen, wie es zu diesem Vorschlag gekommen ist. Herr Ständerat Jagmetti hat bei der Behandlung der gleichen Vorlage im Ständerat einen Antrag auf Rückweisung an die Kommission gestellt, aus ähnlichen Überlegungen, wie ich sie vortrage. Dieser Rückweisungsantrag wurde abgelehnt. Herr Jagmetti ist Staatsrechtsprofessor. Ich habe ihn nach jener Session gebeten, er möchte doch seine Vorstellungen in konkreten Artikeln formulieren. Er hat das getan. Ich habe das Ergebnis mit meinen Parteifreunden in der Kommission überarbeitet, diskutiert und schliesslich eingebracht. Die Kommission hat dann das Departement gebeten, in einem Bericht zu diesem Alternativvorschlag Stellung zu nehmen. Das Departement hat das sehr ausführlich getan und auch noch zahlreiche Korrekturen am Alternativtext vorgenommen, die sich eben aus den Zusammenhängen dieser sehr komplizierten Materie ergaben. Ich möchte mich dafür bei Herrn Bundesrat Schlumpf bedanken. Er war ausserordentlich fair mit uns. Was Ihnen also heute vorliegt, ist die Arbeit eines Staatsrechtsprofessors, geläutert durch das Departement unseres Herrn Bundesrates Schlumpf.

Nun die wichtigsten Unterschiede, zuerst einmal bei der Systematik: Der Antrag des Bundesrates und der Beschluss des Ständerates fassen im neuen Artikel 36ter der Bundesverfassung die Kompetenzordnung für den privaten und den öffentlichen Verkehr zusammen. Das ist im Interesse einer Gesamtverkehrsschau an und für sich wünschbar. Im Grunde genommen bleibt es aber doch vorwiegend reine Optik: Der Bundesrat belässt nämlich einen stark gekürzten Strassenartikel 36bis der Bundesverfassung in Kraft und muss im entscheidenden Finanzierungsartikel 37 dann doch wieder den Unterschied machen zwischen dem privaten und dem öffentlichen Verkehr. Und wenn Sie den Antrag der Kommissionmehrheit zu Artikel 37ter Absatz 2 und 3 durchsehen, werden Sie ferner feststellen, dass auch die Kommissionmehrheit dort wieder unterschieden hat zwischen öffentlichem und privatem Verkehr. Die Verbesserungen bleiben daher vorwiegend im Formalen stecken, haben aber den Nachteil, dass der neue Artikel 36ter nach Vorschlag Bundesrat/Ständerat mit seinen zusammengefassten Verkehrskompetenzen sehr schwer verständlich ist und vor allem in seiner Tragweite unklar bleibt. Wir sind aber dem Bürger Klarheit schuldig, wenn wir ihm als Ergebnis 14jähriger Arbeit Verfassungsartikel zur Genehmigung vorlegen. Der Alternativvorschlag der Minderheit umschreibt in Artikel 36bis die Zielvorstellungen einer koordinierten Gesamtverkehrspolitik. Es folgen ein überarbeiteter Strassenartikel, dann ein Artikel 36quater über den öffentlichen Verkehr, und im neuen Artikel 37 wird – wie bei Bundesrat und Ständerat – die Finanzierung geregelt, wieder gesondert für den öffentlichen und den privaten Verkehr.

Der Alternativvorschlag der Kommissionminderheit weist aber auch einige gewichtige materielle Abweichungen auf. Wir haben in zwei Punkten klargestellt, dass der Schutz der Umwelt einen wichtigen Leitgrundsatz der Verkehrspolitik darstellt. In Artikel 36bis, der die Ziele der schweizerischer Gesamtverkehrspolitik umreisst, fügen wir den Satz bei: «Bei mehreren möglichen Lösungen ist jener mit der grösseren Sicherheit und der geringeren Umweltbelastung der Vorzug zu geben.» Und im Strassenartikel 36ter haben wir eine ähnliche Bestimmung aufgenommen zum besseren Schutz des landwirtschaftlichen Kulturlandes.

Bei der Verwendung der Treibstoffzölle und der Zollzuschläge für strassenfernere Zwecksetzungen nimmt die Minderheit der Kommission die Regelung auf, welche das Schweizervolk in der Volksabstimmung vom Februar 1983 gutgeheissen hat. Die Minderheit ist der Meinung, dass es

nicht angeht, jene Lösung schon nach so wenigen Jahren wieder ausser Kraft zu setzen und durch etwas Neues zu ersetzen. Bundesrat und Ständerat schlagen statt dessen in Artikel 37 Absatz 1 eine Regelung vor, die es erlauben würde, die Treibstoffzölle und die Zollzuschläge in einem sehr viel weiteren Masse auch für den öffentlichen Verkehr einzusetzen. Man hat dafür ein sehr allgemeines Kriterium formuliert, nämlich – ich zitiere – «das Interesse der Gesamtheit der Verkehrsteilnehmer». Was ist «das Interesse der Gesamtheit der Verkehrsteilnehmer»? Das ist Kautschuk, und Kautschuk liebt der Bürger nicht in seiner Verfassung. In Artikel 37 Absatz 2 der Version von Bundesrat und Ständerat wird überdies die Verwendung der Treibstoffzölle und -zuschläge für den Lastenausgleich an die Kantone vorge-sehen.

Das eröffnet ein ausserordentlich weites Anwendungsfeld. Gerade im öffentlichen Regionalverkehr wird der Lastenausgleich eine sehr grosse Bedeutung erlangen und in sehr hohe Beträge gehen. Ich bin persönlich ein Freund der Verwendung grosszügiger Teile der Treibstoffzolleinnahmen für den öffentlichen Verkehr, aber ich bin mit der Minderheit der Kommission und mit meiner Fraktion der Ueberzeugung, dass der Bürger dem an der Urne nicht zustimmen wird. Der Bürger will nämlich wissen, wofür die von ihm berappten Treibstoffzölle ausgegeben werden sollen, und er will bei dieser Verwendung auch ein gewisses Mitspracherecht behalten.

Aus der gleichen Ueberlegung heraus hat die Kommissionsminderheit in ihrem Finanzierungsartikel 37 BV der Bundeskompetenz zur Erhebung von Verkehrsabgaben eine klare quantitative Grenze gesetzt. In einem Absatz 2 sagen wir ausdrücklich, dass solche Abgaben, vor allem aber der Treibstoffzollzuschlag, nur in dem Masse erhoben werden dürfen, als ohne sie die Kosten des Strassenverkehrs unter Einschluss der vom schweizerischen Souverän im Februar 1983 gutgeheissenen Zweckerweiterungen der Treibstoffzölle nicht gedeckt werden können. Hier ist für den Zollzuschlag das sogenannte Subsidiaritätsprinzip festgeschrieben. Diese klare Begrenzung fehlt im Vorschlag des Bundesrates. Die Minderheit der Kommission glaubt nicht, dass das Volk das schlucken wird.

Wir sind uns natürlich bewusst, dass man der Minderheit der Kommission zum Vorwurf machen wird, sie lege zugunsten des Umweltschutzes und für die Förderung des öffentlichen Verkehrs mit diesen Lösungen nur ein Lippenbekenntnis ab. Uns ist aber eine etwas begrenzte Verfassungsvorlage, die dann vom Volk auch wirklich angenommen wird, viel lieber als ein Scherbenhaufen nach einer 14jährigen Arbeit. Wie viele Hunde da auf den Hasen lauern, hat Herr Flavio Cotti Ihnen gestern an diesem Pult schon dargelegt.

Im übrigen hat die Minderheit in Absatz 7 ihres Finanzierungsartikels (Artikel 37 BV) in Uebereinstimmung mit Bundesrat und Ständerat den folgenden Satz aufgenommen: «Er (der Bund) kann vorübergehend auf dem Wege der Gesetzgebung die Zweckbestimmung dieser Mittel ändern, wenn dies zur Verwirklichung der Ziele der Gesamtverkehrspolitik notwendig ist.» Damit hat auch die Minderheit einen Weg geöffnet, über den man für die Strassen bestimmte Mittel zugunsten des öffentlichen Verkehrs einsetzen kann, aber nur vorübergehend und nur auf dem Wege der Gesetzgebung.

Wir haben in der Kommission den Präsidenten des Touring-Clubs der Schweiz angehört, unseren früheren Ratskollegen Alfred Weber. Dieser hat in seinem Referat erklärt, es sei auch nach seiner Meinung denkbar, später einmal Mittel, welche für den Nationalstrassenbau bestimmt sind, für Aufgaben des öffentlichen Verkehrs einzusetzen. Ich habe daraufhin gefragt, ob er somit der Lösung des Bundesrates, die ich soeben zitiert habe, zustimme. Er verneinte dies und erklärte, das könne natürlich nur auf dem Wege einer weiteren Verfassungsänderung geschehen.

Die Kommissionsminderheit geht daher wie Bundesrat und Ständerat einen Schritt weiter, als der TCS akzeptiert; sie verschiebt die Möglichkeit zur vorübergehenden Aenderung des Mitteleinsatzes auf die Gesetzesstufe und beschränkt

damit das Mitspracherecht des Souveräns auf das fakultative Referendum. Die Minderheit der Kommission glaubt, dass diese Einschränkung im Interesse der Förderung des öffentlichen Verkehrs zumutbar ist, wenn man das Mitwirkungsrecht des Volkes nicht auch noch in zahlreichen anderen Punkten beschneidet. Wir glauben, damit einen Mittelweg gefunden zu haben, der in der Volksabstimmung tragfähig ist und doch wichtige Entwicklungen zugunsten des öffentlichen Verkehrs erlaubt. Ich glaube, dass dies auch für die Strassenverkehrsverbände zumutbar ist; die sind so gross und haben so viele Mitglieder und finanzielle Mittel, dass ein fakultatives Referendum für sie keine so grosse Sache ist.

Nun noch zum weiteren Vorgehen. Ich unterstütze den Antrag des Ratspräsidenten, in einer Grundsatzabstimmung zu entscheiden, ob Sie in der Detailberatung nun der Vorlage des Bundesrates folgen wollen oder dem Vorschlag der Minderheit. Falls Sie sich für den Vorschlag Bundesrat/Ständerat entscheiden, gelten unsere Minderheitsanträge als zurückgezogen mit Ausnahme von Artikel 37, dem Finanzierungsartikel. Ein entsprechender Antrag ist ausgeteilt worden; den werde ich dann wieder aufnehmen, weil er sich ja auch in die Systematik von Bundesrat und Ständerat einordnen lässt. Für den Fall, dass Sie der Minderheit zustimmen, hat das Generalsekretariat der Bundesversammlung eine Spezialfahne ausgearbeitet. Auf dieser sind alle Minderheitsanträge aus der Kommission für die Detailberatung dort angeführt, wo sie sich logischerweise einordnen, und auch abweichende Entscheide der Mehrheit der Kommission sind am entsprechenden Ort eingesetzt. Diese Fahne würde Ihnen im Falle eines Grundsatzentscheides zugunsten der Minderheit sofort ausgeteilt werden.

Ich bedanke mich bei Herrn Hausmann für diese gewaltige Arbeit, mit der er zwischen den Parlamentariern der Kommissionsminderheit und der Verwaltung gleiche Spiesse hergestellt hat. Schon der Beweis, dass dank dieser Hilfe des Kommissionsdienstes unseres Generalsekretariates eine Minderheit von Parlamentariern in einer so komplizierten Gesetzgebungsmaterie seriöse, eigenständige Arbeit leisten und im Plenum einbringen kann, ist für die Mitglieder der Minderheit eine Genugtuung. Dass die Minderheit in der Sache selbst untergehen wird, haben wir den Voten der Fraktionssprecher in der Eintretensdebatte bereits entnehmen können.

M. Clivaz: M. Lüchinger a eu le mérite de préparer un projet complet qui, toutefois, ressemble davantage à une disposition législative qu'à une disposition constitutionnelle. En fait, cela n'est pas condamnable. Nous connaissons la situation dans ce pays et l'absence de l'initiative législative qui oblige quelquefois le Parlement et les auteurs des initiatives à empiéter sur la législation.

Personnellement, je n'ai pas assisté aux débats de la commission et je ne peux donc pas me prononcer sur ce que vient de nous exposer M. Lüchinger quant à l'alternative qu'il nous propose.

Cependant, je constate que ses propositions maintiennent et renforcent même la séparation sectorielle, tant en ce qui concerne les compétences que le financement. En somme, M. Lüchinger abandonne, dans son projet, l'idée d'une politique coordonnée. Or, le terme lui-même de politique coordonnée implique l'abandon de la séparation sectorielle. C'est pourquoi je suis d'avis que, malgré toutes les bonnes intentions de M. Lüchinger, nous devons refuser son projet. Contrairement à ses affirmations, je ne crois pas que les propositions du Conseil fédéral et de la commission poseront un problème délicat à l'électeur lorsqu'il devra se prononcer. En effet, ce n'est pas la première fois que les citoyens suisses devront prendre une décision en ce qui concerne une disposition constitutionnelle qui implique ensuite la mise sur pied d'une législation.

C'est la raison pour laquelle, dans l'intérêt de l'introduction d'une politique coordonnée, je vous invite à rejeter la proposition de M. Lüchinger et à accepter le projet du Conseil fédéral, modifié par la commission.

Je suis persuadé, Monsieur Lüchinger, que nous parviendrons à faire comprendre au peuple l'objectif que nous désirons atteindre par le biais de cette politique coordonnée. Le plus important, à notre avis, est précisément de mettre sur pied une telle politique qui établisse l'égalité entre les moyens de transport. C'est en effet cela que le peuple attend de nous, et non pas une disposition détaillée telle que celle que vous proposez.

Flubacher, Berichterstatter: Ich kann mich kurz halten. Herr Kollege Cotti wird dann noch etwas vertieft auf die Angelegenheit eingehen.

Die Mehrheit der Kommission lehnt den Antrag Lüchinger ab. Es hat mich auch beeindruckt, wie Bundesrat Schlumpf und die Verwaltung mitgeholfen haben, einen Hauptantrag so salonfähig zu machen, dass man ihn auch als Verfassungsartikel im System der ganzen Verkehrspolitik verwenden könnte. Man ist aber noch etwas weitergegangen: Wenn Sie dem Antrag Lüchinger zustimmen, werden Sie sofort eine neue Fahne erhalten, und wir können die Arbeit weiterführen. Dass das in unserem Parlament möglich ist, hat mich ebenfalls beeindruckt.

Persönlich bin ich davon überzeugt: Wir können mit beiden Verfassungsartikeln leben, mit dem Vorschlag von Bundesrat und Kommissionsmehrheit und mit dem Vorschlag von Herrn Lüchinger namens der Minderheit. Die Frage ist nur: Sind die Artikel Lüchinger nicht etwas zu umfangreich? Ich habe mich hier schon wiederholt dagegen gewehrt, dass man «Leintücher» in die Verfassung hineinhängt. Aber das wäre hier an und für sich kein Einzelfall. Ich selbst bin Anhänger von kurzen, prägnanten Verfassungsartikeln und nehme in Kauf, dass man gegen ein Gesetz, das sich auf einen solchen Rahmenartikel abstützt, das Referendum ergreift.

Gemäss Mehrheit der Kommission beantrage ich Ihnen, die Vorschläge Lüchinger abzulehnen und aufgrund der Fahne, die Ihnen ausgeteilt wurde, die Arbeiten weiterzuführen.

M. Cotti Gianfranco, rapporteur: La proposition de M. Lüchinger a le mérite de nous signaler certaines difficultés. Il vient de le faire en soulignant les différences entre sa proposition et celle du Conseil fédéral et du Conseil des Etats. Toutefois, pour l'instant, il ne s'agit pas d'entrer dans les détails. Nous devons surtout nous attacher à examiner le système. La proposition de M. Lüchinger vise une restructuration complète de la modification constitutionnelle prévue. Elle n'est que formelle et s'attache à la systématique. Les objectifs de l'auteur sont presque identiques à ceux de la majorité.

La systématique est intéressante. La distinction entre l'infrastructure routière et le transport public, d'une part, et la répartition des tâches et le financement, d'autre part, est un élément de clarté. De plus, l'auteur cherche encore à intégrer à sa proposition les dispositions constitutionnelles existantes qui ne sont pas incompatibles avec la politique coordonnée des transports. Cependant, cela ne s'applique qu'aux articles touchant aux routes nationales ou à l'utilisation des droits sur le carburant. Le texte serait donc quelque peu déséquilibré.

La faiblesse de la proposition, comme vient de le souligner M. Clivaz, concerne la vision sectorielle du problème qui va à l'encontre d'une solution globale.

Le projet a une particularité. La séparation du texte, qui se réfère à la limitation du trafic des marchandises sur les routes de celui qui se rapporte à la hiérarchie des transports, permet de soumettre au peuple les deux objets séparément. Toutefois, cette solution présente également le danger d'entrer dans une politique sectorielle, c'est-à-dire d'examiner le problème seulement sous certains aspects.

A propos de la hiérarchie, M. Lüchinger affirme que, selon son projet, la délimitation des compétences entre les cantons et la Confédération est plus claire. Elle n'offrira pas la possibilité au législateur d'entrer dans les détails et éliminerait certaines incertitudes. Cependant, le peuple aurait la faculté de se prononcer, même sur certains détails de la

délimitation des compétences entre les cantons et la Confédération. Ceci nous amène à souligner un autre défaut de la proposition de M. Lüchinger. En effet, elle ne laisse plus de marge à la législation et ne fait aucune distinction entre l'article constitutionnel, qui doit être «éternel», et la loi qui doit suivre l'évolution au travers d'adaptations. La constitution doit énoncer et non concrétiser.

La commission a rejeté la proposition de M. Lüchinger par 16 voix contre 11.

Bundesrat Schlumpf: Wir haben gerne mitgearbeitet, weil der Versuch von Herrn Lüchinger sehr verdienstvoll war. Wir haben gerne mitgearbeitet, um den Vorschlag, den Nationalrat Lüchinger einreichte, etwas zu verbessern, einige Sachen zu nivellieren. Diese Variante für die Systematik ist durchaus operabel. Die Frage ist, ob sie einerseits auch für die Volksabstimmung und andererseits für die Ausführung nützlicher ist. Die Fassung des Bundesrates und des Ständerates ist keineswegs offen. Ziele, Massnahmen und Zuständigkeiten sind abgesteckt. Auch die rechtssystematisch übliche Stufenordnung ist eingehalten (Stufe Verfassung, Stufe Gesetz). Der Vorbehalt der Ausführungsgesetzgebung gilt nach konstanter Verfassungspraxis immer dann, auch ohne dass es ausdrücklich gesagt wird, wenn nicht aus dem Verfassungstext das Gegenteil, nämlich die direkte Anwendbarkeit, hervorgeht. Mit den Uebergangsbestimmungen zur Bundesverfassung für eine befristete Schwerverkehrsabgabe und für die Vignette hat man *explicite* direkt anwendbares Verfassungsrecht geschaffen. Das macht man hier eindeutig nicht. Die Stufenordnung ist also eingehalten.

Was spricht gegen den Antrag von Nationalrat Lüchinger? Die Herren Referenten haben das Wesentliche gesagt. Wir gehen damit wieder weg von einer verkehrspolitisch einheitlichen, gesamthaften Verfassungsnorm und teilen – wie wir das heute haben – wieder auf in Sektoren. Nach Meinung von Bundesrat und Ständerat sollen alle Verkehre und auch alle Verkehrsträger auf einheitliche, übergeordnete Ziele ausgerichtet werden, wie wir sie in unserem Artikel im Absatz 1 von Artikel 36ter für die nachfolgenden Absätze 2 und 3 generell aufführen.

Ein Zweites, das wir bei der Systematik nach Herrn Lüchinger vermissen, ist eine komplementäre Funktion der beiden Artikel. Wir haben einerseits einen Artikel für die Strassen und andererseits einen selbständigen für den öffentlichen Verkehr. Das ist nicht deckungsgleich. Das ist nicht komplementär, weil sehr viel öffentlicher Verkehr sich auch auf den Strassen abspielt. Aus diesem Dilemma kommt man nicht heraus, wenn man sektoriell geschieden Strasse und öffentlichen Verkehr regeln will.

Dann gibt es einzelne Kompetenzüberschneidungen. Die sind auch fast nicht lösbar. Herr Lüchinger hat sich Mühe gegeben, wir sicher auch. Insbesondere im Strassenartikel Bund/Kantone, wo es nach Lüchinger im Absatz 2 «nationale Strassen» und im nächsten Absatz «Hauptstrassen» heisst, gehen die Kompetenzen von Bund und Kantonen ineinander über.

Der vierte Bereich, den Nationalrat Lüchinger erwähnte, die Frage der Finanzierung und auch der Mischfinanzierung, d. h. ob man das offener oder enumerativ, wie das heute ist, aufführen soll, hat mit dieser Systematisierung nichts zu tun. Die Frage, ob Sie der Systematik Bundesrat/Ständerat oder derjenigen von Herrn Lüchinger folgen wollen, müssen Sie beim Artikel 37 entscheiden.

Auch die Frage der Subsidiarität eines Treibstoffzollzuschlages ist nicht abhängig von der Systemwahl. Zu dieser Frage kommen wir sowohl bei der Systematik Bundesrat als auch bei der Systematik von Herrn Lüchinger. Wir müssen uns bei dieser Grundsatzentscheidung auf die tatsächlichen Unterschiede beschränken, und diese betreffen die Finanzierungsfragen nicht.

Insgesamt bin ich zur Auffassung gelangt, dass der Text von Herrn Lüchinger in einzelnen Punkten für den schnellen Leser etwas rascher fasslich sein mag. Er ist aber sehr detailliert und verlässt deshalb an sich schon die Verfas-

sungsstufe. Gerade in diesem hohen Detaillierungsgrad treten dann die Probleme (keine komplementäre Ordnung usw.), die ich erwähnt habe, zutage, so dass ich Ihnen empfehlen möchte, der Systematik von Bundesrat und Ständerat zu folgen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit (Lüchinger) 44 Stimmen
Für den Antrag der Kommission und des Bundesrates 87 Stimmen

Präsident: Damit führen wir die Beratung gemäss Anträgen der Kommission des Nationalrates durch. Sie haben eine Liste ausgeteilt erhalten. Auf dieser Liste ist auch das ganze Abstimmungsprozedere in bezug auf die Artikel 36bis und Artikel 37bis aufgezeichnet.

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 36bis

Antrag der Kommission

Mehrheit

Abs. 1 zweiter Satz, Abs. 2 und 4

Aufgehoben

Minderheit

(Schmidhalter, Dupont)

Abs. 1 zweiter Satz und Abs. 2

Aufgehoben

Art. 36bis

Proposition de la commission

Majorité

Al. 1 2e phrase, al. 2 et 4

Abrogé

Minorité

(Schmidhalter, Dupont)

Al. 1 2e phrase et al. 2

Abrogé

Schmidhalter, Sprecher der Minderheit: Der Teufel liegt im Detail. Ich möchte Sie auf Artikel 36bis Absatz 2 der heutigen Bundesverfassung aufmerksam machen, wo festgelegt ist: «Die Kantone bauen und unterhalten die Nationalstrassen nach den Anordnungen und unter der Oberaufsicht des Bundes». Mit dem Vorschlag des Bundesrates wird diese Kompetenz neu geregelt, indem es heisst: «Der Bund stellt unter Mitwirkung der Kantone die Planung, den Bau und den Unterhalt der Verkehrsnetze von nationaler Bedeutung sicher.» Die Kompetenzen würden damit eindeutig zugunsten des Bundes und zu Lasten der Kantone neu geregelt. Ich möchte Sie nur auf dieses Detail aufmerksam machen. Persönlich bin ich eigentlich der Meinung, dass man auch diesen Absatz 2 in der Verfassung hätte belassen sollen. Aber er passt dann eben nicht in die Systematik, weil wir beim nationalen Netz der Bahn weiterhin eine andere Kompetenz zuteilen wollen als bei den Nationalstrassen. Gewichtiger sind aber die finanziellen Konsequenzen der Neuregelung bei Absatz 4. In Absatz 4 hiess es vor 1983: «Die Erstellungskosten der Nationalstrassen werden auf Bund und Kantone verteilt.» In der 1983 vom Schweizer Volk angenommenen Vorlage lautet dieser Absatz: «Die Kosten der Erstellung, des Betriebes und des Unterhaltes der Nationalstrassen ...». Das Volk hat also beschlossen, der Bund habe Betrieb und Unterhalt mitzufinanzieren. Wenn man

diesen Absatz streicht, hätte der Bund nur noch den Unterhalt mitzufinanzieren, mit anderen Worten: die Kantone müssten die polizeiliche Ueberwachung, die Sicherheitsprobleme, die Reinigungsprobleme sowie die Schneeräumung allein tragen, weil diese Aufgaben nicht unter den Begriff «Unterhalt» einzuordnen sind.

Ich beantrage daher, dass man diesen Absatz 4 in der Verfassung belässt.

Flubacher, Berichterstatter: Herr Schmidhalter will den heutigen Absatz 4 des Nationalstrassenartikels beibehalten. Dieser lautet wie folgt: «Die Kosten der Erstellung, des Betriebes und des Unterhaltes der Nationalstrassen werden auf den Bund und die Kantone verteilt. Dabei ist die Belastung der einzelnen Kantone durch die Nationalstrassen sowie ihr Interesse und ihre Finanzkraft zu berücksichtigen.»

Wenn wir diesen Absatz nicht streichen, geraten wir in Widerspruch zum neuen Artikel 36ter Absatz 2, in welchem festgehalten wird, dass für die Finanzierung des Strassennetzes von nationaler Bedeutung zur Hauptsache der Bund aufkommen soll.

Herr Schmidhalter hat doch etwas zu weit gesucht, wenn er meint, durch die Streichung dieses Absatzes wolle sich der Bund um die Finanzierung des Unterhaltes drücken und keine Kosten mehr für die polizeiliche Ueberwachung oder für die Schneeräumungsarbeiten übernehmen. Das war nicht die Meinung der Kommissionsmehrheit, und ich bin überzeugt, dass es auch nicht die Meinung des Bundesrates ist.

Ich bin aber froh um den Antrag, weil uns Herr Bundesrat Schlumpf hier die Meinung des Bundesrates klar darlegen kann.

Die Kommission beantragt Ihnen, Artikel 4 zu streichen.

M. Cotti Gianfranco, rapporteur: L'alinéa premier, deuxième phrase, ainsi que les alinéas 2 et 3 sont supprimés étant donné que le nouvel article 36ter sur le réseau de transports national reprend sous une autre forme et d'une manière plus générale la question des routes nationales. En effet, les alinéas 2 et 4 de ce dernier ont été modifiés à l'occasion de la nouvelle réglementation de la taxe sur les carburants.

Le principe de la reprise de l'entretien des routes nationales par la Confédération figurerait désormais dans le nouvel article 36ter, alinéa 2, si la majorité du Conseil national l'emportait aux alinéas 2 et 3. A ce propos, il y a certainement une remarque à faire qui se répétera ultérieurement. Dans la version de l'article 36ter, alinéa 2, on parle de construction et d'entretien d'autoroutes, mais on ne cite pas «l'exploitation». Il nous faut être très attentifs à cette question. Je souhaite entendre l'avis du Conseil fédéral à ce sujet, puisqu'il n'a pas été abordé en commission. Quelle est la véritable intention du gouvernement à ce propos? L'omission du terme «exploitation» est-elle due à une erreur ou est-elle voulue?

Bundesrat Schlumpf: Ich möchte Sie in Uebereinstimmung mit den Sprechern der Kommission bitten, den Antrag von Herrn Schmidhalter abzulehnen, und zwar aus folgenden Gründen:

Wir haben die Ordnung, wie sie in den folgenden Absätzen 2 und 3 von Artikel 36ter umschrieben ist, ganz bewusst für alle Verkehrsträger gleich gestaltet. Die Infrastruktur bei Schiene, bei Strasse, bei allen Verkehrsträgern soll inklusive Unterhalt und Erneuerung Hauptaufgabe des Bundes sein. Der Bund übernimmt also bei den Nationalstrassen auch den Unterhalt und die Erneuerung – und das ist in den kommenden Jahrzehnten ein grosser Brocken. In das Netz von nationaler Bedeutung sollen nach Meinung des Bundesrates auch heutige Hauptstrassen hinein kommen. Nicht nur Bau, sondern auch Unterhalt und Erneuerung dieser etwa 800 km Hauptstrassen sollen in die finanzielle Verantwortung des Bundes überführt werden. Aber nun den Betrieb schlechthin, also die Verkehrsordnung, die Verkehrspolizei bis hin zum Sanitätsdienst, auf all diesen Strassen auch noch in die Verantwortung des Bundes übertragen

zu wollen, geht weit über das hinaus, was sinnvoll ist. Denn da gelten auch kantonsintern ganz unterschiedliche Regelungen, beispielsweise für die verkehrspolizeilichen Belange. Denken Sie an einen Stadtkanton wie Basel oder an Verhältnisse wie in Zürich, wo auf grossen Gebieten der Verkehr durch die kommunalen Polizeidienste geregelt wird. Hinzu kommt, was Nationalrat Cotti erwähnte: Wir fördern im Bereiche des öffentlichen Verkehrs die regionalen Aufwendungen im letzten Satz von Artikel 36ter Absatz 3. Alles, was getan wird für die Förderung des regionalen öffentlichen Verkehrs, ist auch zu berücksichtigen in der Beitragsleistung, in der Förderung durch den Bund. Der Antrag von Nationalrat Schmidhalter würde Widersprüche zu den nachfolgenden Absätzen 2 und 3 des neuen Artikels 36ter schaffen.

Ich bitte Sie deshalb, diesen Antrag abzulehnen. Darf ich darauf hinweisen, dass wir auch bei «Bahn 2000» genau von diesem Konzept ausgehen. Der Bund übernimmt die finanzielle Verantwortung für diese Infrastrukturen, aber diejenige für den Betrieb – dort geht es nicht um die Strasse, sondern um die Schiene – überlässt er den Unternehmungen. Wir wollen gleiche Verfassungsgrundlagen für alle Verkehrsträger schaffen.

Ich bitte Sie, diesen Antrag abzulehnen.

Präsident: Herr Schmidhalter möchte eine kurze sachliche Berichtigung anbringen.

Schmidhalter: Ich möchte doch immerhin darauf hinweisen, dass unter den Begriff «Betrieb» bei den Nationalstrassen zum Beispiel auch die Betriebskosten der Gotthard-Tunnels fallen, und dass wir zum Beispiel im Kanton Uri eine Nationalstrasse haben. Wenn der Bund plötzlich dem Kanton Uri die reinen Betriebskosten dieser Nationalstrasse nicht mehr subventioniert, soll mir der Vertreter des Kantons Uri sagen, was das für seinen Kanton bedeutet.

Bundesrat Schlumpf: Wir wollen nicht Kanton um Kanton aufrechnen, Herr Schmidhalter, sonst müsste ich Ihnen sagen, um wie viele Millionen beispielsweise der Kanton Uri mit diesem neuen System entlastet wird. Mit unserem Antrag werden nämlich zusätzliche Schienenstrecken und kantonale Hauptstrassen ins nationale Netz übernommen, für die der Bund die volle finanzielle Verantwortung – nicht nur für den Bau, sondern auch für den Unterhalt und die Erneuerung – trägt. Und gerade für den Kanton Uri wissen wir, was das bedeutet: Denken Sie nur an die Erneuerung der Nationalstrassen.

Präsident: Der Absatz 5 war schon bei der Treibstoffzollgesetzgebung aufgehoben worden. Somit besteht nur eine Differenz bezüglich Absatz 4.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit	32 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	89 Stimmen

Art. 36ter Abs. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 36ter al. 1

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 36ter Abs. 1bis

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(Ammann-St.Gallen, Bircher, Gloor, Herczog, Longet, Mauch, Nauer)

Wenn das Gesamtinteresse es verlangt, trifft der Bund
.... Massnahmen, um die Strassen

Art. 36ter al. 1bis

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(Ammann-St.Gall, Bircher, Gloor, Herczog, Longet, Mauch, Nauer)

Si l'intérêt général l'exige, la Confédération prend par voie législative,

Ammann-St. Gallen, Sprecher der Minderheit: Die Minderheit der Kommission, die ich hier vertrete, beantragt Ihnen, mit dem Verzicht auf die Kann-Formel im Vorschlag von Bundes- und Ständerat bei der Entlastung der Strassen vom Güterfernverkehr im Bereiche der Verkehrs- und Umweltpolitik von den Worten zu den Taten überzugehen.

Schon höre ich die Klagen der diesmal aber nur vermeintlich betroffenen Transportunternehmer und ihrer Verbände.... Doch bevor man Zeter und Mordio schreit, sollte man vielleicht einmal die Verkehrsprognosen der GVK konsultieren. Da ist die Rede von einer 50prozentigen Verkehrszunahme in Tonnenkilometern bis zum Jahre 2000, d. h. von 1,7 Prozent pro Jahr.

Es geht also vielmehr um eine Kanalisierung des Zuwachses, um eine Umlagerung bisheriger Besitzstände. Dafür lassen sich im wesentlichen fünf Gründe anführen:

1. Die explosionsartige Zunahme des Güterfernverkehrs auf der Strasse. Dies betrifft nicht nur den Transitverkehr am Gotthard mit den fatalen Auswirkungen auf die Umwelt im Reusstal und in der Leventina – Zahlen wurden in der Eintretensdebatte bereits erwähnt –, sondern auch Import, Export und Binnenverkehr. So entwickelte sich die Gütermenge auf der Strasse von 1950 bis 1983 von 66 auf 302 Millionen Tonnen und die Verkehrsleistung von 902 auf 6146 Millionen Tonnenkilometer, d. h. eine Steigerung um fast das Siebenfache. Ursache ist vor allem das Missverhältnis bei den Infrastrukturinvestitionen Schiene/Strasse. Es beträgt seit 1960 ständig etwa 1:4 bis 1:5, bedingt durch den Nationalstrassenbau. Die Eröffnung solcher neuer Strassenabschnitte hat regelmässig grosse Produktivitätssprünge zugunsten der Strasse zur Folge. Wurde früher die Strecke Zürich–Bern–Zürich einmal täglich zurückgelegt, so ist dies heute zwei- bis viermal pro Tag möglich. Das dicke Ende steht aber noch bevor, wenn erst einmal die lästigen Lücken und Flaschenhälse am Walensee, im Tessin und am Bözberg beseitigt sind. Die Bahnen fahren demgegenüber auf einem Netz, das weitgehend aus dem letzten Drittel des vergangenen Jahrhunderts stammt.

2. Der Wettbewerb ist verzerrt. Die Spiesse sind ungleich lang. Die Einhaltung der Arbeits- und Ruhezeitvorschriften (Chauffeur-Verordnung) sowie der Höchstgewichte und -geschwindigkeiten liegt nach wie vor im Argen. Das beweisen immer wieder sporadische Grosskontrollen. Die Harmonisierung der Arbeits- und Sozialbedingungen im Sinne einer Angleichung an die Schiene lässt auf sich warten. Wie weit wir schliesslich mit der geforderten leistungsgerechten Abgabe «bis zur vollen Kostendeckung» für den Strassenschwerverkehr gekommen sind, illustriert die heute ebenfalls zur Beratung anstehende Volksinitiative für eine Schwerverkehrsabgabe. Fazit: Die Forderungen der GVK-These 18 auf Seite 20 unserer Botschaft blieben bisher weitgehend toter Buchstabe!

Die Bahnen halten sich demgegenüber an das Arbeitszeitgesetz sowie an ihre Verordnungen und Reglemente. Sie werden dabei von Parlament, Bundesrat, EVED, Bundesamt für Verkehr sowie den Sozialpartnern kontrolliert. Der Wagenladungsverkehr liegt gemäss Leistungsauftrag im unternehmerischen Bereich. Können die Kosten durch betriebswirtschaftliche Massnahmen nicht ausgeglichen werden, so muss der Verkehr selbst dann preisgegeben werden, wenn dies für die Umwelt nachteilig ist. Defizite wären ja künftig nicht mehr zulässig.

3. Die sozialen Kosten der Strasse werden der Allgemeinheit überbunden. Während bei den Schäden, verursacht durch die Luftverschmutzung des Verkehrs, die Deckung nach dem Verursacherprinzip wenigstens langsam an Boden gewinnt, ist dies bei Lärm, Erschütterungen, Strassenabnutzung, volksgesundheitlichen Auswirkungen, Unfällen und Kulturlandverschleiss nicht oder nur unzureichend der Fall. Die Bahnen tragen demgegenüber die sozialen Kosten, soweit solche überhaupt entstehen, selbst.

4. Die Infrastruktur für den Güterverkehr auf der Strasse wird teilweise gratis zur Verfügung gestellt. Die Kosten für den grosszügigen Ausbau unserer Strassen werden zur Hauptsache von dem Millionenheer geduldiger Automobilisten getragen. Aus eigener Kraft wäre der Strassengüterverkehr dazu niemals in der Lage gewesen. Dabei ist der Eigenwirtschaftlichkeitsgrad der Strasse laufend gesunken, von 1970 bis 1980 von 115,5 auf 87,2 Prozent.

Die Entwicklung der Güter- und Verkehrsmengen zeigt zudem ein Anwachsen des Fernverkehrs. Resultat: Immer mehr Fernverkehr bei immer höheren Defiziten auf der Strasse und als direkte Folge davon auch noch rote Zahlen beim konkurrenziierten Güterverkehr der Bahnen. Fazit: eine gewaltige Verschwendung wirtschaftlicher Mittel.

5. Der Kampf an der Umweltfront gegen die Luftverschmutzung, das Wald-, Boden- und Menschensterben. Nähere Details über das Ausmass der gewaltigen und teils irreversiblen Schäden können wir uns hier sparen. Seit der berühmten «Waldsession» der eidgenössischen Räte im Winter 1985 dürfte es in diesem Saale ja keine Ahnungslosen mehr geben.

Noch sind es in unserem Lande die Personenwagen, die die Luft am stärksten verschmutzen. Gemessen an ihrem relativ kleinen Verkehrsanteil stossen die Lastwagen aber schon heute mehr Stickoxide und vor allem sogenannte Russpartikel in die Luft. Diese gelten teils als krebserregend. Mit der Einführung der strengeren Abgasnormen für neue benzinbetriebene Personenwagen wird der Anteil der Dieselabgase an der Luftverschmutzung künftig noch weiter zunehmen. Eine kurz- bis mittelfristige lufthygienische Sanierung der dieselbetriebenen Lastwagen durch Abgasreinigungskonzepte ist nicht in Sicht. Die Katalysator-technik kann hier bekanntlich nicht angewendet werden. Angesichts der Tatsache, dass rund ein Drittel der verkehrsbedingten Stickoxidemissionen (nach Angaben des Bundesamtes für Umweltschutz) durch den Schwerverkehr verursacht werden, muss hier auf anderem Wege eine nachhaltige Entlastung gefunden werden.

Heute emittiert der Strassen-Schwerverkehr bei etwa 6 Prozent Fahrleistung (gemessen am gesamten motorisierten Verkehr) 25 bis 30 Prozent Stickoxid, d. h. rund 50 000 Tonnen pro Jahr. Je zurückgelegten Kilometer strömen also aus einem Lastwagen etwa fünfmal mehr Stickoxide als aus einem Personenwagen. Mittlerweile wurde vom Bundesrat ein ETH-Institut damit beauftragt, Vorschläge für Schweizer Dieselabgasnormen auszuarbeiten, aber nach Möglichkeit in Angleichung an künftige europäische Regelungen. Ein Mitarbeiter dieses Instituts meinte laut Zeitungsbericht: «Europa hat die Zeit für Perspektiven zur Dieselabgasreduktion verschlafen.» Dies wird zur Folge haben, dass der Anteil der von Lastwagen verursachten Stickoxidemissionen auf 40 bis 50 Prozent ansteigen wird, wenn die für die Personenwagen vorgesehenen Abgasnormen Zug um Zug wirksam werden. Eine wahre Schreckensvision angesichts der gemäss GVK-Prognosen noch zu erwartenden Zuwachsraten des Güterfernverkehrs auf der Strasse. Schadstoffärmere Dieselmotoren werden wirksame Entlastungen erst nach dem Jahr 2000 bringen.

Was ist zu tun? Unbestritten bleibt wohl, dass die Feinverteilung von Gütern in Agglomerationen, aber auch in entlegenen Regionen auf den Strassentransport angewiesen ist. Vor allem die Ferntransporte wären einzuschränken, die praktisch gleich schnell, und ohne die Umwelt zu belasten, auf der Schiene abgewickelt werden könnten. Die Botschaft spricht von Distanzen ab etwa 100 km. Wir sind deshalb der Ansicht, der bundesrätliche Antrag sei zwar ein Schritt in die

richtige Richtung, nur aber leider ein etwas zu kurz geratener.

Milliardenschäden verlangen durchgreifende Massnahmen, rasches und gezieltes Handeln und nicht bloss unverbindliche Kann-Formeln. Da aber versagt die Botschaft des Bundesrates; sie muss versagen, denn im Zeitpunkt ihrer Erarbeitung und der Verabschiedung am 20. Dezember 1982 waren sich wohl nur sehr wenige in diesem Lande bewusst, welche Zeitbombe mit der Luftverschmutzung bereits zu ticken begonnen hatte.

Inzwischen sind wir wohl alle etwas gescheiter geworden. So sprach der bundesrätliche «Waldbericht» vor einem Jahr immerhin bereits von einer existenzbedrohenden Lage. Diese hat für viele Bewohner in unseren Bergtälern durch den drohenden Zusammenbruch der Schutzwälder schon ganz reale Formen angenommen.

Verharmlosen und Batagellisieren sind nicht am Platz. Wer heute noch mit Kann-Formeln operiert oder, wie der Schweizerische Strassenverkehrsverband, die Entlastung der Strassen auf den Gütertransitverkehr beschränken möchte, handelt entweder fahrlässig oder verantwortungslos. Der Hausbesitzer, dessen Haus in Vollbrand steht, wird wohl kaum noch lange überlegen, ob er die kleine Eimerspritze hervorholen oder ob er nicht doch besser sofort die Feuerwehr alarmieren soll!

Im übrigen habe ich den grundsätzlichen Erwägungen des Bundesrates auf den Seiten 80 bis 84 der Botschaft zur allfälligen Einschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit beim Güterfernverkehr auf der Strasse nichts beizufügen. Sie sind ja teils von der GVK-These 17 abgeleitet. Der Einbezug des Binnenverkehrs dient zudem der Nichtdiskriminierung des Auslandes. Auch bin ich einverstanden mit dem Bundesrat, wenn er das Schwergewicht (nebst polizeilichen Massnahmen) vorab auf die Schaffung von Alternativen legt. Es gibt ja nun wirklich intelligentere und zeitgemässere Möglichkeiten zur Abwicklung des Güterfernverkehrs. Ich denke vor allem an moderne Logistik, die Schaffung von sogenannten Transportketten, den kombinierten Verkehr und die Förderung der Anschlussgeleise.

Vergessen wir nicht, dass unser Antrag wie derjenige des Bundesrates das Gesamtinteresse voraussetzt und dass man mit dem gesetzlichen Weg auch jederzeit eine Referendumsmöglichkeit hat. Je nach Ausgang dieser Beratungen ziehen wir sodann einen Rückzug unserer Fraktionsmotion für einen dringlichen Bundesbeschluss zur Umlagerung des Güterfernverkehrs in Betracht.

Ich bitte Sie, einem wesensgerechten und umweltschonenden Einsatz von Bahn und Lastwagen in unserem Lande nun endlich zum Durchbruch zu verhelfen. Nur so können die Zielvorgaben, d. h. die Reduktion der Schadstoffe auf den Stand der fünfziger Jahre, überhaupt erreicht werden.

M. Clivaz: J'apporte mon appui à la proposition de la minorité même si son texte n'est pas très différent sur le fond de celui du Conseil des Etats. Tout à l'heure je dirai pourquoi. Permettez-moi d'abord de faire quelques remarques d'ordre général concernant ce chiffre du projet.

Des mesures propres à décharger les routes du trafic-marchandises à grande distance constituent à mon sens un élément important d'une politique coordonnée des transports, car si l'on renonçait d'emblée à toute intervention dans ce domaine, il faudrait aussi abandonner l'espoir de changer quoi que ce soit à la situation actuelle en matière de trafic-marchandises. On continuerait alors dans toutes les circonstances d'encombrer nos routes avec des poids lourds et de subir toutes les conséquences qui en découlent: la détérioration de l'environnement et le gaspillage de l'énergie se poursuivraient sans parler de la sécurité, ou plutôt de l'insécurité sur nos routes. Une politique coordonnée des transports digne de ce nom implique donc la possibilité d'introduire des restrictions lorsque l'intérêt général l'exige. Si l'intérêt particulier de certains transporteurs doit avoir la priorité sur l'intérêt général, il ne sert à rien, il faut le dire, de parler de coordination qui d'ailleurs

dans ce secteur devrait dépasser les frontières de notre pays.

En ce qui concerne les deux textes qui nous sont soumis, celui de la minorité ne contient quant au fond qu'une nuance par rapport au texte du Conseil des Etats, mais une nuance qui me paraît tout à fait justifiée. Si l'intérêt général l'exige, la Confédération doit impérativement prendre les mesures qui s'imposent. Pourquoi faudrait-il dans ce cas laisser la possibilité au Conseil fédéral de ne pas tenir compte de l'intérêt général? Nous devons dire clairement ici que l'intérêt général est pour nous une notion à laquelle nous croyons, faute de quoi le Parlement perdrait une partie de sa crédibilité. C'est pourquoi je vous invite à accepter la proposition de la minorité de la commission.

Flubacher, Berichterstatter: Es stimmt, was Herr Clivaz gesagt hat. Das ist an und für sich, wenn wir es auf dem Papier betrachten, nur eine Nuance: Der Bund kann Massnahmen treffen, nur der Bund trifft Massnahmen. Aber gerade die Begründung, die Herr Ammann hier gegeben hat, zeigt, dass der Unterschied in der Praxis doch grösser ist, als man eigentlich wahrhaben möchte.

Nach Auffassung von Herrn Ammann – wenn ich ihn richtig interpretiere – ist der Zeitpunkt da – sobald diese Verfassungsbestimmungen in Kraft sind –, um Massnahmen zur Umlagerung des Güterverkehrs zu treffen. Sonst müsste er diesen Antrag ja gar nicht stellen!

Mit dem Antrag kommen schon einige Probleme auf uns zu: Die Gefahr besteht, dass diese Verfassungsänderung nicht angenommen wird, weil sie im Absatz 1 bis mit der Einschränkungsmöglichkeit der Handels- und Gewerbefreiheit belastet ist. Ich selbst wollte diesen Passus nicht in der Verfassung haben. Ich sage das ganz offen, und zwar weil ich mich auf den Standpunkt stelle: Es ist aufgrund der Verfassung mit dem Dringlichkeitsartikel immer möglich, in Notfällen einzugreifen. Bundesrat Schlumpf ist der anderen Auffassung, dass das nicht so gemeint sei: Wenn man aufgrund dieses Artikels eine Massnahme treffe, die dann eben ein Jahr später wieder vors Volk müsste, würden zum Teil irreparable Schäden entstehen. Ich habe mich dem unterziehen müssen.

Herr Ammann hat mit aller Deutlichkeit gesagt, dass er an und für sich möchte, dass der Güterfernverkehr, überhaupt der Güterverkehr auf der Strasse, im sozialpolitischen Bereich praktisch den gleichen Bedingungen unterstellt würde, wie sie für das SBB-Personal gelten. Das ist natürlich nicht möglich. Die privaten Transporteure sind auch in Konkurrenz mit dem Ausland.

Ich bin selbstverständlich Ihrer Meinung, dass die Arbeitszeitgesetze scharf eingehalten werden müssen. Es gibt da nach meiner Meinung auch keine Ausnahmen für die Strasse.

Herr Ammann sagt, Defizite seien nicht mehr zulässig. Vielleicht auch etwas sarkastisch einmal hier: Wenn man bei den SBB alles, was defizitär ist, unter gemeinwirtschaftliche Leistungen subsumiert, dann ist die Gefahr, dass Defizite entstehen, ohnehin sehr gering, um so mehr als mit dieser Neuregelung ja noch nicht festgeschrieben steht, wieviel dann die SBB zum Beispiel für die Benützung der vom Bund bezahlten Infrastrukturen zu bezahlen hätten. Man möchte die SBB leben lassen. Ich glaube, das dürfen auch wir von der Kommissionsmehrheit aus sagen.

Herr Ammann will also, dass der Bund praktisch verpflichtet wird, Massnahmen zur Entlastung der Strassen vom Güterverkehr zu treffen. Sollen wir dem Gesetzgeber jetzt schon vorschreiben, was er eventuell in 20 bis 30 Jahren zu tun hat? Nach meiner Meinung und nach Meinung der Kommissionsmehrheit genügt die Kann-Formel. Ich glaube, wir haben noch wichtigere Punkte in dieser Vorlage zu behandeln, und ich möchte Sie nicht schon beim ersten Hauptartikel verdächtigen, dass man hier zu grosse Einschränkungen vorzunehmen gedenkt.

M. Cotti Gianfranco, rapporteur: Les arguments de M. Ammann-Saint-Gall nous convainquent de la nécessité d'agir,

mais non d'adopter sa proposition qui d'ailleurs diffère très peu de celle de la majorité. Beaucoup de citoyens, qui sont soucieux de la sauvegarde du principe de la liberté du commerce, nous ont signalé le danger d'une telle norme. Evidemment, la politique coordonnée des transports respecte cette liberté. Elle ne fixe qu'une seule exception, celle dont on parle. Or, il faut être extrêmement prudent lorsque l'on déroge à un principe de notre constitution. Il faut évaluer avec grande attention les intérêts généraux qui ne sont pas seulement les intérêts qu'aurait l'Assemblée fédérale d'adopter des normes législatives. Les intérêts généraux prévalent sur ceux des personnes ou de groupes particuliers. En outre, il faut évaluer l'opportunité du moyen d'intervention. Comme l'a dit le président de la commission, il est fort possible que dans certaines situations il ne faut pas intervenir par la voie législative normale, mais il faut adopter d'autres mesures. D'ailleurs, la suggestion de la Commission de la politique globale suisse des transports faisait allusion à ces dernières. On y prévoyait une intervention au plan législatif seulement lorsque de telles mesures n'auraient pas apporté de résultat. Le choix d'une intervention doit être laissée à l'appréciation du gouvernement et de l'Assemblée fédérale. C'est la raison pour laquelle je préfère, avec la majorité de la commission, la formule potestative au lieu d'une mesure obligatoire dans certaines conditions d'ordre général.

Bundesrat Schlumpf: Ich möchte Ihnen, in Uebereinstimmung mit der Kommission, empfehlen, der Mehrheit zuzustimmen. Wollen Sie daran denken: Es geht um die Verfassungsstufe, wir schaffen das Verfassungsfundament für die Ausführungsgesetzgebung. Herr Nationalrat Clivaz, es ist nicht der Bundesrat, der dann über die Handhabung befindet, sondern die Bundesversammlung auf dem Wege der Gesetzgebung. Man kann höchstens befürchten, dass wir nicht mit einem entsprechenden Antrag kommen würden, wenn es nötig wäre. Aber dann haben Sie es ja in der Hand, mit Motionen oder anderen Vorstössen das zu veranlassen. Zu den Ausführungen von Nationalrat Ammann: Man ist in der Schweiz schon bisher auf diesem Gebiete nicht untätig gewesen. Die bisherigen Limiten, die gesetzt wurden, nämlich die 28 Tonnen und das Nacht- und Sonntagsfahrverbot, sind natürlich wirksam. Das sind zwar nicht verkehrspolitisch motivierte Massnahmen, sondern verkehrspolizeiliche im Hinblick auf die Verkehrsverhältnisse, die Besiedlungsverhältnisse und die Topographie. Aber bedenken Sie, wie sich der Güterfernverkehr auf der Strasse Nord-Süd in den letzten 20 Jahren entwickelt hat: In Oesterreich ist der Nord-Süd-Güterverkehr von etwa 1,5 Millionen Tonnen im Jahre 1965 auf 16 Millionen Tonnen im vergangenen Jahr angestiegen, in Frankreich von 1 Million vor 20 Jahren auf 15 Millionen im vergangenen Jahr, in der Schweiz von damals praktisch null auf 0,8 Millionen Tonnen. Das ist nicht Nichts, aber doch eine ausserordentlich bescheidene Entwicklung im Vergleich zum Nord-Süd-Strassengüterverkehr insgesamt. Das ist sicher wesentlich diesen Limiten zuzuschreiben.

Diskriminierende Massnahmen: Herr Ammann hat in seiner Begründung nicht gesagt, dass eine Beschränkung nur für den Auslandstransitverkehr in Frage käme. Das wäre eine völkerrechtliche Verletzung, eine Diskriminierung, so dass also nur eine generelle Massnahme in Frage käme. Aber generelle Massnahmen im Sinne von Artikel 1 bis werden immer anhand der Kriterien Notwendigkeit, Wirksamkeit und Verhältnismässigkeit zu beurteilen sein. Es muss in der freien Hand des Gesetzgebers, eben des Parlamentes, liegen, unter Beachtung und Berücksichtigung aller massgebenden Faktoren zu überlegen, ob und welche Massnahmen dieser Art im Hinblick auf die Notwendigkeit, auf die Wirksamkeit und die Verhältnismässigkeit nötig sind. Dem wird die Formulierung von Bundesrat und Kommissionsmehrheit gerecht.

Ich bitte Sie, dem zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit 45 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit 86 Stimmen

Art. 36ter Abs. 2*Antrag der Kommission**Mehrheit*

Der Bund stellt beim privaten Verkehr unter Mitwirkung der Kantone

.... der Bund auf. Die Kantone sorgen für die übrigen Verkehrsnetze des privaten Verkehrs.

Minderheit I

(Bircher, Ammann-St. Gallen, Gloor, Herczog, Longet, Mauch, Nauer, Ruch-Zuchwil)

.... der Bund auf. Der Bau neuer und der Ausbau bestehender Abschnitte dieses Netzes werden in den Bundesbeschlüssen festgelegt, für welche die Volksabstimmung verlangt werden kann. Die Kantone sorgen

Minderheit II

(Columberg, Biel, Bühler-Tschappina, Giger, Keller, Kühne, Lüchinger, Nebiker, Rutishauser)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Eventualantrag Keller

(falls die Anträge des Ständerates zu Art. 36ter Abs. 2 und 3 abgelehnt werden)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 36ter al. 2*Proposition de la commission**Majorité*

La Confédération assure, en matière de trafic privé, en collaboration avec les cantons la planification,

.... d'une importance nationale. Ceux-ci

.... par la Confédération. Les autres réseaux de transport du trafic privé sont du ressort des cantons.

Minorité I

(Bircher, Ammann-St-Gall, Gloor, Herczog, Longet, Mauch, Nauer, Ruch-Zuchwil)

.... par la Confédération. La construction de nouveaux tronçons existants de ces réseaux sont fixés dans des arrêtés fédéraux pour lesquels une votation populaire peut être demandée. Les autres réseaux

Minorité II

(Columberg, Biel, Bühler-Tschappina, Giger, Keller, Kühne, Lüchinger, Nebiker, Rutishauser.)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition subsidiaire Keller

(en cas de rejet des propositions du Conseil des Etats à l'art. 36ter al. 2 et 3)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Art. 36ter Abs. 3*Antrag der Kommission**Mehrheit*

Bund und Kantone sorgen für den öffentlichen Verkehr. Der Bund finanziert den öffentlichen Verkehr von nationalem Interesse. Er erlässt zur Sicherstellung

Minderheit

(Longet, Ammann-St. Gallen, Bircher, Gloor, Herczog, Nauer, Ruch-Zuchwil)

.... der Finanzkraft der Kantone. Insbesondere beteiligt er sich finanziell am Ausbau der Leistungen des öffentlichen Regional- und Agglomerationsverkehrs.

Eventualantrag Keller

(falls die Anträge des Ständerates zu Art. 36ter Abs. 2 und 3 abgelehnt werden)

Die Kantone tragen die Hauptverantwortung für den regionalen Verkehr. Der Bund wirkt bei der Ausgestaltung des regionalen öffentlichen Verkehrs mit; er erlässt Grundsätze zur Sicherstellung eines leistungsfähigen Gesamtverkehrsystems und fördert den regionalen öffentlichen Verkehr

nach Massgabe der regionalen Verkehrsbedürfnisse und der Finanzkraft der Kantone.

Art. 36ter al. 3*Proposition de la commission**Majorité*

La Confédération et les cantons assument la charge du transport public. La Confédération finance le transport public d'importance nationale. Pour assurer au pays

Minorité I

(Longet, Ammann-St-Gall, Bircher, Gloor, Herczog, Nauer, Ruch-Zuchwil)

Le transport régional est du ressort des cantons et de la Confédération. Pour assurer au pays

.... capacité financière des cantons. En particulier, elle participe financièrement au développement des prestations des transports publics régionaux et d'agglomération.

Proposition subsidiaire Keller

(en cas de rejet des propositions du Conseil des Etats à l'art. 36ter al. 2 et 3)

Les cantons sont les principaux responsables du transport régional. La Confédération concourt à l'aménagement des transports publics régionaux. Elle définit les principes propres à assurer un système global de transport performant et encourage les transports publics régionaux en fonction des besoins de transport régionaux et de la capacité financière des cantons.

Präsident: Wir behandeln die Absätze 2 und 3 gemeinsam, weil sie inhaltlich zusammenhängen.

Bircher, Sprecher der Minderheit I: Beim Minderheitsantrag, den ich hier zu vertreten habe, geht es darum, eine Referendumsmöglichkeit bei den nationalen Strassennetzen einzubauen, also bei jenen Strassennetzen, die inskünftig in der Hoheit des Bundes liegen. Ich erinnere Sie an die GVK, 1977 einhellig mit 40 Thesen verabschiedet, wo die zweite These des Schlussberichtes davon spricht, «... dass das Strassennetz, ebenso das Bauprogramm der Nationalstrassen, an die veränderten wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Gegebenheiten anzupassen» sei. Entsprechend wurde dann die Erwartung ausgesprochen, dass sich der Verkehr auf der Schiene bis ins Jahr 2000 sogar verdopple. Das sind die Erwartungen der Schlussvariante 2, wie sie damals beim GVK-Schlussbericht angenommen und verabschiedet wurden.

Wenn wir jetzt Verfassungsrecht schaffen, das immerhin für die nächsten 10 bis 20 Jahre Gültigkeit haben wird, dürfen wir uns doch nicht einfach über diese Thesen hinwegsetzen, auch wenn es materiell konkrete Anliegen betrifft, wo die Mehrheit dieses Rates sehr wahrscheinlich rein emotional nicht gleicher Meinung ist. Aber wenn wir Verfassungsrecht schaffen, müssen wir immerhin gewisse Grundsätze verankern. Ich sage Ihnen weshalb.

Wir haben heute kein fakultatives Referendum beim nationalen Strassennetz. Wenn Sie also inskünftig eine Erweiterung des Nationalstrassennetzes beschliessen wollen, hat das Volk nichts zu sagen. Jetzt beispielsweise, bei «Bahn 2000», geht es um vier neue Strecken. Bei jeder dieser vier neuen Strecken besteht die Möglichkeit des fakultativen Referendums. Wie Sie alle wissen, muss im Zusammenhang mit der neuen Strecke Olten–Mattstetten–Bern mit dem Ergreifen des Referendums gerechnet werden. Ein neues nationales Strassennetz, eine neue nationale Autobahn ist dem fakultativen Referendum dagegen nicht unterstellt.

Wir sind auch der Meinung, dass grosse Ausbauten von Autobahnen, beispielsweise eine Aufklassierung von vier auf sechs Spuren, automatisch dieser demokratischen Kontrolle unterworfen werden sollte. Wir sind der ehrlichen Meinung, dass eine Bremse gegen künftige Autobahnerweiterungen möglich sein sollte, denn ein Entscheid, den wir hier im Parlament zugunsten eines Autobahnneubaus fällen, ist für die kommende Generation verpflichtend. Wenn wir also mit

dem fakultativen Referendum die Möglichkeit schaffen, einen solchen Entscheid zu verhindern, hat die kommende Generation mit diesem Verzicht einen gewaltigen Gewinn: Wir haben nichts verbaut, wir haben die Handlungsfreiheit für die nächste Generation bewahrt.

Ich darf in bezug auf den demokratischen Standpunkt davon ausgehen, dass seit 1958, als das Volk in einem Grundsatzentscheid dem nationalen Autobahnnetz zugestimmt hat, eine sehr grosse Bewegung entstanden ist. Ich erinnere an die Ihnen allen noch bekannten Standesinitiativen des Kantons Solothurn gegen den N 5-Abschnitt, des Kantons Zürich gegen den N 4-Abschnitt; Petitionen und Initiativen sind zustande gekommen gegen den Rawil, in Neuenburg, im Thurgau, in Lausanne, in Basel und Zürich. Aber immer waren diese demokratischen Instrumente für uns auf der nationalen Ebene nicht verpflichtend. Wir konnten gesamtschweizerisch nicht darüber befinden. Wir haben aber das Gefühl, jetzt, wo das Nationalstrassennetz seiner Vollenendung entgegengeht, wo 50 neue Strecken und Ausbauten nicht mehr das 1958 vom Volk beschlossene Strassennetz betreffen, sei es am Platze, das fakultative Referendum auszubauen und neu zu verankern.

Ich kann Ihnen auch kostenmässig eine Begründung liefern. Wir haben bei uns in der Schweiz häufig obligatorische Verfassungsabstimmungen, wo vom finanziellen Standpunkt aus lächerliche Beträge zur Debatte stehen. Wenn Sie demgegenüber ein neues Strassenteilstück in Betracht ziehen, das den Nationalstrassenbau betrifft, geht es meistens um Milliardenbeträge. Das gesamte Nationalstrassennetz hat bis heute 23 Milliarden gekostet, bis zur Fertigstellung werden es über 30 Milliarden Franken sein. Also auch vom finanziellen Standpunkt aus handelt es sich um keinen Pappentwurf. Es ist einer Demokratie unwürdig, über finanziell relativ belanglose Themen zum Teil obligatorisch abstimmen zu müssen, hier aber nicht einmal über die Möglichkeit des fakultativen Referendums zu verfügen.

Ich war sehr enttäuscht, dass in der Kommission bei diesem Antrag keine Mehrheit zustande kam. Das zeigt mir einfach, dass sehr viele Politiker bei uns im Rate einfach noch nicht gemerkt haben, wie sich die Volksmeinung in dieser ganzen Strassenbaufrage entwickelt hat. Umfragen, sogar solche beim Baugewerbe, ergeben klar, dass das Volk zum Strassenbau von nationaler Wichtigkeit heute befragt werden will. Die Umfragen ergeben zudem, dass das Volk weitere Ausbauten ablehnt. Aber darüber haben wir jetzt nicht zu befinden. Es geht einzig darum, die Möglichkeit zu schaffen, dass 50 000 Bewohner dieses Landes ein neues Strassenteilstück von nationaler Bedeutung überhaupt zur Abstimmung bringen dürfen.

Bitte berufen Sie sich in der Diskussion nicht mehr – wie es in der Kommission gemacht wurde – auf die Volksabstimmung von 1958. Das betraf einen Grundsatzentscheid. Seit 1958 haben sich die Wertvorstellungen, unsere Einstellung und unsere Beziehung zur Umwelt entscheidend gewandelt, ebenso die qualitativen Werte. Die Luftverschmutzung, das Waldsterben usw. sind in der Zwischenzeit vielen Leuten bewusst geworden. Es wäre sehr zu hoffen, dass auch wir im Rate jetzt diese bescheidene Geste machen. Wir stimmen über kein Strassenteilstück ab, wir verhindern mit der Zustimmung zu diesem Antrag keinen einzigen Strassenkilometer, sondern schaffen nur die Möglichkeit, überhaupt eine solche Frage zur Volksabstimmung bringen zu dürfen.

Ich bitte Sie also, dem Minderheitsantrag zuzustimmen.

Columberg, Sprecher der Minderheit II: Jetzt kommen wir zu einem ganz entscheidenden Punkt dieser Vorlage. Bereits bei der gestrigen Eintretensdebatte wurde immer wieder auf die Netzhierarchie und die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen hingewiesen. Im gleichen Zusammenhang muss auch der Lastenausgleich erwähnt werden, weil er einen integrierenden Bestandteil dieses Konzeptes bildet. In diesem Sinne sind die Absätze 2, 3 und 3bis von Artikel 36ter als eine Einheit zu betrachten. Sie bilden das Kernstück der koordinierten Verkehrspolitik, wie Herr Bundesrat Schlumpf gestern überzeugend ausgeführt hat.

Ich muss Gesagtes nochmals wiederholen. Das Prinzip der Aufgabenentflechtung ist äusserst einfach: dem Bund die nationalen, den Kantonen die regionalen Netze. Der Bund soll sich primär mit den Verkehrsnetzen von nationaler Bedeutung befassen, das heisst mit den Verbindungen unter den Regionen und mit dem Ausland, d. h. dem Fernverkehr, dies allerdings unter Mitwirkung der Kantone. Für die Finanzierung dieser Netze kommt zur Hauptsache der Bund auf. Hingegen sollen die Kantone für den regionalen Verkehr nach dem Vorbild der für den Strassenbereich geltenden Regelung sorgen. Dort unterscheiden wir zwischen Nationalstrassen und vom Bund subventionierten Hauptstrassen auf der einen Seite und dem übrigen, nach kantonalem Recht gestalteten Strassennetz auf der anderen Seite.

Diese Ordnung hat sich bestens bewährt. Regionale Verbindungen wickeln sich sowohl auf Netzen von nationaler wie von regionaler Bedeutung ab. Die Zuständigkeiten bezüglich Fahrplan, Tarif und Kostendeckung liegen im wesentlichen bei den Kantonen. Zur Sicherung eines leistungsfähigen Gesamtverkehrssystems erlässt der Bund Grundsätze für die Ausgestaltung des regionalen öffentlichen Verkehrs und fördert diesen nach Massgabe der regionalen Verkehrsbedürfnisse und der Finanzkraft der Kantone. Zudem sorgt er durch einen Lastenausgleich dafür, dass die Kantone ihre Aufgabe ohne unverhältnismässige Belastung erbringen können.

Gegen diese Vorschläge hat der Verband der Transportunternehmungen des öffentlichen Verkehrs (VST) starke Bedenken geäussert. Er befürchtet eine zu starke Beschränkung des Bundes auf die nationalen Netze und einen Rückzug aus dem regionalen öffentlichen Verkehr. Die konzessionierten Bahnunternehmungen misstrauen einer Abhängigkeit von kantonalen Finanzhilfen, wie dies der Präsident der ständerätlichen Vorberatungskommission, Hans Meier, ganz klar ausgedrückt hat.

Die Idee der Aufgabenentflechtung ist in nicht weniger als acht Thesen zur Gesamtverkehrskonzeption enthalten, also etwas Zentrales. Sie finden Sie auf den Seiten 18 ff. der Botschaft, und sie sind in modifizierter Form in Artikel 36ter verankert.

In Absatz 2 werden die Netze von überwiegend nationaler Bedeutung als Bundesaufgabe bezeichnet. Dieser Grundsatz gilt für alle Verkehrsträger, also für Schiene und Strasse. Bei der Strasse handelt es sich um das Nationalstrassennetz und um rund 800 km wichtige Hauptstrassen. Bei der Schiene dürften rund drei Viertel der SBB- und ein Drittel der Privatbahnlinsen nationale Netze sein.

Gemäss Absatz 3 der ständerätlichen Fassung und der Kommissionsminderheit sind die Netze von regionaler Bedeutung Kantonsaufgabe. Für die Kantone ergibt sich insofern eine Entlastung, als sie keine Infrastrukturbeiträge an die nationalen Netze der Privatbahnen zu entrichten haben. Hingegen müssen sie für die übrigen Bahnen des allgemeinen Verkehrs im Prinzip selber aufkommen.

Um die Kantone nicht zu strapazieren, gewährt der Bund auch hier Beiträge. Diese sind vom Gesetzgeber analog zur bisherigen Privatbahnhilfe zu bestimmen und werden nach den regionalen Verkehrsbedürfnissen und der Finanzkraft der Kantone abgestuft. Wie Bundesrat Schlumpf gestern ausdrücklich bestätigt hat, sind diese so zu gestalten, dass die Kantone nicht stärker belastet werden als bisher. Diese bundesrätliche Zusicherung ist sehr wichtig für unsere Zustimmung zur Aufgabenentflechtung.

Eines steht fest: Die Kantone erhalten eindeutig mehr Kompetenzen in der Gestaltung des öffentlichen Verkehrs, und es ist verständlich, wieso gerade sie sich dagegen wehren. Durch diese Gestaltungsgrundsätze setzt der Bund die Rahmenbedingungen für ein leistungsfähiges Gesamtverkehrsnetz fest.

Ein entscheidendes Element des Minderheitsantrages ist der Lastenausgleich. Das war sowohl im Ständerat wie in der Kommission des Nationalrates unbestritten. Er bezieht sich auf alle Verkehrsträger, sowohl auf die Infrastruktur wie auf den Betrieb des öffentlichen Verkehrs. Die Gegner die-

ser klaren Aufgabenteilung machen folgende Einwände geltend:

1. Der Bund wolle sich aus seinen Verpflichtungen dem Regionalverkehr gegenüber zurückziehen. Wie wir gestern von bundesrätlicher Seite gehört haben, ist diese Behauptung einfach falsch. Sie steht im klaren Widerspruch zum Verfassungstext. Ich zitiere: «Der Bund fördert diesen (den Regionalverkehr) nach Massgabe der regionalen Verkehrsbedürfnisse und der Finanzkraft der Kantone.» Der Bund bleibt auch in Zukunft mitverantwortlich. Dieser Grundsatz muss später auf Gesetzesstufe konkretisiert werden.

Wir gehen davon aus, dass Fördern im Sinne der Verfassungssprache auch Finanzieren bedeutet. So sind weiterhin Bundesbeiträge für technische Verbesserungen, Defizitdeckung und Tarifannäherung an konzessionierte Transportunternehmungen durchaus möglich.

2. Der Bund wolle auf Kosten der Kantone sparen. Auch diese Aussage stimmt nicht. Per Saldo wird der Bund genau gleich viel für die Strassen aufwenden wie bisher, nur in einer anderen Form. Die Gesamtheit der Beiträge der öffentlichen Hand bleibt gleich.

In der Kommission haben wir uns eingehend mit diesen Zahlen befasst. Es geht da um rund 620 Millionen. Dabei muss man sich bewusst sein, dass es sich lediglich um Berechnungsbeispiele, um Vorstellungen handelt, die noch vom Parlament genehmigt werden müssen. Der Bundesrat hat immerhin erklärt, dass keine Mehrbelastung der Kantone vorgesehen sei. Wir werden ihn bei dieser Aussage behaften.

Gestern wurde behauptet, die Vorlage benachteilige die Privatbahnen gegenüber den SBB. Das verstehe ich nun wirklich nicht. Das stimmt auch nicht, denn gemäss KVP können auch Privatbahnlinien zu nationalen Linien erklärt werden. Damit erfolgt eine Gleichstellung zu den SBB. Linien von nationaler Bedeutung werden nämlich vom Bund finanziert, unabhängig vom Eigentümer und unabhängig davon, ob sie den SBB oder einer Privatbahn gehören.

Ich möchte noch kurz die unbestreitbaren Vorteile erwähnen, welche die Lösung gemäss Bundesrat, Ständerat und Kommissionsminderheit bringt.

1. Eine klare und übersichtliche Kompetenzregelung zwischen nationalen und regionalen Netzen, wobei die konkrete Ausgestaltung auf Gesetzesstufe zu erfolgen hat.

2. Eine sinnvolle Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen.

3. Eine Zuordnung von Kompetenzen und Verantwortung für den regionalen Verkehr auf die Kantone. Die Kantone können gemeinsam mit Gemeinden und Regionen am besten beurteilen, welche regionalen Verkehrsbedürfnisse bestehen. Sie haben einen besseren Einblick als die Bundesbehörden, und das ist direkte Demokratie. Es ist eine analoge Lösung wie im Raumplanungsgesetz.

4. Dieser Antrag stärkt den Föderalismus. Es ist deshalb unverstänlich, dass er von einigen Kantonsregierungen bekämpft wird, dies um so weniger, als mit dem Lastenausgleich ein Sicherheitsventil eingebaut ist. Die Opposition muss letztlich auf ungenügenden Informationen und auf einem grossen Misstrauen gegenüber Regierung, Parlament und Verfassung beruhen, und Angst und Misstrauen sind keine guten Weggefährten.

Der Ständerat hat sich sehr intensiv mit dieser Problematik befasst, sowohl in der Kommission wie im Plenum. Der von ihm ausgearbeitete Kompromiss trägt den Einwänden der Kantone und anderer Kreise Rechnung.

Ich bitte Sie deshalb, der Kommissionsminderheit, dem Bundesrat und dem Ständerat zuzustimmen. Diese Lösung schafft klare Verhältnisse, klare Zuständigkeiten und bringt eine übersichtliche Kompetenzzuordnung. Ich wiederhole: dem Bund die nationalen, den Kantonen die regionalen Netze. Der Bund wird nicht aus der Verantwortung für den öffentlichen Verkehr entlassen, sondern muss diesen unter anderem durch den Erlass von Grundsätzen über den regionalen Verkehr und durch Beiträge bewusst fördern. Die Kantone erhalten in ihrem Bereich eine Gestaltungsmög-

lichkeit; dadurch besteht Gewähr für eine sinnvolle, gesamtgesellschaftliche Verkehrsgestaltung und für einen effizienten Einsatz der vorhandenen und neuen Mittel.

Keller: Ueber die Wichtigkeit und Notwendigkeit klarer Verantwortlichkeiten habe ich mich beim Eintreten geäussert. Die Hauptverantwortlichkeiten müssen meines Erachtens wie folgt festgelegt werden: Bund nationale Ebene, Kantone regionale Ebene. Das scheint mir eine Voraussetzung zu sein, um Initiative zu entwickeln, sowohl auf der Ebene des Bundes wie auf jener der Kantone, denn beide müssen mehr tun für den öffentlichen Verkehr, und das ist mein Anliegen. Klare Verantwortlichkeiten hemmen die Partnerschaft zwischen Bund und Kantonen keineswegs, im Gegenteil.

Die Gegner dieser Lösung scheinen aus zwei Lagern hervorzugehen, die einen misstrauen dem Bund und die anderen trauen den Kantonen nichts zu. Beides ist eine fatale Haltung, wenn man Fortschritte bei der Förderung des öffentlichen Verkehrs machen will.

Ich erlaube mir einige Bemerkungen zu den Vorschlägen der Kommissionsmehrheit und der Kommissionsminderheit, bevor ich etwas zu meinem Eventualantrag beifüge.

Zur Mehrheit: Hier wird unterschieden zwischen privatem und öffentlichem Verkehr, das ist die primäre Unterscheidung. Nachher werden gewisse Zuständigkeiten festgelegt. Die Minderheit wie der Bundesrat und der Ständerat gehen von einem anderen Prinzip aus: zuerst gebietsmässig die Verantwortlichkeiten festzulegen und nachher im einzelnen die Zusammenarbeit regeln. Der Mehrheitsvorschlag konkretisiert in genau gleicher Weise wie der Minderheitsvorschlag, was Bund und Kantone zu tun haben. Nur der einleitende Satz lautet bei der Förderung des öffentlichen regionalen Verkehrs anders. Die Konkretisierung aber ist wie gesagt in beiden Fällen dieselbe: «Er (der Bund) erlässt Grundsätze für die Ausgestaltung des regionalen öffentlichen Verkehrs und fördert diesen nach Massgabe der Verkehrsbedürfnisse und der Finanzkraft der Kantone.» Das steht sowohl bei der Mehrheit wie bei der Minderheit. Der Unterschied besteht darin, dass bei der Mehrheit nicht gesagt wird, was die Kantone tun müssen. Ihnen gegenüber fehlt ein klares *mot d'ordre*, ihr Auftrag ist nicht in gleicher Weise umschrieben wie jene des Bundes, die Tätigkeit der Kantone erscheint vergessen oder ausgeschwiegen.

Demgegenüber tritt nun der Vorschlag der Minderheit mit einer klaren Aufforderung an die Kantone heran. «Die Kantone sorgen für den regionalen Verkehr», und zwar für den privaten wie den öffentlichen. Darum folgt die Konkretisierung: «Er erlässt Grundsätze für die Ausgestaltung des regionalen öffentlichen Verkehrs und fördert diesen nach Massgabe der regionalen Verkehrsbedürfnisse und der Finanzkraft der Kantone.» Der Unterschied besteht also – wenn ich das noch einmal sagen darf – darin, dass die Mehrheit nicht sagt, was die Kantone tun müssen. Und das ist eine entscheidende Schwäche.

Zu meinem Eventualantrag: Er lehnt sich an den Vorschlag der Minderheit an. Er hält fest, dass die Kantone bei der Förderung des öffentlichen regionalen Verkehrs vorangehen müssen, dass ihnen die Führungsrolle zukommt. Darauf soll nicht verzichtet werden. Er vermeidet aber die etwas trocken anmutende Härte, lässt deutlicher erkennen, dass dem Bund die Mitverantwortung zukommt. Im übrigen, wie gesagt, konkretisiert mein Eventualantrag die Aufgabe des Bundes in genau gleicher Weise wie die Anträge der Kommissionsmehrheit und der Kommissionsminderheit.

Ich bitte Sie um Zustimmung zur Minderheit; sollte indes dieser Vorschlag abgelehnt werden, biete ich Ihnen meine Variante an (die Kantone tragen die Hauptverantwortung für den regionalen Verkehr), eine Formulierung, die einen vermittelnden Charakter hat.

M. Longet, porte-parole de la minorité: Il y a deux parents pauvres dans cette politique coordonnée des transports, d'une part les régions périphériques et, d'autre part, les agglomérations. Bien que ce soit un représentant de ces régions périphériques qui ait parlé tout à l'heure en faveur

de la solution du Conseil des Etats. — M. Columberg — il est évident que la proposition de la majorité donne davantage de garanties à ces régions-là. Si nous nous rallions à la majorité, nous rendons justice à ces régions périphériques et, dès lors, la question se pose de savoir si nous allons faire de même pour les agglomérations ou si nous allons continuer à exclure de la politique coordonnée des transports les régions dans lesquelles l'essentiel du problème des transports se pose. Peut-on raisonnablement concevoir une politique coordonnée des transports qui excluerait les deux tiers des mouvements de transports? Ce serait, à mon avis, une politique tronquée, tout à fait partielle, et il me semble tout-à-fait indispensable d'inclure le problème des agglomérations dans la question des transports.

J'entends déjà les objections! Inclure les agglomérations, cela signifierait — M. Schlumpf nous l'a dit — rendre la Confédération responsable du problème des transports dans des régions qui ont très souvent les moyens financiers de les résoudre elles-mêmes. Dans ces conditions, nous a-t-on dit, si vous voulez impliquer la Confédération, vous allez étendre à tel point son intervention qu'elle en perdra toute substance. Toutefois, il ne s'agit pas pour nous d'obliger la Confédération à développer des programmes considérables dans le domaine des transports dans les agglomérations. Il ne s'agit ni qu'elle fasse elle-même ce que la région zurichoise a fait ni qu'elle finance les transports publics régionaux des grandes villes de Suisse. Le problème est plutôt d'obtenir de la Confédération qu'elle ne se désengage pas complètement, qu'elle assure une participation au moins symbolique, morale et, le cas échéant, lorsque c'est nécessaire, aussi effective. Il importe d'éviter que, dans l'article que nous votons aujourd'hui, on exclue de manière arbitraire tout ce qui toucherait à l'agglomération. Il ne s'agit donc pas d'imputer à la Confédération tout ce qui se passe dans les agglomérations, mais, au contraire, de demander à la Confédération de pouvoir, lorsque c'est nécessaire, jouer un rôle et intervenir à titre de «coup de pouce». C'est une présence que nous voulons; une absence nous paraîtrait extrêmement dangereuse tant au niveau de la conception qu'au niveau de la réalité dans les cantons. Cela est une question de principe. Qu'on ne vienne donc pas me dire que je veux diluer la politique coordonnée des transports jusqu'à ce qu'elle ne signifie plus rien, que j'entends étendre l'intervention de la Confédération jusqu'à ce qu'elle n'apporte plus rien. Je voudrais simplement qu'elle puisse être présente lorsque cela est nécessaire et que, au départ, on ne dise pas «halte-là! nous n'avons rien à faire».

Je vous donne un exemple concret qui illustre les dangers de la proposition de la majorité si elle n'est pas complétée par l'adjonction que je vous propose. Je représente ici un canton dont le trafic régional est pratiquement indissociable du trafic d'agglomération, la région genevoise n'étant rien d'autre qu'une grande agglomération. Je pense que le cas est le même pour nos amis bâlois. Si donc, on décide aujourd'hui que le trafic régional n'inclut pas, par définition, le trafic d'agglomération, cela signifie pour un canton comme Genève ou Bâle que la Confédération ne fait plus rien, même au niveau du concept, ou de la plus petite intervention; pour les trafics régionaux dans les secteurs chargés de ce pays. Cela veut dire — pour reprendre cet exemple — que si le canton de Genève entend revaloriser ses chemins de fers régionaux — nous avons deux lignes et une troisième qui pourrait être créée — la Confédération «s'en laverait les mains», elle n'aurait plus rien à dire, le canton de Genève devrait tout assumer. Nous pensons que cela n'est pas normal et qu'il faut admettre, aujourd'hui, au niveau du principe constitutionnel que le trafic régional peut, selon les cas, inclure le trafic d'agglomération. Cela ne veut pas dire — je le répète afin d'éviter tout malentendu — que la Confédération soit responsable du trafic dans les agglomérations, qu'elle s'occupe de la gestion des transports publics dans les villes. Non, il s'agit d'un petit «coup de pouce» et je voudrais éviter que, à priori, M. Schlumpf ou ses successeurs puissent nous dire «halte-là!», on n'a rien à dire, on ne s'occupe que du trafic régional ou du trafic régional dans les

campagnes; que les villes se débrouillent! Je crois que les habitants des villes qui ont le plus de problèmes de transport — c'est là que les deux tiers des déplacements sont effectués — ne comprendraient pas ce genre d'abstention. Même politiquement, un article constitutionnel qui excluerait arbitrairement toute possibilité d'action au niveau des agglomérations risque de ne pas paraître très prometteur pour les gens qui tous les jours sont dans les transports pendulaires de nos agglomérations.

C'est la raison pour laquelle je vous demande de compléter la définition du trafic régional qui est donnée par la commission en incluant la notion de trafic d'agglomération.

M. Etique: J'interviens ici pour défendre la position de la majorité de la commission qui est opposée à la proposition de la minorité, présentée par M. Columberg.

Alors que le Conseil fédéral et le Conseil des Etats entendent faire, à l'instar de ce qui existe pour la route, la distinction entre réseaux d'importance nationale et réseaux d'importance régionale, la majorité de la commission, à l'alinéa 3 de l'article 36ter, entend faire la distinction entre trafic privé — c'est-à-dire la route — et trafic public — c'est-à-dire le rail —. Cette proposition répond à une autre logique et elle a pour but d'éviter tout d'abord une répartition du réseau des transports publics, ensuite un désengagement de la Confédération au niveau du trafic régional public.

Les arguments qui plaident en faveur de la solution préconisée par la commission ne manquent pas de poids. Premièrement, ce qui est valable pour la route ne l'est pas forcément pour le rail. La tentation à laquelle succombe ici la politique globale est d'appliquer le même concept à des moyens de transport différents. L'effet de symétrie devient une illusion si l'on fait observer que, pour le trafic privé, seule l'infrastructure est une tâche publique, alors que pour les transports publics l'exploitation est aussi une tâche publique. En Suisse, les transports publics se présentent à l'utilisateur comme une seule entité, comme un système uniforme et intégré, que ce soit au niveau des tarifs, de l'horaire, du matériel roulant, de l'infrastructure, du personnel. C'est dire qu'il serait contre nature de séparer l'exploitation en domaine national et en domaine régional. Le même personnel, les mêmes moyens matériels sont engagés indistinctement dans les deux domaines d'exploitation.

Deuxièmement, dès lors, la hiérarchisation des réseaux de transports publics compliquerait singulièrement la gestion des entreprises de transports publics telles que CFF, PTT, entreprises de transport concessionnaires, que ce soit au niveau de la négociation des indemnités de service public, de leur politique tarifaire, de leur politique d'investissement, de la définition des horaires.

Troisièmement, l'adoption de l'article 36ter tel que proposé par le Conseil fédéral entraînerait une modification du mandat de prestations 1987 à peine celui-ci adopté. En effet, le mandat de prestations 1987 prévoit une prise en charge de l'ensemble du réseau CFF par la Confédération, ce qui est en contradiction avec l'article dont nous discutons.

Quatrièmement, l'article 36ter, alinéas 3 et 3bis, ne constitue en aucune manière une garantie financière suffisante pour les cantons en matière de transport public régional. Compte tenu de la situation financière de la Confédération, il est à craindre que celle-ci — et c'est tout naturel — se préoccupe d'abord de son réseau d'importance nationale et que les cantons ne reçoivent que ce que l'on voudra bien leur accorder pour financer leur propre trafic régional. Il y aura aussi une situation d'insécurité des entreprises de transport concessionnaires vis-à-vis de leurs propres cantons.

Comme je l'ai précisé lors du débat d'entrée en matière, cette situation risque de provoquer une diminution des prestations des transports publics dans les cantons à faible et à moyenne capacité financière. On nous dit que ces derniers peuvent se rassurer. Il est prévu en effet, à l'alinéa 3 du projet du Conseil fédéral, une disposition selon laquelle la Confédération encouragera le trafic public régional. Or, en quoi consistera cet encouragement? J'en ai trouvé la définition au chiffre 142.311 du message sur le mandat de

prestations 1987 où il est stipulé: «Par la même occasion, l'article 36ter, alinéa 3, de la constitution, dans la version adoptée par le Conseil des Etats, charge la Confédération de promouvoir également le transport public régional des voyageurs. (...) Pour les lignes régionales CFF, l'encouragement du trafic régional par la Confédération se limite donc à ce que cette dernière mette l'infrastructure à disposition de l'entreprise.» On constate que, dans l'idée du Conseil fédéral, la promotion de la Confédération en faveur du transport public régional CFF, consiste tout simplement à la mise à disposition des cantons d'une infrastructure qu'ils possèdent déjà depuis longtemps.

Le projet du Conseil fédéral prévoit un transfert de charges de l'ordre de 620 millions de francs sur les cantons. Cette charge financière sera compensée, nous dit-on, mais uniquement par un recours massif au niveau des cantons aux redevances routières et par une dépendance accrue des cantons à l'égard de la péréquation financière. Or, on connaît mon avis sur ces questions.

Pour une bonne demi-douzaine de raisons, je vous demande de suivre la proposition de la majorité de la commission. Elle est juridiquement plus claire, puisqu'elle a pour objectif d'appliquer à l'ensemble du transport public une loi qui a déjà amplement fait ses preuves, soit celle sur les chemins de fer. Dans la foulée, nous réalisons également l'égalité de traitement entre les cantons desservis par les chemins de fer privés et ceux desservis par les Chemins de fer fédéraux.

Neukomm: Es wurde immer wieder in breiten Bevölkerungskreisen kritisiert, dass sich die koordinierte Verkehrspolitik mit allem und jedem Verkehr auseinandersetze, nur nicht mit dem Agglomerationsverkehr. Durch die wachsende Verstärkung wird dieser aber weiterhin stark zunehmen und einige Kantone und Gemeinden vor grosse finanzielle und technische Probleme stellen. Ich unterstütze deshalb vehement den Minderheitsantrag Longet in Ergänzung zum Mehrheitsantrag der Kommission in Absatz 3.

Täglich werden fast 12 Millionen Pendlerfahrten in den meisten Fällen zu und von den Zentren gemacht. Der durchschnittliche Fahrtweg beträgt 5,3 Kilometer; die städtischen Verkehrsbetriebe beförderten 1984 insgesamt 690 Millionen Personen, die Eisenbahnen des allgemeinen Verkehrs (SBB und Privatbahnen) lediglich 276 Millionen. Diese Dimensionen zeigen, dass eine koordinierte Verkehrspolitik ohne Agglomerationsverkehr den wichtigsten Verkehrsteilnehmer ausser acht lässt. Viele Agglomerationen sind heute so gewachsen, dass sie nicht nur einen Kanton betreffen. Es stellt sich hier also auch eine Bundesaufgabe, diesen Verkehr zu fördern und zu unterstützen. Die Treibstoffzollgesetzgebung sieht auch vor, dass bei Massnahmen zur Trennung des Verkehrs Bundesgelder aus den Treibstoffzöllen eingesetzt werden können, dies – so meine ich – selbstverständlich auch im Regional- und Agglomerationsverkehr.

In der Waldebatte und im gemeinsamen Papier der Bundesratsparteien vom Dezember 1985 wurden grosse Versprechen und klare Zielvorstellungen abgegeben über den öffentlichen Verkehr, auch über die Verstärkung des Regional- und Agglomerationsverkehrs. Es darf nicht bei Lippenbekenntnissen bleiben. Ein wichtiges Prinzip des öffentlichen Verkehrs ist die Verkettung verschiedener Transportmittel zu einer Transportkette, zum Beispiel Tram-Intercityzug-Regionalzug-Bus. Das Funktionieren solcher Transportketten ist nicht mehr gewährleistet, wenn die Verantwortung für jeden Teil im Sinne der vorgeschlagenen Hierarchie aufgespalten wird. Das gesamte System des öffentlichen Verkehrs der Schweiz ist eine Einheit, die keine Zerstückelung erträgt.

Der grösste Teil des Verkehrs in der Schweiz wickelt sich also innerhalb der Agglomerationen ab. Die höchsten Verkehrsbelastungen und Verkehrsbelastigungen (Verkehrsdichte, Verkehrslärm, Schadstoffausstoss) erleiden die Agglomerationskerne. Es ist meiner Ansicht nach unerlässlich, dass der Agglomerationsverkehr deshalb in die Verfassungsbestimmung integriert wird und dass die Verantwortlichkeiten von Bund und Kantonen festgehalten werden.

Das Bundesamt für Statistik nennt 33 Agglomerationen, d. h. zusammenhängende Gebiete mehrerer Gemeinden – in der Regel einer Kerngemeinde –, die insgesamt mindestens 20 000 Einwohner aufweisen. In diesen Gebieten leben zwei Drittel aller Schweizer. Allein die neun grössten Agglomerationen Basel, Bern, Biel, Genf, Lausanne, Luzern, St. Gallen, Winterthur und Zürich umfassen 2,6 Millionen Einwohner, also die Hälfte der Schweizer Bevölkerung. Die Kerngemeinden wiesen in den letzten Jahren eine einheitliche Entwicklung auf, nämlich die Einwohnerzahl nimmt ab, Bern beispielsweise von 162 000 Einwohnern im Jahre 1970 auf 138 000 Einwohner Ende 1985. Aber andererseits bleibt die Arbeitsplatzdominanz. Die Pendler und der Pendlerverkehr haben in allen grösseren Agglomerationen stark zugenommen. Rund 40 Prozent der Arbeitsbevölkerung der heutigen Kernstädte sind Zupendler. Die sogenannten städtischen Verkehrsbetriebe haben heute zum Teil regionale, kantonale und interkantonale Aufgaben zu erfüllen. Das grösste Umsteigepotential vom Individualverkehr auf den öffentlichen Verkehr und damit der grösste gesamtschweizerische Nutzen liegt in den Agglomerationen. Die koordinierte Verkehrspolitik sollte vor allem dazu beitragen, die Chancen des gesamten öffentlichen Verkehrs – also national, regional, lokal – zu verbessern.

Dabei darf der Agglomerationsverkehr auf keinen Fall ausgeklammert werden. Es bestehen Verflechtungen, Probleme in der Koordination, denen sich weder eine koordinierte Verkehrspolitik noch der Bund verschliessen dürfen. Das wichtigste ist dabei, dass die notwendigen Mittel auch dem Regional- und Agglomerationsverkehr zur Verfügung stehen. Es wäre unbegreiflich, geradezu stossend, fehlte das wichtigste Glied in der Kette: das lokale Netz. Der Agglomerationsverkehr hat einen Anteil von 53 Prozent am gesamten öffentlichen Verkehr, Schifffahrt und Luftfahrt inbegriffen. Die Nahverkehrsmittel Tram und Busse befördern rund 700 Millionen Fahrgäste.

Nehmen wir das Beispiel der Stadt Bern. Die städtischen Verkehrsbetriebe erzielten beispielsweise mit dem erfolgreichen, sehr preiswerten Umweltpass im letzten Jahr eine Steigerung von 81 Millionen auf 90 Millionen Fahrgäste, also eine Zunahme von mehr als 11 Prozent. Die Einführung des Umweltpasses erbrachte in den ersten 12 Monaten, d. h. von November 1984 bis Oktober 1985, folgenden Umsteigeeffekt: 18,6 Prozent benutzten vorher das Auto oder Mofa; d. h. rund 1,6 Millionen Fahrten im Jahr wurden vorher mit dem privaten Motorfahrzeug zurückgelegt. Nach Berechnungen des Bundesamtes für Umweltschutz konnte mit der Schätzung von einer durchschnittlichen Fahrtenlänge von 4 Kilometer in den erwähnten 12 Monaten eine Minderbelastung der Luft allein von Stickoxiden NO_x in der Grössenordnung von über 14 Tonnen erreicht werden! Der Umweltpass, die Fahrplanverdichtungen, Personal- und Rollmaterialkosten, Park-and-Ride-Anlagen belasten aber die Städte dermassen, dass sie dringend auf finanzielle Unterstützung durch Kanton und Bund angewiesen sind.

M. Butty: Je soutiens la proposition de la majorité de la commission qui vous a présenté un texte clair: «La Confédération et les cantons assument la charge du transport public». Il est différent de la version du Conseil fédéral qui stipule que «Le transport régional est du ressort des cantons». Or, la conception globale des transports, dans l'une de ses thèses, avait voulu la réalisation d'une hiérarchie des réseaux.

Si nous sommes d'accord qu'en ce qui concerne le trafic privé, c'est-à-dire routier, une hiérarchisation est tout à fait possible, elle est, à notre avis, impossible en matière de transport public. On ne peut pas hiérarchiser des transports publics en lignes régionales, nationales, etc. On ne peut diviser les réseaux ferroviaires comme les routes. D'ailleurs de nombreuses infrastructures sont communes à tout le secteur public en de nombreux endroits comme l'accueil, les gares, les services, le personnel, etc. Toutes ces prestations sont souvent assurées en commun par la Confédération et les cantons ou les compagnies concessionnaires.

Le Conseil fédéral veut maintenir sa position et diviser les transports publics. Cela se révélera, à notre avis, très difficilement réalisable.

D'autre part, les transports publics, et ce sera ma deuxième réflexion, ne se prêtent pas à des solutions fédéralistes extrêmes. Je suis un fédéraliste convaincu mais il faut en appliquer les principes de façon judicieuse. Le fédéralisme ne consiste pas à affaiblir les petites communautés, les cantons et les régions. Il vise à les renforcer. Or, les propositions qui nous sont faites aboutissent à l'allègement du budget fédéral et à la prise en charge d'une partie du déficit des CFF par une nouvelle répartition chargeant les cantons. Il en résultera des tâches et des obligations supplémentaires pour les cantons, les régions et souvent les communes. La modernisation, l'équipement, le financement des lignes régionales CFF, PTT, etc., de même que l'exploitation du trafic régional comprenant l'arrêt des trains régionaux, les horaires, les tarifs du trafic, toutes ces prestations seraient dorénavant à la charge des cantons.

Monsieur le Conseiller fédéral, hier, j'ai écouté attentivement votre intervention sur la politique régionale. Vous avez dit qu'il faut faire confiance aux cantons. Je vous en suis très reconnaissant et je crois que c'est bien ainsi. La politique régionale n'est pas une tâche cantonale mais fédérale d'abord. A l'intérieur des cantons, nous devons mettre en oeuvre une politique régionale authentique et de décentralisation mais à l'échelon fédéral, la politique régionale est d'abord une tâche nationale. C'est un devoir essentiel de la Confédération de réaliser une péréquation, une répartition, une égalité des chances entre les régions. On ne conçoit pas que la Confédération puisse se désengager d'un secteur important pour la politique régionale tel que celui des publics. C'est ce qui arriverait si nous suivions les propositions du Conseil fédéral.

On indique qu'il n'y aurait pas de nouvelles charges pour les cantons ou les régions. La moyenne actuelle est de 50 pour cent des charges réparties, moitié moitié entre la Confédération et les cantons en ce qui concerne le trafic régional. Pour certaines régions – c'est le cas de mon canton – la participation de la Confédération est même de 60 pour cent. Avec vos propositions, c'est le contraire qui adviendrait.

Par exemple, pour le canton de Fribourg que vous me permettez de citer parce que je le connais bien, ce serait par dizaine de millions que l'on pourrait évaluer les charges supplémentaires annuelles pour le budget cantonal et les régions, si l'on tient compte de l'augmentation des participations qui seraient exigées pour les CFF, les GFM, le MOB, le STB et même le Berne-Neuchâtel. L'égalité de traitement ne serait ainsi plus assurée.

Il doit y avoir une concordance entre la politique régionale voulue à l'échelon national, par exemple par l'aide aux régions de montagne, par les initiatives que nous avons prises pour développer les transports publics et par les décisions que nous allons prendre. C'est pour cela que la proposition qui prévoit que la Confédération et les cantons sont responsables en commun du trafic régional et des transports publics en général revêt une importance primordiale.

Monsieur le Conseiller fédéral, ces deux dispositions doivent être approuvées par le peuple et les cantons. Vous pouvez être certain d'ailleurs qu'elles auront de la peine à passer le cap de la votation populaire. Mais si les régions et les cantons se sentent prétérités par le résultat de nos débats, alors, malheureusement, je ne donne pas grande chance à ces dispositions dans un scrutin populaire.

Künzi: Als ehemaliges GVK-Kommissionsmitglied beschäftige mich heute der Regionalverkehr und der Agglomerationsverkehr in meinem Kanton ganz besonders. Damit haben wir den Kernpunkt mehr oder weniger schon ausgeführt. Dazu erlaube ich mir, nochmals einige Fragen zu stellen.

Unser Ziel besteht ja darin, mit geschickter Verkehrspolitik das Gewicht zugunsten des öffentlichen Verkehrs zu verschieben. Freiwilliges Umsteigen muss angestrebt werden.

Dabei stellen wir allerdings fest, dass der grösste Teil des Verkehrs in der Schweiz sich in den Agglomerationen bzw. Regionen und Städten abwickelt. Auch die höchsten Verkehrsbelastungen und Verkehrsbelästigungen – ich denke an die Verkehrsdichte, an den Verkehrslärm, den Schadstoffausstoss usw. – erleiden die Städte und die Agglomerationen. Das allergrösste Umsteigepotential vom Individualverkehr auf den öffentlichen Verkehr liegt in den Regionen bzw. Agglomerationen.

Ob die Hierarchie nach Vorschlag des Bundes beibehalten wird oder nicht, eines scheint mir grundlegend zu sein: der Bund muss so oder so den Kantonen in der Bewältigung des Regionalverkehrs bzw. des Agglomerationsverkehrs behilflich sein. Der Kanton Zürich hat mit seinem S-Bahn-Konzept die GVK-Idee zum Teil bereits realisiert. Der Kanton bezahlt 80 Prozent an den regionalen Verkehr, d. h. an die S-Bahn. Es fragt sich aber, ob auch andere Kantone in diese Richtung gehen werden bzw. gehen können. Herr Bundesrat Schlumpf weist diesbezüglich auf den Lastenausgleich beim Benzinzollzuschlag hin, durch den den Kantonen gegen 400 Millionen zufließen, zweckgebunden für kantonale Strassenausgaben. Dadurch werden – so argumentiert der Bundesrat – die Kantone entlastet und können oder könnten die freiwerdenden Mittel dem öffentlichen Verkehr zuwenden.

Meine zentrale Frage an Herrn Bundesrat Schlumpf lautet nun: Ist Ihrer Meinung nach genügend Gewähr geboten, dass sich die Kantone wirklich aufgrund der Hierarchie zielbewusst dafür einsetzen, dass ihr Regional- oder Agglomerationsverkehr richtig gefördert und ausgebaut wird? Ich halte abschliessend nochmals fest: In der Verkehrspolitik sind heute Regionen und Kernstädte die eigentlichen Problemgebiete. Der Umfang der dort anfallenden Aufgaben verlangt den koordinierten Einsatz von Bund, Kanton und Gemeinden. Dabei denke ich nicht zuletzt auch an die gewaltigen Aufgaben in Richtung Tarif- und Verkehrsverbund, die unweigerlich auf uns zukommen und deren Lösung im Interesse eines aktiven öffentlichen Verkehrs entscheidend ist. Die Hierarchie ist für mich nicht unwichtig, wichtiger ist aber für mich, dass auf den öffentlichen Verkehr umgestiegen wird. Deshalb meine Frage an Herrn Bundesrat Schlumpf.

Dünki: Die grosse Mehrheit der LdU/EVP-Fraktion unterstützt den Minderheitsantrag von Herrn Bircher, welcher das Referendum im Nationalstrassenbau fordert. In einer direkten Demokratie ist nicht einzusehen, dass bei dieser grossen und gewaltigen Frage kein Referendum vorgesehen sein soll. Mehr Mitsprache des Volkes hat noch nie geschadet. Im Kanton Zürich haben wir mit der Demokratie im Strassenbau recht gute Erfahrungen gesammelt. Bei der Behandlung der entsprechenden Initiative im Kantonsrat und vor der Volksabstimmung wurde seitens der Regierung und der Automobil-Lobby in Weltuntergangsstimmung gemacht für den Fall, dass die Volksrechte auf diesem Gebiet zum Tragen kommen würden. Heute sind die meisten froh, dass wir dieses Instrument kennen; die Regierung zwar immer noch nicht, denn sie regiert gerne ohne Mitspracherecht des Volkes. Was sich in unserem grossen Kanton bewährt hat, kann auch für unser gesamtes Land von grossem Nutzen sein. Wir stimmen über viele Dinge von wesentlich weniger grosser Tragweite ab. Es ist nicht einzusehen, warum das Volk beim Nationalstrassenbau von der Mitsprache ausgeschlossen werden soll. Hat man denn soviel Angst vor dem Volk? Die Angst ist ein schlechter Ratgeber!

Wenn wir heute nein zum Antrag Bircher sagen, erklären wir, dass das Volk nicht mündig sei, einen richtigen Entscheid zu fällen. Es ist doch viel einfacher, bei umstrittenen Strassenabschnitten auf Wunsch, nur auf Wunsch, Abstimmungen durchzuführen. Nach dem Entscheid – ob er nun positiv oder negativ ausfällt – hätten wir Ruhe, denn das Volk hat dann gesprochen, und der Volkswille wird in unserem Land noch anerkannt. Geben wir dem Souverän die Chance, in dieser wichtigen Frage die letzte Entscheidungs-

möglichkeit zu haben. Damit werten wir unsere Demokratie entscheidend auf.

In Absatz 3 des Antrages schliessen wir uns der Kommissionsmehrheit an, da sich der Bund nach unserer Ueberzeugung auch mit dem regionalen Verkehr befassen muss. Das gilt insbesondere für den gewaltig angeschwollenen Agglomerationsverkehr. Eine koordinierte Verkehrspolitik ohne Berücksichtigung dieses Anliegens ist für uns nicht denkbar und auch nicht durchführbar. Wir sehen in der Mitverantwortung des Bundes auch für den regionalen öffentlichen Verkehr nicht ein Misstrauen gegenüber den Kantonen, sondern eine absolute Notwendigkeit für die Durchführung einer einheitlichen koordinierten Verkehrspolitik. Manche Kantone sind sonst schlicht und einfach überfordert, was bereits viele Vorredner zu Recht festgestellt haben. In diesem Sinne stimmen wir mehrheitlich für den Antrag der Kommissionsmehrheit, ergänzt durch den Antrag Longet.

Müller-Meilen: Das sind zentrale Artikel der KVP. In Absatz 3 geht es darum: Wer bezahlt künftig die rund 800 Millionen Franken, die der Bund heute als gemeinwirtschaftliche Leistungen an den Regionalverkehr entrichtet? (705 Millionen zahlt der Bund gemäss Budget 1986 an den Regionalverkehr der SBB und 100 Millionen zahlen die PTT an das Defizit der Reisepost.) Ich glaube, die Richtschnur bei der Aufteilung dieses Artikels sollte sein: Was dient dem öffentlichen Verkehr am besten? Nach meiner Ansicht der Mehrheitsantrag. Es geht nicht um einen Raubzug auf die Bundeskasse, wie das schon gesagt worden ist. Wenn man schon von Raubzug reden wollte, müsste man sagen: Es geht darum, den Raubzug des Bundes auf die Kantonskassen abzubremsen; es geht um hohe Beträge, und es ist begreiflich, dass die Kantone etwas zurückhaltend sind.

Auch von der Betriebsführung und vom unternehmerischen Wirken her muss man sich fragen, ob SBB und Privatbahnen stets mit 26 Kantonen verhandeln sollen. Im Leistungsauftrag 1987 soll ja der Bund die Infrastrukturkosten der SBB auch für den Regionalverkehr übernehmen. In einem internen Papier hat der Stab für Gesamtverkehrsfragen bezweifelt, ob die Formulierung des Ständerates, die einfach die Förderkompetenz enthält, als verfassungsmässige Grundlage dafür ausreicht. Ich bin der Meinung, wir sollten diesen Zweifel mit einer eindeutigen Verpflichtung für den Bund auch im Regionalverkehr beseitigen.

Die finanzielle Begründung für die Ueberwälzung des Hauptteils der Defizitkosten auf den Regionalverkehr lautet, dass es im Grunde genommen nur Kompensationen auf Uebertragungen der rund 400 Millionen Treibstoffzollgelder für den Strassenbau sind. Diese Treibstoffzollgelder sind aber zum Teil für konkrete Massnahmen im Zusammenhang mit dem Umweltschutz und zum Teil sehr stark nach Finanzausgleichsgesichtspunkten übertragen worden, so dass die Rechnungen der einzelnen Kantone höchst ungleich sein werden.

In einem Papier, das der Kommission verteilt wurde, wurde von den insgesamt 620 Millionen gesprochen, die nach den Vorstellungen des Bundesrates und des Stabes GVK hier an die Kantone übertragen werden sollten: 390 Millionen gemeinwirtschaftliche Leistungen SBB-Regionalverkehr, 180 Millionen KTU, 50 Millionen Reisepost. Also auch die Hälfte des Defizites der Reisepost sollte den Kantonen übertragen werden.

Die angeblich gleiche Belastung der Kantone beruht vor allem darauf, dass bei den Bundesleistungen neben dem Lastenausgleich, der in der KVP zum Tragen kommen sollte, vor allem bereits geleistete Posten angerechnet werden (Uebertragung der Treibstoffzölle, Anteile Kantone an Strassen, Benützungsabgaben usw.), Sachen also, die nicht jetzt noch zusätzlich kommen, sondern die bereits geleistet worden sind, Kompensationsabschluss *redivivus*.

Am 25. April 1985 hat der Bundesrat zwar auf den Kompensationsbeschluss verzichtet, allerdings die KVP vorbehalten. Aber ich glaube, dass der Kompensationsbeschluss für die Bundesversammlung wahrscheinlich nicht dasselbe ist wie

das Sauerkraut für die Witwe Bolte, für das sie bekanntlich «besonders schwärmt, wenn es wieder aufgewärmt».

Ich glaube, dass die Gründe, die damals gegen die Kompensation sprachen, auch heute noch gegen die Kompensation sprechen, nämlich dass die Erträge aus Schwerverkehrsabgabe und Autobahnvignette voll in die Bundeskasse gehen, während die Treibstoffzollmillionen sehr ungleich auf die Kantone verteilt werden.

Die Konsequenz dieser Uebertragung wäre wohl, dass der öffentliche Verkehr in vielen Kantonen grosse Mühe hätte, die nötigen Gelder zu erhalten. Statt einer Förderung hätten wir wahrscheinlich eine Behinderung des öffentlichen Verkehrs durch die KVP, um das etwas pointiert zu sagen.

Ich glaube, dass es sachlich sinnvoll ist, dass der Bund am Regionalverkehr interessiert bleibt; denn dieser ist eine Grundlage auch für den übrigen Bahnverkehr.

Eine stärkere Mitbeteiligung der Kantone am Defizit des Regionalverkehrs ist zweifellos gerechtfertigt. Aber die Grenzen müssen heute deutlich in der Verfassung markiert werden durch Verankerung der Mitverantwortung des Bundes gemäss Antrag II der Kommissionsmehrheit.

Noch eine kurze Bemerkung zu Absatz 2, zum Antrag Bircher, der gewissermassen die Demokratie im Strassenbau wieder einführen will. Wir haben über diese Frage bereits einmal abgestimmt, und jene, die so sehr an der Demokratie hängen, sollten vielleicht diesen Volksentscheid auch respektieren. 1978 wurde die Initiative für Demokratie im Strassenbau mit 1 100 000 Nein gegen 700 000 Ja abgelehnt. Ich glaube, in diesem Falle und auch bei den Treibstoffzollgeldern können wir nicht noch einmal alle Volksabstimmungen, die bereits durchgeführt wurden, gewissermassen gebündelt im Rahmen der KVP wiederholen. Das wäre sicher der endgültige Untergang dieses Versuchs zu einer koordinierten Verkehrspolitik. Es scheint mir, dass wir bei der ganzen Verfassungsgesetzgebung auf den bisherigen Volksabstimmungen basieren müssen. Deshalb lehne ich den Antrag Bircher ab.

Nebiker: Es ist richtig, dass wir die Absätze 2 und 3 von Artikel 36 gesamthaft beurteilen. Wir müssen aber diese beiden Absätze, so wie sie der Bundesrat oder der Ständerat vorschlagen, richtig studieren.

Beim Absatz 2 geht es um die Verkehrsnetze, also um Infrastruktur und Bau, Unterhalt und Erneuerung dieser Infrastruktur.

Beim Absatz 3 wird vom Verkehr gesprochen. Das ist ein umfassender Begriff. Er enthält sowohl Infrastruktur wie auch den Betrieb auf der Infrastruktur.

Diese beiden Absätze sind die grundlegenden Absätze für die Aufgabenteilung Bund/Kantone, und zwar nach dem Prinzip der Interessenlage, der sachgerechten Entscheide und gleichzeitig gekoppelt mit den entsprechenden Finanzierungs-kompetenzen. Das muss kongruent sein, sonst überschneiden sich immer wieder alle Interessen, und man kommt zu keinen vernünftigen Lösungen. Auf alle Fälle kostet es am Schluss alle Teile mehr als bei einer klaren Aufgabenteilung.

Wir müssen im weiteren feststellen, dass bei diesen beiden Absätzen nicht unterschieden wird zwischen Schiene und Strasse oder auch nicht zwischen privatem und öffentlichem Verkehr, sondern es geht eben um eine gesamtheitliche Beurteilung der Verkehrsprobleme und um eine sachbezogene und interessenbezogene Aufgabenteilung.

Die Anträge der Mehrheit und die beiden Ergänzungsanträge sind ja vor allem in der Furcht begründet, dass die Kantone ihre Aufgaben nicht erfüllen und finanzieren können. Ich meine, diese Furcht sei unbegründet. Erstens einmal von der Sache her: Selbst unter heutigen Verhältnissen sind die Kantone und die Agglomerationen durchaus in der Lage und gewillt, ihre Aufgaben so zu erfüllen, wie sich die Probleme stellen. In kantonalen Parlamenten und Regierungen sind auch Leute, die mindestens den gleichen Intelligenzgrad haben wie wir hier beim Bund. Sie können aber schneller und gezielter reagieren als der Bund.

Stellen Sie sich einmal vor, was die Formulierung der Kommissionsmehrheit bedeutet, nach der Bund und Kantone für den öffentlichen Verkehr zu sorgen hätten: Beispielsweise müsste man zuerst in Bern anfragen, ob in einer Region ein Umweltschutzabonnement einzuführen sei. Der Bund hätte zu entscheiden, es müsste ein Verteilungsquotient festgelegt werden usw. Das würde Jahre brauchen. Heute sind die Agglomerationen in der Lage zu sagen: Wir führen in den nächsten Monaten ein Umweltschutzabonnement ein, weil wir das als richtig erachten.

Der Bund muss sich doch nicht in alles hineinmischen und dann noch mit der Giesskanne Subventionen verteilen. Die Situation wäre übler, wenn die Kompetenzen (nach Antrag der Kommissionsmehrheit) so vermischt würden. Die Kantone sind in der Lage, diese Aufgaben zu erfüllen! Sie werden ja auch finanziell dazu in die Lage versetzt: Sie werden bezüglich Strasse und Bahn vom nationalen Verkehr entlastet, und zwar namhaft. Zudem erhalten die Kantone zweckgebundene Treibstoffgelder für die Strassenkosten in ihren regionalen Netzen. Das ist mehr, als sie heute haben. Das Geld ist ja vorhanden und muss verteilt werden.

Schliesslich leistet der Bund nach der Fassung des Ständerrates, der wir zustimmen, weiterhin Beiträge an den regionalen öffentlichen Verkehr, ohne sich allerdings wie heute in alles, ins letzte Bahnhofli usw., einmischen zu müssen, sondern in der Meinung, dass es pauschale Beiträge sind, dort, wo sie notwendig erscheinen. Schliesslich werden auch die Lasten zwischen den Kantonen ausgeglichen, so dass keine Region ungebührlich belastet wird.

Soviel Vertrauen sollte man nun in die Leistungsfähigkeit der Kantone haben! Gesamthaft werden die Kantone ja nicht mehr belastet. Gesamthaft steht auch ungefähr gleich viel Geld zur Verfügung für den ganzen Verkehrsbereich. Es kann gar nicht zu einer Mehrbelastung kommen.

Eine föderalistische Ueberlegung: Wenn ein Kanton seine öffentlichen Verkehrsmittel nicht fördern will, ist das schliesslich seine Sache; dann muss doch nicht der Bund kommen und sagen, in Genf braucht es noch zusätzliche Trolleybusse. Man kann keiner Region ein öffentliches Verkehrsmittel aufzwingen, wenn es dort nicht akzeptiert wird. Sie könnten so die schönsten Busse umherfahren lassen, die trotzdem leer zirkulierten. Das hat doch keinen Wert; das ist eine Verschleuderung von Geldern. Auch öffentliche Verkehrsmittel belasten die Umwelt, nicht nur private! Ein öffentliches Verkehrsmittel muss dort eingesetzt werden, wo ein effektives Bedürfnis dafür besteht. Das zu beurteilen, sind die Kantonsregierungen und -parlamente durchaus in der Lage. Dann müssen nicht alle an der Milchkuh der Eidgenossenschaft hängen.

Ich beantrage Ihnen namens der SVP-Fraktion, den Anträgen der Minderheit II zuzustimmen, und zwar bezieht sich diese Zustimmung auf Absatz 2 und Absatz 3. Die Fahne ist nicht ganz klar.

Der Antrag Keller schadet mindestens nichts, insofern könnte er akzeptiert werden. Er präzisiert den Inhalt von Absatz 3: dass sich der Bund nicht einfach aus der Verantwortung für den öffentlichen Verkehr herauschleicht, aber dass die primäre Verantwortung bei den Kantonen liegt.

Natürlich beantrage ich Ihnen, die Anträge der Mehrheit abzulehnen; damit würde der heutige Verkehrs- und Kompetenzen-«Salat» sogar noch verstärkt: Bei Annahme der Anträge der Mehrheit brauchten wir gar keine Vorlage für eine koordinierte Verkehrspolitik. Damit würde ein wesentliches Stück aus der gesamten Konzeption herausgebrochen. Ich beantrage Ihnen, bei Absatz 2 und 3 der Minderheit II zuzustimmen.

M. Clivaz: M. Schlumpf, conseiller fédéral, a fourni la preuve qu'il veut modifier dans le bon sens la politique des transports de ce pays. Tous ceux qui pensent que les transports publics doivent être encouragés, et plus fortement encore à l'avenir, lui en sont reconnaissants. Monsieur Schlumpf, vous avez dit hier, clairement, que la Confédération n'avait pas l'intention de se soustraire à ses obligations en matière

de trafic régional. La question se pose donc de savoir pourquoi le Conseil fédéral s'oppose à prévoir à l'alinéa 3 que la Confédération et les cantons assument les charges des transports publics. Cette disposition est considérée comme une disposition fondamentale du projet que nous discutons, car il s'agit de la répartition des tâches entre les cantons et la Confédération. Le texte du Conseil des Etats parle d'encouragement, alors que la majorité de notre commission, elle, dit clairement et concrètement que la Confédération et les cantons assument ensemble les charges des transports publics.

Il convient peut-être de dire que la solution qui a été appliquée jusqu'à maintenant en ce qui concerne les transports régionaux, en particulier dans les cantons, a donné entière satisfaction. La loi sur les chemins de fer est appliquée de façon logique et souple en même temps, en ce sens qu'elle tient compte de la capacité financière des cantons. Aujourd'hui déjà une collaboration efficace a été introduite entre les cantons et la Confédération pour réaliser des améliorations en matière de transport régional, je pense au RER zurichois où la Confédération et le canton de Zurich ont réussi à mettre sur pied un projet qui fait honneur à l'agglomération zurichoise.

La charge des cantons dépendra en définitive de ce que nous ferons en ce qui concerne l'article 37, c'est-à-dire des moyens que nous mettrons à disposition de la Confédération et des cantons pour développer les transports publics dans ce pays. Le texte de la majorité me semble mieux correspondre à l'idée de la politique coordonnée que ce qui nous a été présenté par le Conseil des Etats. Je crains que la solution de ce dernier ne crée plus de confusion et de difficultés qu'elle ne pourra résoudre le problème du trafic régional.

En ce qui concerne les chemins de fer, on sait que plusieurs lignes dans ce pays passent d'un canton à l'autre et dans certains cas traversent même plusieurs cantons. Nous avons donc affaire à un trafic régional et national qui emprunte les mêmes lignes. Nous avons déjà envisagé, en ce qui concerne les CFF, un certain nombre de solutions et appliqué certaines d'entre elles qui tiennent compte de la situation du trafic régional, puisque ce dernier est indemnisé totalement par la Confédération. Le mandat de prestations qui vient d'être soumis à la Commission des transports et du trafic de notre conseil prévoit aussi, comme on l'a déjà relevé, la prise en charge de l'infrastructure par la Confédération. Il faudra aussi pour ce qui est du projet ambitieux de Rail 2000 que la Confédération collabore avec les cantons pour en assurer le financement et la réalisation. C'est pourquoi le projet de la majorité de la commission me paraît plus judicieux que celui du Conseil des Etats.

M. Cottli Flavio: Je vous ai expliqué hier les raisons pour lesquelles une majorité du groupe PDC est favorable aux propositions de minorité de la commission. Je me permettrai maintenant de vous indiquer les raisons pour lesquelles, personnellement, je me rallie aux propositions de la majorité. La hiérarchie des réseaux me paraît de plus en plus une construction intellectuellement séduisante, magnifique même. La subdivision entre réseaux nationaux et locaux est facilement compréhensible sur le plan de l'esprit. Toutefois il y a, à mon avis, un décalage extraordinaire entre la clarté intellectuelle et les répercussions pratiques de la hiérarchie des réseaux. Je me pose la question, par exemple, de savoir quel débat nous aurons dans ce Parlement quand il s'agira d'établir la répartition des réseaux entre ceux qui seront considérés comme réseaux nationaux et ceux qui resteront locaux.

Ce sera un travail d'une difficulté énorme. Imaginez-vous aussi les discussions d'ordre mathématique – un computer peut très bien les calculer, nous le savons – pour déterminer les imputations financières d'un réseau national qui a une signification locale et réciproquement. Il me paraît donc qu'il y a un décalage évident entre un principe qui apparaît clair et compréhensible, et l'application pratique du principe même. J'ajoute encore, Monsieur le Conseiller fédéral, que

J'ai l'impression que le seul domaine où la hiérarchie des réseaux aura des conséquences pratiques évidentes est celui du trafic régional, car dans tous les autres domaines la situation ne sera pas modifiée. Les seules répercussions indiscutables découlant des nouvelles propositions se feront sentir à l'échelon du trafic régional public. Je me pose tout simplement la question: quand nous parlons de trafic régional public, vaut-il la peine d'imposer une solution très claire sur le plan intellectuel, mais comportant des répercussions limitées au niveau du trafic régional public, si les cantons et les entreprises concessionnaires directement intéressés à ce trafic n'en veulent rien? Il y a là à mon avis une question qui mérite d'être posée du moment que la seule application pratique de la hiérarchie des réseaux surgit à l'échelon du trafic régional public. Encore une dernière question à tous ceux qui ont fait un discours de politique régionale auquel j'adhère tout à fait, Monsieur Columberg. Mais alors, je me demande sincèrement si un domaine aussi essentiel pour la politique régionale que celui des transports régionaux publics devrait relever, exclusivement de la responsabilité des cantons. Nous avons toujours affirmé que la politique régionale est avant tout une tâche de la Confédération et, en l'occurrence, je ne vois pas pourquoi l'on devrait dégager la Confédération de cette politique régionale dans une matière aussi importante.

Un dernier argument, d'ordre tout à fait pratique, me pousse très franchement à plaider la cause de la majorité de la commission. Monsieur le Conseiller fédéral, j'ai parfois entendu ici des affirmations suivant lesquelles si les alinéas 2 et 3 de l'article 36ter étaient biffés de la constitution toute la politique coordonnée des transports serait remise en cause. C'est pourquoi je vous demande de prendre en considération tous les éléments très importants que comporte cette politique coordonnée des transports. Voulons-nous remettre en jeu la politique coordonnée des transports dans sa totalité pour un aspect qui, à mon avis, n'est pas le plus important? J'invite ceux qui pensent le contraire à réfléchir à la question. Laisser de côté la hiérarchie des réseaux n'a aucune incidence sur les avantages énormes que l'article 37 comporte du point de vue écologique et du point de vue financier. Ecarter ce point précis n'affecte en rien les avantages de coordination qui découlent de l'article 36ter, alinéa premier. En résumé, pour essayer de sauver du désastre une politique qui est menacée de tous les côtés, comme je l'ai dit hier, il faut faire un petit sacrifice! Or, le plus simple et le moins coûteux est le sacrifice que l'on peut faire sur ce plan. Si jamais le conseil devait voter pour la solution de minorité, je me rallierai alors à la proposition de M. Keller.

Herczog: Den Antrag Bircher unterstützen wir, wegen der Umweltsituation und aus den politischen Gründen, die Sie von diversen Abstimmungen in den Regionen her kennen. Zu diesem Antrag möchte ich nicht mehr reden.

In Absatz 3 geht es um die Frage des regionalen Verkehrs: Hier unterstützen wir den Minderheitsantrag Longet. Es stehen zwei Fragen zur Diskussion: 1. Wer zahlt? 2. Wer befiehlt (nach welchen Grundsätzen)? Der Bundesrat geht meiner Meinung nach grundsätzlich von der richtigen Auffassung aus, wenn er sagt, die Verantwortungszuweisung im Verkehr soll ähnlich erfolgen wie in der Raumplanung: also Verkehr von nationaler Bedeutung, öffentlicher und privater, beim Bund, regionaler öffentlicher und privater Verkehr beim Kanton und demgemäss kommunaler Verkehr bei der Gemeinde.

Nur ist diese Ordnung in diesem Falle leider nicht brauchbar, und zwar weil eine Aufteilung nicht so einfach vorzunehmen ist wie bei der Siedlungsplanung, bei der wir z. B. sagen können: die Bahnhöfe sind dem Bund zugeteilt, die Kantonspolizei dem Kanton und die Kehrtafelabfuhr der Gemeinde. Sie können diese Bereiche auf dem Siedlungsplan gut lokalisieren. Beim Verkehr dagegen nicht: Wir haben es hier mit den drei wichtigsten Problemen innerhalb dieser Verkehrsdebatte zu tun: nämlich 1. dass Regionalverkehr zum grössten Teil Agglomerationsverkehr ist; 2. dass

Regionalverkehr aber auch Verkehr in wirtschaftlich benachteiligten Regionen ist; 3. dass Bundesfinanzen, Finanzen von nationaler Bedeutung sozusagen – Treibstoffzölle –, für föderalistische Anliegen, d. h. für den kantonalen Strassenbau verwendet werden. Wir gehen hier also von einer Situation aus, die ganz anders ist als generell in der Siedlungsplanung und der übergeordneten Infrastrukturplanung.

Hier müssen wir politisch Einfluss geltend machen in Richtung Verantwortung, Finanzen: Wer zahlt? Wer befiehlt? Ich bin der Meinung, dass der Bund teilweise bezahlen und demgemäss auch befehlen muss. In diesem Sinne genügt der Passus nicht, wie ihn der Bundesrat formuliert, nämlich dass man einfach Grundsätze zur Förderung und Ausgestaltung des regionalen öffentlichen Verkehrs erlasse.

Ich möchte hier zur Unterstützung des Antrages Longet noch kurz folgendes ausführen, nämlich etwa das, was ich gestern zum Agglomerationsverkehr gesagt habe. Kernproblem des heutigen Verkehrs: 50 Prozent des Verkehrs, sowohl des öffentlichen wie des privaten, in unserem Lande belastet die Agglomerationen. Wenn wir das Verkehrsverhalten entscheidend beeinflussen wollen, muss das in der Agglomeration geschehen, denn 40 Prozent der Arbeitsplätze in den Agglomerationen sind durch Pendler besetzt. Entsprechend sind die Folgen der Verkehrsentwicklung für die Kerngemeinden. Ich habe gestern darauf hingewiesen: Der Kostendeckungsgrad bei der Strassenrechnung dieser Gemeinden beträgt etwa 20 Prozent. Die Verkehrsbetriebe der Stadt Zürich haben etwa so viele Leute befördert wie die ganzen SBB. Wir haben also das grösste Umsteigepotential für den öffentlichen Verkehr in der Agglomeration, und solange Bundesgelder für kantonale Strassen aufgewendet werden, sehe ich nicht ein, weswegen wir hier nicht auch Bundeskompetenzen verankern sollen. Es geht darum, dass wir am richtigen Ort mitreden und mitfinanzieren.

Ich bitte Sie, hier zunächst dem Antrag Longet zuzustimmen und nachher, falls dieser nicht angenommen werden sollte, der Mehrheit der Kommission.

M. Rebeaud: Tout à l'heure M. Cotti nous invitait à imaginer les applications pratiques des décisions que nous allons prendre lors du vote qui aura lieu dans un moment.

Je vais le faire brièvement pour Genève, mon canton. Si nous acceptons les propositions de la minorité II, c'est-à-dire celles du Conseil des Etats, nous arriverons pratiquement à une situation catastrophique en peu d'années. Il y a un écart insurmontable entre les vœux généreux exprimés par la politique coordonnée des transports – vœux que nous partageons – et les répercussions qu'auraient à Genève et ailleurs, M. Butty a évoqué la situation de Fribourg tout à l'heure, ce qui est contenu potentiellement dans cette hiérarchisation des transports.

Genève est une agglomération où 40 000 pendulaires viennent tous les jours de l'extérieur, généralement en voiture, pour y travailler; 15 000 d'entre eux viennent du canton de Vaud. Je vous invite à passer une journée de semaine à Genève et à circuler dans cette ville. C'est chaotique, c'est au bord de la catastrophe et de l'asphyxie. Le problème de la circulation dans cette ville, complètement mangée, même en dehors des heures de pointe, (11 heures du matin ou 3 heures de l'après-midi) est dramatique. La seule solution, préconisée, pas seulement par les écologistes mais également par les spécialistes de la circulation, est de redonner son importance au trafic public, notamment au chemin de fer.

Actuellement il y a une voie Lausanne-Genève qui s'arrête à Cornavin, rive droite. La plupart des Vaudois travaillant sur la rive gauche du Rhône ne peuvent pas l'emprunter et viennent en voiture. Ils contribuent bêtement à l'asphyxie de Genève. La seule solution raisonnable, possible et pratique est de prolonger le trafic voyageur sur la rive gauche et éventuellement, plus tard, de rejoindre le réseau de la SNCF. C'est un projet simple qui a fait l'objet d'une convention passée entre le canton de Genève et la Confédération en 1912. Nous avons plus de 70 ans de retard. Bien sûr la

Confédération n'est pas seule responsable de ce retard et l'autorité genevoise, il y a encore quelques décennies, croyait de bonne foi hélas, qu'on pouvait résoudre à long terme le problème de la circulation dans cette ville au moyen du seul transport individuel. Le réseau des trams a été démolit, à une voie près. Cette erreur est maintenant reconnue et l'urgence est de pouvoir utiliser les chemins de fer de manière à éviter que la ville ne s'asphyxie.

Apparemment la chose serait simple. Il y a une gare pour voyageurs à construire ainsi que quelques centaines de voies de chemin de fer. Mais, si nous votons cet article tel qu'il est présenté par le Conseil des Etats et par la minorité de la commission, cela ne se fera pas. On va faire des trous sous le lac, des trous dans la mollasse pour parquer des voitures, on va élargir des places de parc. On va se mettre dans une situation telle qu'il faudra démolir des logements, des maisons, pour que le flux des voitures appelé en ville pour le travail et pour le parking réussisse simplement à pénétrer et ne soit pas complètement bloqué. Ce que la population genevoise et le gouvernement aujourd'hui déjà ne veulent pas.

La seule solution raisonnable est le chemin de fer. Celui-ci ne pourra s'équiper des moyens nécessaires pour absorber le trafic pendulaire que si la Confédération apporte sa participation, sinon les choix du canton iront forcément à la solution la moins coûteuse, celle qui est largement subventionnée par la Confédération, c'est-à-dire par les produits de la surtaxe sur l'essence: la route. Cette dernière, je vous le rappelle, dans un canton qui n'est pas seul en Suisse où le territoire est très étroit et extrêmement précieux occupe pour transporter une personne six à sept fois plus d'espace que le rail.

Un mot maintenant à propos du fédéralisme. A Genève comme ailleurs, M. Butty l'a dit pour Fribourg, les chemins de fer jouent un rôle considérable. A Genève, il s'agirait des chemins de fer fédéraux, qui ont un rôle dans le trafic régional et local, et qui ont aussi un aspect international puisqu'il faut pouvoir aller en France et rejoindre le réseau des chemins de fer français. Peut-on réellement appeler du fédéralisme, et j'attire l'attention de M. Schlumpf, conseiller fédéral, lequel aime parler de fédéralisme mais méconnaît ou semble en tout cas méconnaître souvent les problèmes qui sont exposés ici en français, peut-on réellement appeler du fédéralisme, dis-je, cette hiérarchie du transport qui consiste à saucissonner la gestion et le financement d'une entreprise nationale.

Si l'on veut que les répartitions soient claires, admettons, en bons fédéralistes, qu'il y a une entreprise nationale des transports, celle des chemins de fer et qu'elle soit nationale jusqu'au bout. Le fédéralisme veut-il que la Confédération encaisse ou soit responsable de ce qui rapporte aux CFF et qu'elle laisse aux cantons ce qui est déficitaire? C'est du mauvais fédéralisme, ce n'est pas de la clarté. J'ose à peine imaginer les disputes d'épicier que devront se livrer les gouvernements cantonaux et M. Stich et ses successeurs lorsqu'il s'agira de fixer des clés de répartition et de déterminer qui paiera, c'est-à-dire à quel moment le chemin de fer fédéral devient cantonal ou régional et à quel moment il est national.

Pour nous éviter des confusions et pour garantir dans des régions comme la mienne et dans d'autres une efficacité rationnelle et nécessaire, une extension partout où cela est possible de l'efficacité du chemin de fer, il faut absolument éviter d'introduire dans cette politique coordonnée des transports cette espèce d'idée tout à fait abstraite et, à mon avis, complètement inapplicable, de la hiérarchisation des transports. Voilà pourquoi je vous invite à voter les propositions de la majorité de la commission en y ajoutant les précisions utiles de M. Longet.

Lüchinger: Ich möchte mich zum Antrag von Herrn Longet äussern. Er möchte den Agglomerationsverkehr einschliessen. Da stelle ich einmal die Frage: Was heisst das, Agglomerationsverkehr? Im Kanton Zürich sprechen wir von der Agglomeration Zürich. Sie umfasst ungefähr einen Drittel

des ganzen Kantons. Die S-Bahn ist in erster Linie für die Agglomeration vorgesehen. Wir betrachten das von der Sprache des in Behandlung stehenden Verfassungsartikels her als eine «regionale» Aufgabe. Die S-Bahn ist Teil des regionalen Verkehrs. Und wenn in Genf solche Verbindungen über die Stadt hinaus zur Diskussion stehen, dann ist der Verkehr auf diesen Strecken auch Regionalverkehr.

Aber Herr Longet meint ja wohl etwas anderes, und Herr Neukomm hat das noch bestätigt: Er meint natürlich auch die städtischen Verkehrsbetriebe. Und da muss ich Ihnen sagen: Das kommt meiner Meinung nach überhaupt nicht in Frage, dass wir den Bund noch finanziell verantwortlich machen für die städtischen Verkehrsbetriebe. Wenn Sie die städtischen Verkehrsbetriebe da einschliessen wollen, dann ist das ein Fass ohne Boden. Herr Longet spricht zwar nur vom Ausbau, aber es ist noch das Wort «insbesondere» drin. So kann man dann auf dem Auslegungsweg, gestützt auf diese sehr allgemeinen, abstrakten Verfassungsartikel, schliesslich verlangen, der Bund solle an den Betrieb auch noch etwas bezahlen.

Ich möchte Sie einfach warnen: Das geht nicht. Wenn der Bund da etwas zahlen muss, dann wird er ja auch Auflagen machen; Herr Herzog hat das ja auch ausgesprochen. Er hat gesagt, es gehe ihm darum, dass der Bund mitreden könne. Dies widerspricht unserer Auffassung von Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, wenn wir jetzt auch noch in die städtischen Verkehrsbetriebe hineinreden. Ich bitte Sie, aus diesen Gründen den Antrag Longet abzulehnen.

Nun hat mir ein Fraktionskollege noch eine Frage gestellt, die ich an Herrn Bundesrat Schlumpf weitergeben möchte. Er wies mich darauf hin, dass im Minderheitsantrag zu Artikel 36ter der folgende Satz stehe: «Die Kantone sorgen für die übrigen Verkehrsnetze des privaten Verkehrs.» Er wollte wissen, was das heisst, «Verkehrsnetze des privaten Verkehrs», ob da beispielsweise Seilbahnen inbegriffen seien. Ich bin nicht Autor dieses Mehrheitsantrages, aber ich möchte sagen: Das ist natürlich nicht die Meinung. Unter privaten Verkehrsnetzen verstehen wir die Strassen. Falls man das anders interpretieren will, falls also Seilbahnen darunterfallen und künftig die Kantone auch für die Seilbahnen sorgen sollen, dann wäre ich dankbar, wenn Herr Bundesrat Schlumpf uns das sagen würde; er ist allerdings auch nicht Autor dieses Antrages.

Ruch-Zuchwil: Sie werden wohl verstehen, dass ich als einer der Urheber des Sündenfalles, wie dieser Antrag von verschiedener Seite bezeichnet wurde, mich zu Worte melde. Es scheint so, dass man etwas vollkommen Falsches machen muss, damit man von gewissen Leuten oder Medien noch einigermaßen ernst genommen wird. Wenn gesagt wird, man würde mit der von der Mehrheit vorgeschlagenen Fassung das Herzstück der Vorlage entfernen, so ist dies natürlich eine deutliche Uebertreibung. Der Antrag Ruch/Etique – wie er immer zitiert wurde – entstand vor allem aus der Ueberzeugung, dass wohl niemand besser als der Bund die Aufgabe der Koordination und damit eben seine zentrale Aufgabe wahrzunehmen hat. Nur der Bund kann in diesem Falle koordinieren, nicht die Kantone, Regionen oder vielleicht gar noch die Gemeinden, bei allem Verständnis für unser föderalistisches System.

Es ist auch heute in diesem Saale verschiedentlich auf diese zentrale Bedeutung des Bundes hingewiesen worden. Ich kann darauf verzichten, alles zu wiederholen. Dass dieser Mehrheitsantrag der Kommission auch nicht so abwegig sein dürfte, geht doch aus den Beratungen des Ständerates hervor, indem dort ein fast gleichlautender Antrag nur knapp mit 19 zu 16 Stimmen verworfen wurde. Gerade aus diesem ungenuten Gefühl, das einem die bundesrätliche Vorlage in diesem Punkt vermittelt, kann sie so nicht akzeptiert werden. Niemand hier weiss nämlich, was in Zukunft nationale und regionale Netze im konkreten Falle sein werden. Auch Herr Lüchinger hat seinem gewissen Unbehagen heute zu Beginn dieser Beratungen Ausdruck verliehen. Gerade diese Unsicherheit vor kommenden Beschlüssen in

diesem Punkt, nämlich in dem von Herrn Bundesrat Schlumpf bezeichneten Herzstück, hat unseren Antrag zu einem Mehrheitsantrag werden lassen, weil man zuwenig Sicherheiten und Garantien für zukünftige Beschlüsse dieses Rates hat.

Das ist der Grund, weshalb ich auch Sie bitten möchte, diesem Mehrheitsantrag zuzustimmen.

Ammann-St.Gallen: Wie gestern bereits verschiedentlich betont wurde, handelt es sich bei der Netzhierarchie um ein Kernstücke dieser Vorlage.

Hinter dem Zauberwort der Aufgabenteilung steckt – davon bin ich nach wie vor überzeugt – der Rückzug des Bundes von der Mitverantwortung für den regionalen öffentlichen Verkehr. Wenn der Bund hier auftritt, dann nicht nur als Geldgeber, sondern – das wurde vielfach zu wenig beachtet – auch als Koordinator und als Förderer. Wenn wir koordinieren wollen – das ist ja das Kernziel dieser koordinierten Verkehrspolitik –, dann ist es widersprüchlich, gleichzeitig die Verantwortung für den öffentlichen Verkehr zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden aufzuteilen.

Das Konzept «Bahn 2000» gerät so meines Erachtens in Gefahr. Es ist wichtig, hier die Weichen richtig zu stellen. Die ständigen Auseinandersetzungen um die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs sind uns ja bekannt. Ich habe in der Eintretensdebatte das mühsame Feilschen um die Rahmenkredite für die technische Erneuerung der Privatbahnen erwähnt. Das kann man in dieser kurzen Zeit gewiss nicht einfach vergessen. Aber es geht ja nicht nur um Geld. Ich glaube, der öffentliche Verkehr muss einfach wieder vermehrt als Gesamtsystem begriffen werden, als sensibles Geflecht von Unternehmen, deren Dienstleistungen eben erst in ihrer Gesamtheit voll zum Tragen kommen.

Letztlich geht es wohl auch um die Frage des Föderalismus. Ganz gewiss handelt es sich beim Schulwesen und beim Gesundheitswesen um Aufgaben, die vor allem den Kantonen zukommen. Dagegen hat aber der Bund in der Energie-, Umwelt- und Verkehrspolitik, in der Landesversorgung und der Landesverteidigung ein wichtiges Wort mitzusprechen. Beim Verkehr gibt es zudem noch grosse Unterschiede zwischen dem öffentlichen und privaten Verkehrssystem. Geht es bei den Bahnen um die Finanzierung von Infrastruktur und Betrieb, so wird bei der Strasse nur die Infrastruktur bereitgestellt. Mit der Lösung des Bundesrates aber würden wir Ungleiches gleich behandeln.

Bei der Schiene handelt es sich um sogenannte Verbundbetriebe: Wir haben zum Beispiel Regionalzüge und Intercity-Züge auf derselben Strecke, einen Verbund daher sowohl im Betrieb als auch zwischen den Unternehmen. Das System und seine Effizienz stehen im Vordergrund. Bei der Strasse erstellen wir lediglich die Bauten und besorgen ihren Unterhalt. Der Betrieb obliegt aber jeweils den privaten Benutzern. Jeder ist da selbst sein eigener Lokführer, Zugführer, sein eigenes Rangierpersonal.

Es geht mir nur darum, eine wirklichkeitsfremde, technokratische Neuordnung zu verhindern. Es ist nötig – und da spricht wahrscheinlich der einstige Praktiker –, eine pragmatische Lösung zu suchen, die sich im Alltag bewährt. Sonst haben wir als Resultat das Auseinanderklaffen in Ausbaustandard und Angebotsqualität beim öffentlichen Verkehr. Sind wir denn so schlecht gefahren mit den bisherigen Strukturen? Die Förderung des öffentlichen Verkehrs war ja immer schon möglich. Es war stets eine Frage des politischen Willens. Ich erinnere Sie nur an die Vorlagen des BLS-Ausbau auf Doppelspur und der S-Bahn. Dies ist auch künftig möglich. Das Konzept «Bahn 2000», der Vereina-Tunnel und die Alpentransversalen werden das beweisen. Wie weit soll also der Bund mitwirken? Das ist für mich – wie erwähnt – eine reine Frage der Zweckmässigkeit und der Effizienz. Leistungsauftrag und Transportgesetz, so wie wir sie in diesem Rate verabschiedet haben, fördern weitgehend die unternehmerische Freiheit und Verantwortung; d. h. eben rationelle, effiziente Lösungen. Mit der Einführung der Hierarchisierung und Aufgabenteilung gemäss KVP stellen wir uns daher in Widerspruch zu diesen Erlassen. Ich erin-

nere hier nochmals an die Verflechtung Regionalverkehr–Schnellzugsverkehr bei den SBB. Durch den Betrieb der Bodensee–Toggenburg-Bahn sind beispielsweise drei Kantone tangiert, genauso ist es beim Regionalverkehr Olten–Langenthal. Der Regionalverkehr von «Ausserschwyz» (Region Lachen–Siebnen) nach «Innerschwyz» würde zwei Kantone berühren (Schwyz und Zürich), aber auch zwei Unternehmen, nämlich die SBB und die Südost-Bahn. Auch Tarif- und Verkehrsverbünde nehmen keine Rücksicht auf unsere kleinräumigen Strukturen.

Meine grosse Sorge ist: Was geschieht dort, wo schon bisher nicht viel für den öffentlichen Verkehr getan wurde? Für den Kanton Zürich mit seiner S-Bahn habe ich keine grossen Bedenken. Bei kleineren Kantonen aber besteht die Gefahr, dass man entweder nicht bereit oder nicht in der Lage ist, etwas zu tun. Man wird vielerorts überfordert sein. Unser kleinräumiges Land braucht sodann nicht 26 Sonderzügelein. Entscheidend für den Benutzer des öffentlichen Verkehrs ist nämlich das landesweite Gesamtangebot. Ich wende mich deshalb ganz entschieden gegen eine Zerstückelung der konzessionierten Transportunternehmen, gegen eine Zerstückelung des Netzes der SBB, was beides die Aufgabe der Verantwortlichen nur erschweren würde. Die Effizienz in Betrieb und Administration würden darunter leiden. Ausbau und Förderung des öffentlichen Verkehrs würden damit nur behindert.

Ich bitte Sie deshalb um Zustimmung zur Kommissionsmehrheit sowie zu den Anträgen Bircher, Longet und Herczog.

Le président: A l'article 36ter, alinéa 3, nous avons une proposition de M. Longet, modifiant sa première version. Le nouveau texte vous sera distribué. M. Longet s'étant déjà exprimé au sujet de sa nouvelle proposition, je donne la parole à M. Eggly-Genève.

M. Eggly-Genève: Du point de vue rédactionnel, M. Longet a eu le tort passager de présenter sa proposition sous une forme impérative. M. Nebiker a justement fait remarquer tout à l'heure qu'il était difficile d'imaginer qu'on engage la Confédération, par principe, obligatoirement dans le développement des transports dans les agglomérations. Il y a en effet des cantons qui, d'une part, sont bien desservis par les CFF, tels que Zurich, et qui, d'autre part, ont les moyens de compléter leur réseau par les transports d'agglomération que sont les bus, les trams, etc. En revanche, il existe d'autres cantons, comme le mien, celui de Genève, qui n'ont pas la chance d'être desservis par les CFF et qui doivent accomplir un effort considérable en ce qui concerne les transports publics d'agglomération. En réalité, il serait normal que des cantons comme celui-ci soient desservis par les CFF dans une certaine mesure. M. Rebeaud a d'ailleurs parlé tout à l'heure de la liaison Eaux-Vives–La Praille, qui serait assurément une liaison d'importance régionale et qui, en même temps, soulagerait l'agglomération.

C'est la raison pour laquelle je crois qu'il faut soutenir la proposition rectifiée présentée par M. Longet qui va vous être distribuée et qui propose la forme potestative. En outre, je demande à M. le conseiller fédéral s'il a une objection à formuler quant à cette forme potestative. Est-il contraire à l'idée que la Confédération puisse, et non pas doive, dans des cas clairs et particuliers, participer, pour le trafic régional d'agglomération – par exemple encourager une liaison CFF dans une cité? Même si tel était le cas, je vous engage à considérer que la Confédération doit pouvoir, dans ces cas particuliers, pour des cantons qui sont manifestement préériorités, encourager le développement des transports régionaux dans les agglomérations.

Dans cet ordre d'idées, je vous invite à vous prononcer en faveur de la proposition rectifiée présentée par M. Longet.

Flubacher, Berichterstatter: Ich bin persönlich der Meinung, dass dieser Artikel ein Herzstück unserer Vorlage ist. Daran ändert sich auch nichts, wenn jetzt verschiedene Herren – die seinerzeit den Antrag gestellt haben, den Bund im regio-

nalen Verkehr stärker zu belasten, und zu ihrem Schrecken mit diesem Antrag durchgedrungen sind – ihren Standpunkt rechtfertigen wollen wie Herr Etique. Ich möchte mich jetzt zuerst mit Absatz 2 und 3 befassen und komme dann auf den Antrag von Herrn Bircher zurück.

Herr Etique hat hier fast sein Herzblut verspritzt, um die Anliegen der finanzschwachen Kantone glaubhaft zu machen. Herr Etique rennt offene Türen ein. Mit der Vorlage, wie sie ursprünglich der Bundesrat konzipiert und die Minderheit sie wieder aufgenommen hat, werden die finanzschwachen Kantone in keiner Weise benachteiligt. Hingegen ist eines ganz klar: Dass mit dem Mehrheitsantrag – den habe ich ja zu vertreten – nur der Kanton Zürich ans grosse Geld vom Bund herankommt. Das ist auch eindrücklich festzustellen. Es gibt hier eine Liaison, die ich nicht ganz verstehe, denn der Kanton Zürich will doch immer selbständig sein und seine Aufgaben selbst lösen. Er hat es ja auch bei der S-Bahn bewiesen. Ich habe Bedenken, dass bei Annahme des Mehrheitsantrages die «Bahn 2000» nicht finanziert wäre.

Noch ein Wort, und dann wende ich mich an die Vertreter der Mehrheit. Die Bahnkönige stehen etwas erhöht über den Regierungsräten. Sie verkehren lieber mit Bern. Das habe ich schon einige Male festgestellt. Sie kommen dann von Bern zurück zu den Kantonen und sagen: Jetzt müsst Ihr noch euren Anteil beschliessen, mit Bern ist alles erledigt. Wenn es nach dem Antrag der Minderheit ginge, müssten die Bahnherren bei ihren Kantonsregierungen antreten und dort die Ausbaubedürfnisse darlegen. Sie wären dann auf gleicher Stufe oder vielleicht sogar eine Stufe unter der Regierung.

Wenn ich Ihnen trotzdem empfehlen muss, der Mehrheit zuzustimmen, so ist vielleicht noch festzuhalten, dass der Mehrheit der Begriff «fördern» nicht genügt. Die Mehrheit möchte mehr. Sie möchte eine starke Einbindung des Bundes bei den Problemen des regionalen Verkehrs. Auch diese Ueberlegung kann nicht einfach von der Hand gewiesen werden. Man hat Angst, dass der Bund seine Aufgabe im Regionalverkehr mit der Fassung der Kommissionsminderheit nicht voll erfüllen würde. Ob diese Angst berechtigt oder unberechtigt ist, das haben Sie zu entscheiden. Sie hätten ja später auch dafür zu sorgen, dass dem nicht so wäre.

Die Formulierung der Mehrheit «Bund und Kantone» heisst nicht, dass der Bund allein alle Lasten zu tragen hat. In dieser Hinsicht stimmen die Angaben, die gestern gemacht wurden, nicht. Es heisst: Bund *und* Kantone, und es ist der Gesetzgebung dann vorbehalten, wie stark beim Antrag der Mehrheit der Bund beansprucht werden soll und wie stark die Kantone mitzutragen hätten.

Zum Antrag Longet zu Artikel 36ter Absatz 3: Herr Longet verlangt, dass der Bund sich im öffentlichen Agglomerationsverkehr finanziell engagiere. Das würde viel weiter gehen als heute und würde übermässige Kosten für den Bund mit sich bringen. Wenn ich Sie im Auftrag der Mehrheit bitte, diesen Antrag abzulehnen, so möchte ich auf die Hearings hinweisen, die wir in der Kommission durchführten. Dort haben die Herren Stadtpräsidenten in einer sauberen Art und Weise Geld für ihre Trams gefordert. Ich bin aber der Meinung, dass Städte nicht nur Lasten im Agglomerationsverkehr zu tragen haben, sondern auch die finanziellen Vorteile dieses Verkehrs einheimen können, denn wenn wir mit den öffentlichen Verkehrsmitteln in die Städte fahren, bringen wir Geld in diese Agglomerationen. Es holen nicht alle Geld, die meisten bringen Geld dorthin. Wenn man schon von den Lasten spricht, muss man auch von den grossen Vorteilen sprechen. Das zeigen ja die sehr hohen Steuereinnahmen eben dieser Agglomerationen. Die Lasten sind auch hoch, aber es kann nicht so weit gehen, dass der Bund noch über jedes Trämli in der Schweiz zu entscheiden hat. Denken Sie, was das für eine Aufblähung im Apparat beim Bundesamt für Verkehr ergäbe. Der innerstädtische Verkehr ist Aufgabe der Gemeinden, der Städte. Wenn das nicht ausreicht, ist der Kanton, der auch die Vorteile dieser

städtischen Agglomerationen geniesst, zuständig, eventuell Zuschüsse auszurichten.

Ich muss Sie im Namen der Mehrheit bitten, den Antrag Longet, bei allem Verständnis für die Städte, abzulehnen. Nun noch einige Bemerkungen zum Antrag von Herrn Bircher. Herr Bircher möchte die Referendumsmöglichkeit bei allen Strassenbauvorlagen von nationaler Bedeutung. Er weist auch darauf hin, dass zum Beispiel bei neuen Bahnnetzen, bei neuen Linien, das Referendum bereits heute gewährleistet ist. Aber wenn im Rheintal die N 13 ausgebaut werden soll, wenn es dort eine Schwerverkehrsspur von 2 km gibt und wir von Basel oder von Thun oder von Genf aus dann zu entscheiden haben, ob es sinnvoll ist, diese Schwerverkehrsspur zu bauen, muss ich Sie doch fragen, ob da nicht die Demokratie überstrapaziert oder sogar zuschanden geritten wird.

Eine Erweiterung des Nationalstrassennetzes ist ja sicher nicht vorgesehen. Aber es braucht gewisse Ausbauten, und diese müssen nach einem Massstab der Vernunft erfolgen. Für uns, die wir nicht in der entsprechenden Agglomeration wohnen, ist es kein Problem, gewissen Stockungen im Grauholz auszuweichen oder den Walensee zu meiden. Wir können zwei Stunden früher oder zwei Stunden später fahren. Aber diejenigen Leute, die diese Strecken immer zu bestimmten Zeiten befahren müssen, leiden unter den Nachteilen, die sie dort in Kauf nehmen müssen. Ist es dann gerecht, dass diejenigen, die überhaupt nicht betroffen sind, darüber abstimmen, ob solche Ausbauten und Erweiterungen vorgenommen werden sollen?

Ich möchte Sie bitten, den Antrag von Herrn Bircher abzulehnen. Wir haben unter dem heutigen Nationalstrassengesetz nicht schlecht gelebt. Unser Verkehr wäre in der ganzen Schweiz zusammengebrochen, wenn für jedes Stück gesamtschweizerisch das Referendum hätte ergriffen werden können.

Ich bitte Sie also, in allen Punkten der Mehrheit zuzustimmen, und die Minderheitsanträge abzulehnen.

M. Cotti Gianfranco, rapporteur: Je me limiterai à quelques remarques.

Sur le problème de l'article 36ter, alinéa 3, proposition Ruch-Etique, nous avons entendu pendant le débat tous les arguments qui militent pour l'approbation ainsi que les arguments qui nous demandent d'adopter la proposition du Conseil des Etats. J'aimerais rappeler, en tant que représentant de la majorité de la commission, surtout les arguments de MM. Ruch, Etique, Butty, Clivaz et Flavio Cotti. Il y a un instant, le président de la commission, en exposant les opinions de la minorité a dit que les cantons à faible capacité financière n'auraient rien à craindre. Mais justement on n'a pas la certitude que ces cantons n'ont rien à craindre. On nous cite des chiffres, ce sont des suppositions, ce n'est pas de la comptabilité. On nous parle d'une législation d'exécution qui n'est pas encore là. D'ailleurs, cela nous donne la possibilité de discuter des points essentiels de cette réforme. Je pense qu'à ce moment-là la formulation la plus prudente est la seule que l'on puisse adopter dans cette circonstance. Par un acte constitutionnel, il ne faudrait pas laisser la porte ouverte à la Confédération et qu'elle en profite pour se retirer d'une politique vraiment globale des transports en limitant sa tâche aux lignes principales du pays.

Je vois aussi des difficultés d'organisation. Si vous imaginez que selon le projet du Conseil fédéral sur la même ligne du Gothard, qui voit passer le trafic international, il y aurait des lignes à dessertes régionales qui véhiculeraient le même matériel roulant, cela donnerait pas mal de problèmes en ce qui concerne la séparation des coûts, l'organisation même et la coordination entre ces deux services. A cet égard, je n'ai rien à ajouter à l'exposé que notre président vient de faire.

Quant à la proposition de M. Anton Keller, elle cherche une solution intermédiaire. Elle pourrait avoir une importance si la proposition de la majorité de la commission n'était pas adoptée dans la perspective de la votation populaire. Il faut

dire que si elle a une importance à ce point de vue, je ne la trouve pas assez claire. Un article constitutionnel ainsi conçu ne ferait qu'apporter des incertitudes. Ou bien on est pour la présence de la Confédération touchant le trafic régional public, ou bien on ne l'est pas. Si on l'est il faut encore savoir dans quelle mesure la Confédération aura des tâches à accomplir, mais alors il faudrait en tout cas utiliser la formulation la plus ouverte. C'est, la solution de M. Keller, une pathétique recherche d'une solution de convergence que je salue. Je l'approuverai au cas où la proposition principale ne serait pas adoptée mais avec quelque perplexité.

Avec la proposition de M. Bircher, on va vraiment trop loin. En adoptant cette proposition, nous ferions un pas qui s'éloignerait du critère de la conception globale des transports, d'une politique coordonnée. Les tracés sont des problèmes qui doivent être décidés sur la base d'un projet global, général. Si l'on fait trop dépendre ces décisions de mouvements aussi émotifs qui peuvent se présenter dans certaines régions, on risque de compromettre la réalisation d'une politique globale des transports. De ces interventions qui ont un caractère local, on peut d'ailleurs tenir compte suffisamment dans notre système de planification et d'approbation des projets qui permet de tenir compte des requêtes à caractère local et régional sans négliger les intérêts régionaux. D'ailleurs le problème du référendum facultatif a été soulevé, quelqu'un l'a déjà dit ici, par une initiative populaire intitulée «Démocratie dans la construction des routes nationales» qui avait pour objet une proposition plus ou moins identique à celle de M. Bircher. On a dit aussi que le peuple a rejeté cette proposition à une large majorité, soit 1 104 000 voix contre 696 000, tous les cantons y étant opposés. Du temps a passé depuis 1978 mais il faudrait être très attentif à ne pas mettre de l'huile sur le feu de l'opposition à cette politique coordonnée des transports. Pour ce qui a trait à la proposition de M. Longet, qui a subi une modification pendant ce débat, je pense que malgré la modification qui tend à rendre l'intervention de la Confédération facultative en ce qui concerne les contributions, au lieu de dire: «La Confédération participe financièrement», M. Longet propose: «Elle peut participer financièrement». Il cherche maintenant dans sa nouvelle proposition à décrire ce qu'est le transport régional et il dit expressément: c'est un transport public régional dans les agglomérations. Je pense que là, on n'a pas encore obtenu une définition suffisamment claire. Je me réfère à la situation de ma ville. On dit que, pour être universel, il faut parler des choses qui ont trait à la vie de son propre village. J'habite à Locarno. Muralto et Minusio sont une partie du tissu urbain de la ville de Locarno. Il n'y a qu'une division politique entre ces trois communes. La charge du transport à l'intérieur de cette zone incombe certainement aux communes. C'est une tâche qui peut être de nature intercommunale, compte tenu de l'autonomie de chaque commune.

Toutefois, si l'on se réfère au concept du transport public d'importance régionale, on ne voit plus la différence entre le trafic qui touche les agglomérations et celui qui touche les régions. Je dirai que, dans le cadre des agglomérations, les transports sont des tâches purement communales. Par conséquent, il serait difficile d'imaginer que la Confédération intervienne et impose des solutions en relation avec le trafic intérieur des agglomérations. Cela affecterait l'autonomie communale dans le domaine de la planification. Pour l'instant, j'entrevois difficilement une solution, car les critères de délimitation de l'agglomération ne sont pas encore déterminés. Jusqu'à présent, le travail accompli à ce propos n'a pas été suffisamment concluant. La commission ne s'en est d'ailleurs pas occupée et les objections à la proposition de M. Longet viennent d'être formulées.

En conclusion, je vous suggère de suivre toutes les propositions de la majorité de la commission.

Bundesrat **Schlumpf**: Ich beginne mit der Stellungnahme des Bundesrates zu den Anträgen von Herrn Bircher und Herrn Longet. Sie haben alle Erläuterungen gehört und

können das einordnen. Nachher werde ich Ausführungen machen zum Hauptpunkt der heutigen Diskussion, zur Aufgabenteilung. Ich beantrage Ihnen in Übereinstimmung mit den Herren Kommissionsreferenten die Ablehnung des Antrages von Nationalrat Bircher, nämlich für den Neubau und Ausbau von Strassen im nationalen Netz ein fakultatives Referendum möglich zu machen, also allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse einzuführen.

Wollen Sie beachten: Es ginge dabei nicht nur um Ergänzungen des Nationalstrassennetzes, sondern betroffen würden auch die Hauptstrassen, die neu in das Netz von nationaler Bedeutung hineinkommen. Die Formulierung von Herrn Bircher ist so gewählt.

Nationalrat Müller-Meilen hat es gesagt: Wir haben vor nicht langer Zeit, es war 1978, im Zusammenhang mit den Nationalstrassen zu dieser Frage Stellung genommen, und zwar bei der damaligen Abstimmung über die Volksinitiative «Demokratie im Strassenbau». Es war eine wuchtige Ablehnung. Alle Stände haben verworfen: 1,1 Millionen Nein standen 700 000 Ja gegenüber. Ich meine, dass *Da capo*-Operationen in diesem Zusammenhange nur zu einer völlig unnötigen Belastung der Vorlage führen würden.

Ich will auf die Frage nicht eingehen, wo es hinführen würde, wenn wir dies eines Tages als geschriebenes Verfassungsrecht hätten. Dann bestünde die Verfassung zu einem Teil aus einer eigentlichen Sperrordnung gegen die Wahrnehmung nationaler Interessen. Ich bin auch heute noch, nach dieser Diskussion, die mich teilweise schon eigenartig berührte, der Meinung, dass dieses Parlament in der Lage sein wird, nationale Interessen zu bestimmen und abzustecken, und eben nur dann Neu- oder Ausbauten von Strassen im nationalen Netz zu beschliessen – und das muss das Parlament –, wenn ein Gesamtinteresse, ein nationales Interesse vorliegt.

Sie sehen, mein Vertrauen – nicht nur in die Kantone, sondern sogar in das Parlament – ist fast unerschütterlich, weil ich weiss, dass losgelöst von den heutigen Sachfragen das Grundsätzliche wieder zum Tragen kommen wird. Ich beantrage Ihnen also Ablehnung dieses Antrages.

Zum Antrag von Herrn Longet, Minderheit I. Auch der neuen Fassung gegenüber, «Der Bund kann sich am öffentlichen Regionalverkehr in den Agglomerationen beteiligen», habe ich Verständnisschwierigkeiten. Was soll damit Neues gesagt werden? Wir sagen im letzten Satzteil in Artikel 36ter Absatz 3 bereits, dass der Bund den Regionalverkehr fördert. Und wenn man in den Agglomerationen nicht der Meinung ist, wie es bei Herrn Rebeaud zum Ausdruck kam, dass das auch der Stadtverkehr sein soll, fördern wir den Regionalverkehr und soweit darin enthalten auch den Agglomerationsverkehr; aber den städtischen Verkehr können wir nicht mit einbeziehen. Wenn Sie aber damit, Herr Nationalrat Eggly, die Erwartung wecken wollen, dass wir fallweise doch auch städtische Verkehrsbedürfnisse mit direkten Alimentierungen des Bundes versehen wollen, muss ich Ihnen klar antworten: Das kann überhaupt nicht in Frage kommen!

Es ist so, dass wir heute schon im Rahmen der jetzigen Bundesstätigkeiten im Verkehr Schiene/Strasse jährlich zum Nutzen der Agglomerationen schätzungsweise 300 Millionen Franken aufwenden. Sie wissen, dass auch die «Bahn 2000» durch die Verdichtungen von «Stundentakt», teilweise auch «Halbstundentakt», ganz wesentlich den Agglomerationen dient.

Ich war schon erstaunt, hier gelegentlich zu hören, dass wir den Agglomerationsverkehr und seine speziellen Bedürfnisse zu sehr vernachlässigen. Wir betreiben übrigens hierzu Studien zusammen mit dem Städteverband, dem Gemeindeverband und Automobilorganisationen. Aber wir können doch nicht allen Ernstes in Erwägung ziehen, dem Bund noch Neues aufzubürden, an dem er bis heute überhaupt nicht mitzutragen hatte, nämlich den Agglomerationsverkehr im Sinne des Stadtverkehrs, die städtischen Verkehrsbetriebe. Das würde zu einer Belastung des Bundes führen – es ginge um Hunderte von Millionen Franken –, die nicht mehr verkraftbar wäre. Wenn Sie daran festhalten

wollen, dass der Bund neu die finanzielle Verantwortung im nationalen Verkehrsbereich zu tragen habe, ist es nicht möglich. Oder wir müssen davon wieder ablassen, es ablehnen, Hauptstrassen ins nationale Netz zu übernehmen, den KTU wie bisher Investitionshilfen einräumen. Netzübernahmen aber könnten gar nicht mehr in Frage kommen.

Sagen sie mir, dass Sie bereit wären, einen Betrag in der Grössenordnung von 3 Milliarden Franken jährlich für den öffentlichen Verkehr zur Verfügung zu stellen. Das können Sie natürlich nicht! Was wäre die Konsequenz? Dass wir durch «Arrosser le terrain-Normen» eine derart breitgefächerte Bundesverpflichtung schaffen würden, dass dann am Schluss alles für nichts mehr ausreicht. Was wäre die Folge? Dass man die Realisierung der Programme «Bahn 2000», KTU und weiteres ins nächste Jahrhundert erstrecken würde. Und was wäre davon wiederum die Folge? Dass die Diskrepanz, die Disparität zwischen Infrastrukturen für den öffentlichen und für den privaten Verkehr Jahr um Jahr weiterhin zunehmen würden; dass von einer echten Wettbewerbsgleichheit öffentlicher Verkehr/Strassenverkehr auf lange Zeit hinaus kaum ernsthaft die Rede sein könnte. Darum geht es.

Herr Nationalrat Neukomm, wenn man es machen wollte, wie Sie es sich etwa vorstellen, könnte ich Ihnen allerdings mit einem ganz einfachen Verfassungsartikel dienen; er wäre sofort zu formulieren und müsste heissen: «Der Verkehr ist Bundessache.» Aber ist das dann wirklich eine koordinierte zukunftsgerichtete Verkehrspolitik? Ich möchte Herrn Lüchinger danken, dass er auf diese Probleme hingewiesen hat.

Ich bitte Sie um Ablehnung des Antrages von Herrn Longet, auch in seiner zweiten Version als «Kann»-Antrag.

Nun zum Hauptproblem der Aufgabenteilung. Da möchte ich vorweg sagen, dass ich, wenn Sie den Antrag der Kommissionsminderheit, den Herr Columberg hier vertreten hat, ablehnen sollten, den Antrag von Herrn Keller als durchaus gangbar erachten würde. Ich kann mir keine Schwierigkeiten vorstellen, weil eine klare Aufgabenteilung Bund/Kantone darin mindestens ebenso gut zum Ausdruck gebracht ist.

Die Begründung, die Nationalrat Keller mit aller Schärfe vorgetragen hat, kann ich nur unterstützen. Es geht doch ganz einfach um eine Vertrauensfrage – jedenfalls bei vielen, die die Fassung wollen «Bund und Kantone sorgen für den öffentlichen Verkehr». Ich würde also diesem Antrag von Herrn Keller zustimmen.

Zur Hauptfrage Minderheit II/Mehrheit, Fassung Bundesrat/Ständerat, Fassung der Kommissionsmehrheit: Die Kommissionsreferenten haben dazu sehr gut Stellung genommen. Nationalrat Columberg hat ausgezeichnete Erläuterungen zur Kernproblematik gegeben. Diese Erläuterungen waren präzise und wesentlich. Ich unterstreiche einige Hauptpunkte und möchte auf einige Voten dazu eingehen. Haben Sie bitte Verständnis dafür, dass ich Sie da etwas in Anspruch nehmen muss.

Ich will nicht sagen, dass mit der Fassung der Mehrheit, «Bund und Kantone sorgen», Sinn und Zweck einer KVP-Vorlage eliminiert wären. Aber eines kann ich nicht verhehlen: Etliche Aussagen, die verschiedene von Ihnen zur Unterstützung des Kommissionsmehrheitsantrages ins Protokoll hineingebracht haben, kann ich für den Fall, dass dieser Mehrheitsantrag beschlossen werden sollte, nicht unwidersprochen lassen.

Zu den Ausführungen von Herrn Columberg möchte ich unterstreichen: Von einem Wegtreten des Bundes beim regionalen öffentlichen Verkehr kann keine Rede sein! Herr Nationalrat Ammann, einmal mehr: Sie sind selber schuld, wenn ich das jetzt zum zehnten Mal sage, Sie provozieren mich immer wieder dazu! Ich glaube, es wäre gut, man würde die Fahne lesen. Sie ist schon lange in unseren Händen. Da steht ganz klar, dass der Bund beim regionalen öffentlichen Verkehr weiterhin die Koordinationspflicht habe und den regionalen öffentlichen Verkehr fördern müsse. «Fördern» heisst Beiträge bezahlen. Aber zwischen «fördern» und «sorgen» besteht ein ganz fundamentaler

Unterschied in bezug auf die Kompetenz. «Sorgen für» beinhaltet auch eigene Entscheidungskompetenz. «Fördern» heisst Beiträge leisten in der Kompetenz des Beitragsberechtigten. Das sind in bezug auf die Frage der kantonalen Souveränität zweierlei Dinge.

Zur Frage der Privatbahnkantone, einer Frage, mit der sich Herr Columberg sehr richtig auseinandergesetzt hat, noch eine Ergänzung: Die Privatbahnkantone, also Kantone, die vor allem durch KTU bedient werden, sollen entlastet werden, indem wir Teile ihres Netzes – wir rechnen mit einem Viertel, vielleicht auch mit etwas mehr – in das Netz von nationaler Bedeutung und damit in die finanzielle Verantwortung des Bundes überführen wollen. Das sind die Netzbeschlüsse, die Sie zu fassen haben. Wir entlasten die Kantone auf diesem Gebiet des öffentlichen Verkehrs. Wir erwarten aber von den Kantonen andererseits, dass sie sich am regionalen öffentlichen Verkehr beteiligen, der über die SBB abgewickelt wird. Und da kann ich nun Herrn Rebeaud und Herrn Eggly durchaus beipflichten. Der heutige Zustand ist wahrhaftig nicht in Ordnung. Von diesen nahezu 700 Millionen Franken Abgeltung, die Nationalrat Müller-Meilen erwähnte, geht ein überwiegender Teil an die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs, den die SBB bisher erbrachten. Das ist eine vorübergehende Lösung, weil wir noch keine KVP haben. Dadurch werden diese Kantone bei der Finanzierung des regionalen Verkehrs entlastet. Ein Kanton Genf oder ein Kanton Graubünden mit seinen 19 SBB-Kilometern erfahren da weniger Gutes. Da fällt das Manna nicht vom Himmel der SBB. Deshalb, Herr Nationalrat Eggly, sagen wir, dass die Kantone an diesen regionalen Verkehrsleistungen der SBB sich auch beteiligen sollen, um einen Ausgleich zu schaffen. Wir aber beteiligen uns umgekehrt an den Verkehrsaufwendungen für Schiene und Strasse in diesen Gebieten, soweit sie von nationalem Interesse sind. Ebenso fördern wir die regionalen Verkehre in diesen Gebieten. Das ist eine klare Ordnung. Ich kann Nationalrat Columberg nur danken für seine Erläuterungen.

Herr Nationalrat Etique, Sie haben auch gestern Bedenken wegen den Aufwendungen und der Kompliziertheit der neuen Regelung gehabt. Ich höre das immer. Ich habe das schon so oft gelesen, auch heute wieder von Vertretern bestimmter Institutionen, dass ich die Antwort längst auswendig weiss. Glauben Sie, das heutige System sei einfacher, in dem wir bei den KTU unterscheiden müssen nach Bahnen des allgemeinen Verkehrs, nach Bahnen, die mit Investitionshilfen des Bundes tätig sind, nach Bahnen und Buslinien mit Defizitdeckung, wo wir unterscheiden müssen nach dutzendfach verschiedenen Unternehmungen, nach Linien, nach Beitragshöhe der Kantone, Finanzkraft usw.? Auch heute haben wir auf den genau gleichen Schienen verschiedene Verkehre, über die abgerechnet werden muss. Und auch heute haben wir in ein und demselben Bahnhof Abfertigungen von verschiedenen Unternehmungen, über die abgerechnet werden muss. Auch heute verkehren Waggons der Schweizerischen Bundesbahnen im benachbarten Ausland, und ausländische Waggons verkehren auf dem Schienennetz der Bundesbahnen, und darüber muss grenzüberschreitend abgerechnet werden. Alles das ist kein Wunder; diese Abrechnung funktioniert. Und die Abrechnungen über ein nationales Netz – dort nur die Infrastruktur – wird nicht komplizierter werden, im Gegenteil, die wird wesentliche Vereinfachungen bringen.

Herr Nationalrat Ammann, heute müssen doch die Kantone bei der Bodensee-Toggenburg-Bahn oder bei der BLS usw. untereinander – das kennen Sie als Fachmann, Herr Ammann – die Fahrpläne auch abstimmen. Die müssen auch die Tarife, die Beförderungsordnung miteinander im Rahmen ihres Verkehrsverbundes abstimmen; das funktioniert heute unter diesen Bahnen und wird in Zukunft auch ohne Beistand des Bundes funktionieren. Es gibt gar nicht neue Anforderungen. Diese Koordinationsbedürfnisse bleiben, und der Bund hat – das sagt Artikel 36ter Absatz 3 – eine Koordinationsaufgabe.

Nationalrat Etique, Sie haben die Botschaft über den Leistungsauftrag 1987 zitiert und bedauert, dass der Bund im

regionalen Verkehrsbereich den Betrieb nicht trage. Den Betrieb tragen wir auch beim nationalen Verkehrsbereich nicht. Der Bund trägt, sei es national oder regional, die Infrastruktur der SBB, und er hat die gemeinwirtschaftlichen Leistungen abzugelten, auch bei den KTU. Aber er hat nicht für den Betrieb aufzukommen, weder im nationalen noch im regionalen Bereich. Da ist überhaupt keine Ungleichbehandlung vorhanden.

Nationalrat Butty, ich muss Ihnen die Frage stellen: Was ist denn klarer bei der Fassung der Kommissionsmehrheit als bei derjenigen des Bundesrates und des Ständerates? Die Minderheit sagt: «Bund und Kantone sorgen für den öffentlichen Verkehr.» Aber wenn man sagt, die Kantone hätten für den öffentlichen Verkehr zu sorgen und der Bund habe zu koordinieren und Beiträge zu leisten, dann ist das für meinen bescheidenen Verstand schon wesentlich klarer. Wenn Sie die Auseinandersetzung «Wieviel Bund, wieviel Kantone» auf die Gesetzesstufe verschieben, könnte man uns das bei einer Volksabstimmung zum Vorwurf machen.

In bezug auf die Chancen in der Volksabstimmung, mit denen Sie sich – Herr Butty – beschäftigt haben, möchte ich nicht zu Ihnen, aber allgemein sagen: Man kann die Chancen wesentlich reduzieren, indem man durch immerwährende Verunsicherungen und Verzeichnungen beim Souverän allmählich tatsächlich den Eindruck aufkommen lässt, da könne man gar nicht mehr drauskommen.

Ich halte es da mit den alten Lateinern: Wir, Parlamentarier und Regierungsmitglieder, sollten uns immer an das Prinzip «persuadere» mit Akkusativ halten. In der Politik lehne ich ein «persuadere» mit Dativ kategorisch ab. *Persuadere* mit Akkusativ heisst jemanden überzeugen; *persuadere* mit Dativ heisst jemandem etwas einreden. Der Bundesrat arbeitet nur mit dem Akkusativ. Ich hoffe, es sei mir bereits gelungen!

Nationalrat Künzi, darf ich einmal mehr sagen: Ihre ganz persönliche Leistung, die der Regierung, der Behörden und des Souveräns in Zürich im Zusammenhang mit der S-Bahn, das ist beispielhaft, das ist ein Modell. Das hat uns sehr viel, auch als Realisierungsvorstellung, geholfen; wir sind dafür dankbar. Sie haben die Frage gestellt, ob Gewähr geboten sei, dass die Kantone tatsächlich im Interesse des öffentlichen Verkehrs das auch einsetzen, was wir ihnen durch Mehrleistungen des Bundes beim privaten Verkehr möglich machen. Ja, diese Gewähr ist geboten, und zwar in der Verfassungstreue der Kantone und ihrer Behörden. Wenn Sie unserem Artikel 36ter Absatz 3 zustimmen, schaffen Sie eine verfassungsmässige Verpflichtung der Kantone. Es heisst dann klar: Die Kantone sorgen für den öffentlichen Verkehr.

Ich habe keinen Anlass zu zweifeln, dass die kantonalen Behörden und Souveräne auch in diesem Fall verfassungstreu sein und ihre Pflicht richtig ausüben werden. Aber wenn nicht, Nationalrat Künzi, dann müsste ich hier also Nationalrat Nebiker zitieren und Ihnen die Frage stellen: Glauben Sie, es wäre denkbar, dass der Bund dann kommissarisch mit Zwangsmassnahmen eingreifen würde? Wenn ein Kanton beispielsweise die Aufgabenteilung zwischen Strasse und Schiene nicht so vornähme, wie das aus einer übergeordneten Optik richtig wäre, glauben Sie, es wäre in unserem Lande gangbar, dass der Bund gestützt auf eine solche oder andere Verfassungsbestimmung dekretieren würde, im Kanton X muss nicht nur das Frauenstimmrecht endlich eingeführt werden, sondern im Kanton X müssen nun Strassenbahnen gebaut werden? Diese Vorstellung von einem Zusammenwirken zwischen Bund und Kantonen, die habe ich allerdings nicht.

Nationalrat Müller-Meilen, die 800 Millionen, die Sie nennen, sind der heutige Aufwand des Bundes für Abgeltungen (700 Millionen SBB-Abgeltungen und etwa 100 Millionen PTT, Postauto-Unterdeckungen werden intern verrechnet!). Sie meinen nicht, dass das übertragen werden solle an die Kantone. Das meine ich natürlich auch nicht, davon kann keine Rede sein. Abgeltungen hat der Bund weiterhin zu finanzieren soweit es um seine gemeinwirtschaftlichen Leistungen geht, Ob die Postauto-Unterdeckungen von etwa

100 Millionen eines Tages auch – es ist eine gemeinwirtschaftliche Leistung der PTT – vom Bund abzugelten sein werden oder nicht, allenfalls von den Kantonen, wo Regionalleistungen in Frage stehen, können wir heute nicht sagen. Es hängt davon ab, ob das bisherige Mischrechnungssystem der PTT, die interne Ausgleichsrechnung, weiterhin praktikabel ist, auch von der Politik her; Sie kennen das. Wenn nicht, dann müssen wir konsequenterweise die Abgeltung der Unterdeckungen vornehmen. Nationalrat Müller-Meilen: Diese sogenannte Kompensation – es ist ein unglücklicher Ausdruck, den der Bundesrat produziert hat, es ist nämlich eine Verrechnung und keine Kompensation –, also die Verrechnung von Leistungen des Bundes im regionalen Verkehrsinteresse, ist kein Aufwärmen kalten Kaffees. Seinerzeit, als der Bundesrat diesen Beschluss B bei der Treibstoffzollvorlage fallen liess, hat man ausdrücklich erklärt – das wurde auch im Zusammenhang mit der KVP-Diskussion im Ständerat erklärt, so von Ständerat Meier –, dass die Frage der Beteiligung der Kantone am Regionalverkehr der SBB zu lösen sei, wo sie gelöst werden muss, nämlich bei der KVP. Da stehen wir heute, da hat die Witwe Bolte jedes Recht verloren. *Hic Rhodus, hic salta!* Jetzt muss das Problem gelöst werden, hier. Und es wäre aus den Gründen, die ich vorhin Herrn Eggly und Herrn Rebeaud sagte, nicht richtig, wenn man das nicht tun würde.

Nationalrat Cotti, es geht sicher nicht um eine intellektuelle Operation. Das allein würde eine solche Neuorientierung nie rechtfertigen. Es geht auch nicht um Aufgaben, die von diesem Parlament in der Ausführung nicht bewältigt werden könnten. Die politisch schwierigste Aufgabe wird die Netzfestlegung sein. Das ist richtig. Nationale Netze, regionale Netze, da wird dann natürlich ein ausserordentlicher Drang bestehen, eine Zentripetalbewegung hin zum Bund. Das ist mir schon klar. Aber da werden sich viele Kantone wieder überlegen: Wenn wir von diesem System ausgehen, hin zum Bund mit den Netzen, auch der KTU, heisst das dann auch hin zum Bund mit den Kompetenzen? Verantwortung bedeutet Lastenübernahme und Entscheidungsbefugnis nach dieser Neuordnung. Das ist heute nicht so.

Das Parlament wird durchaus in der Lage sein, massvolle Abgrenzungen vorzunehmen. Wir haben Übung: Bei den Nationalstrassen mussten wir das auch machen und müssen es weiter machen. Auch bei den SBB übrigens müssen neue Strecken, jetzt die «Bahn 2000», vom Parlament bewilligt werden.

Nationalrat Lüchinger, ich bin natürlich nicht legitimiert, diesen Antrag zu interpretieren. Trotzdem möchte ich sagen, dass man die Seilbahnen ohne «Interpretationsmerks» nicht dem privaten Verkehr zurechnen kann. Ich glaube, diese Gefahr besteht wirklich nicht.

Nationalrat Rebeaud, ich habe zu Ihren Überlegungen zur Hauptsache Stellung genommen. Am Schluss aber haben Sie mir dann die Frage gestellt, was ich für ein Föderalismusverständnis hätte. Da möchte ich in aller Klarheit sagen: Ich habe ein ungetrübtes Föderalismusverständnis. Dieses besagt – so, wie ich es in jungen Jahren lernte und seither auch in der Politik praktizierte –, dass man die Kantone als souveräne Körperschaften dieses Landes in die Lage versetzen soll, ihre Aufgaben selbst zu bewältigen. Dass aber diese Aufgabenbewältigung in den Wirkungsbereichen der Kantone nicht unter der Kuratel des Bundes zu erfolgen habe, sondern eben souverän. Herr Rebeaud, genau das wollen wir machen. Mit dieser Aufgabenteilung wollen wir alle Kantone nur nötigenfalls – dann, wenn es anderswie nicht geht – über den Lastenausgleich in die Lage versetzen, ihre Verkehrsaufgaben richtig zu bewältigen. Aber ihre Verkehrsaufgaben sollen sie selbst festlegen.

Damit komme ich zum Fazit. Es geht darum, eine klare Verfassungsordnung zu schaffen, zu sagen, was in diesen Verkehrsbereichen der Bund zu tun hat, was er zu sagen und zu tragen hat und was die Kantone. Ich will es noch einmal zusammenfassen: Der Bund hat die finanziellen Lasten der nationalen Netze zu tragen, «zur Hauptsache», heisst es: das ist Bau, das ist Unterhalt, das ist Planung, das bezieht sich auf Schienen und auf Strassennetze. Er entla-

stet in diesem Umfange die Kantone, weil zu diesen nationalen Netzen nach unseren Vorstellungen etwa 800 Kilometer heutige kantonale Hauptstrassen und etwa ein Viertel, vielleicht ein Drittel der Schienennetze der KTU hinzukommen werden. Das wäre ein Viertel von etwa 2000 Kilometern.

Der Bund wird sodann die Koordination im Bereich des regionalen öffentlichen Verkehrs zu besorgen haben, er wird im Bereich des regionalen öffentlichen Verkehrs eine Förderungsaufgabe haben, und das ist nach konstanter Verfassungsinterpretation eine Beitragspflicht im Rahmen gesetzlicher Normen. Das beinhaltet aber nicht ein Bestimmungsrecht. Bei der Förderung durch den Bund bleibt die Entscheidungssouveränität der nachgelagerten Ebenen, der Kantone, gewahrt. Das ist eine föderalistische Ordnung! Drittens wird der Bund die Lastenausgleichspflicht zu tragen haben, soweit durch die neue Aufgabenteilung trotzdem einzelne Kantone eine Mehrbelastung erfahren sollten. Dann muss der Lastenausgleich einspringen, denn wir wollen den *status quo* gewährleisten. Ich habe das oft wiederholt: Die ganze Operation soll für die Kantone belastungsneutral erfolgen.

Schliesslich wird der Bund die gemeinwirtschaftlichen Leistungen, die er verlangt, abgelten, sowohl bei den SBB als auch bei den KTU und allenfalls eines Tages – das ist heute noch nicht soweit – auch bei den PTT.

Das ist eine wirklich klare und für unsere Bevölkerung verständliche Aufgabenteilung. Sie ist aber mehr als nur verständlich; sie ist bedürfnisgerecht, weil diejenigen über ihre Verkehrsordnung, die Ausgestaltung, die Weiterentwicklung entscheiden, die auch den Nutzen bzw. die Nachteile tragen; nämlich die Kantone. Nicht eine Einzelbilanz einer Gemeinde oder eines Kantons darf darüber entscheiden, ob wir bei den staatspolitischen Fundamenten einer föderativen Ordnung bleiben wollen, wo sie hingehört, nämlich im Verkehrsbereich. Aber sogar die Einzelbilanz würde nicht dagegen sprechen, weil wir nötigenfalls über den Lastenausgleich die Belastungsneutralität, also den *status quo*, gewährleisten können.

So komme ich zur Frage – weniger für mich, aber für viele von Ihnen –: Was spricht denn gegen eine solche klare Neuordnung? Es können Erwartungen in zusätzliche Leistungen des Bundes sein, eben beispielsweise für den Stadtverkehr, im Agglomerationsbereich usw. Es kann mangelndes Vertrauen in die eigene Ausführungsgesetzgebung sein, die Sie dann eines Tages in Händen haben. Es kann natürlich auch mangelndes Vertrauen in die Kantone und deren Aufgabenerfüllung im Regionalbereich sein. Aber keiner dieser Gründe könnte es rechtfertigen, den Schritt in die Zukunft nicht zu wagen und dafür das Alte, das sich nicht bewährt hat, zu zementieren.

Ich bitte Sie deshalb, der Kommissionsmehrheit und damit dem Bundesrat und Ständerat zuzustimmen.

Präsident: Wir bereinigen die Absätze 2 und 3, und zwar nach dem Vorschlag, den Sie ausgeteilt erhalten haben.

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Minderheit I	54 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	113 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Minderheit II (Columberg)	44 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	118 Stimmen

Präsident: Damit kommt der Eventualantrag Keller zur Abstimmung.

Für den Antrag Keller	61 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	99 Stimmen

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit I (Longet)	59 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	89 Stimmen

Präsident: Damit sind die Absätze 2 und 3 im Sinne der Kommissionsmehrheit bereinigt.

Art. 36ter Abs. 3bis

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 36ter al. 3bis

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 36ter Abs. 4

Antrag der Kommission

Mehrheit

Die Benützer der Verkehrsnetze decken, nach Abzug der Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen, in der Regel

Minderheit

(Herczog, Ammann-St. Gallen, Bircher, Gloor, Longet, Mauch, Nauer)

Die Benützer decken, unter Berücksichtigung der externen Kosten und Nutzen und unter Abzug der Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen, in der Regel

Art. 36ter al.4

Proposition de la commission

Majorité

Les usagers couvrent, en règle générale, compte tenu de l'indemnisation des prestations de service public, à long terme, les coûts

Minorité

(Herczog, Ammann-St-Gall, Bircher, Gloor, Longet, Mauch, Nauer)

Les usagers couvrent, en règle générale, compte tenu des coûts et bénéfices externes et de l'indemnisation des prestations de service public, à long terme, les coûts

Herczog, Sprecher der Minderheit: Ich glaube, es ist besser, wenn wir diesen Antrag jetzt bereinigen, nicht erst am Nachmittag, wenn sowieso alle müde sind!

Es geht hier um folgendes: Wir haben einen Minderheitsantrag, den etliche Leute aus der Kommission mitunterzeichnet haben. In unserem Antrag gehen wir vom selben Prinzip aus wie der Bundesrat und die Mehrheit, dass Benützer der Verkehrsnetze langfristig in der Regel die verursachten Kosten zu decken hätten. Dies heisst also: Von den Benützern werden kostendeckende Preise verlangt. Die Frage stellt sich aber: Wie werden diese Kosten, die verursacht werden, berechnet, die diese Benützer zu decken hätten? Bisher war diese Kostenberechnung für die Benützer klar gegeben von zwei Seiten her: einerseits wurden die Kosten berechnet von den Wegkosten, nämlich von der Infrastruktur, zweitens von den Betriebskosten her (Personal beim öffentlichen Verkehr und generell Energie- oder Treibstoffverbrauch). Was heute stossend und verkehrspolitisch nicht richtig ist, ist die unterschiedliche Bewertung und sektorielle Berechnung dieser Eigenwirtschaftlichkeit. Das ist genau das, was wir aufheben wollen: diese sektorielle Berechnung einerseits für den privaten Verkehr, was hier vor allem Strassenbau heisst, und andererseits für den öffentlichen Verkehr oder die Schiene.

Wir haben in der Eintretensdebatte darauf hingewiesen, dass sich massive Veränderungen in der Verkehrspolitik abzeichnen haben: Zunahme der Verkehrsleistung, Erweiterung der Infrastruktur, vor allem der Strasse, auf der einen Seite, Stagnierung und Defizite beim öffentlichen Verkehr auf der anderen Seite. Parallel hatten wir zu dieser Entwicklung und zu dieser Veränderung negative Folgen des Ver-

kehrswachstums im Automobilsektor (Lärm, Gestank, Unfälle, Landschaftszerstörung und, und, und ...). Somit ist der Verkehr heute nicht mehr ein normales Produkt auf dem Markt wie Kühlschränke, Waschpulver und Katzenfutter. Somit stellt sich einerseits auch die Frage, wie man Nachfrage und Angebot zu gestalten hätte, und andererseits, wie diese Kostenrechnung nach jetzt 20, 30 Jahren massiv veränderter Verkehrssituation zu gestalten wäre.

Unser Antrag beinhaltet nun, dass man von der heutigen ungenügenden Kostenermittlung wekommt, mit anderen Worten zu einer koordinierten Verkehrspolitik im Sinne des Bundesrates und des Verfassungsartikels. Diese koordinierte Verkehrspolitik heisst: auf der Kostenbasis eine wirtschaftliche, gesellschaftliche Gesamtbilanz der Kosten. Wir schlagen hier also vor, im Gegensatz zum Bundesrat, dass in der Kostenberechnung sowohl die gemeinwirtschaftlichen Leistungen abgegolten wie auch die externen Kosten und Nutzen berücksichtigt werden.

Kurz zu diesen externen Kosten und Nutzen: Was sind diese externen Kosten? Diese sind – im Gegensatz zu den internen – jene Kosten, die durch Schäden und Folgen des Verkehrs entstehen, die von der Gesellschaft, also von der öffentlichen Hand oder von Dritten getragen werden müssen, beispielsweise Unfälle, Lärmbekämpfung, Luftverschmutzung, Energieverbrauch, Beanspruchung des Bodens. Demgegenüber gibt es selbstverständlich externe Nutzen, nämlich Zeiteinsparungen, Erhaltung von Arbeitsplätzen, Produktivitätssteigerung usw.

In der koordinierten Verkehrspolitik soll das Verkehrssystem nicht mehr sektoriell, sondern ganzheitlich geplant werden. Das haben wir ja in den ersten Absätzen dieses Artikels der Verfassung beschlossen. Genauso müssen wir wegkommen von der sektoriellen Finanzierung und von der sektoriellen Berechnung der Eigenwirtschaftlichkeit; wir müssen auch diese Frage sogenannten «ganzheitlich» oder gesamtwirtschaftlich anpacken. Somit muss sich eben die heutige Kosten- und Ertragsrelation ändern. Eine solche «Gesamtbilanz» – sie ist keine Erfindung der Minderheit – wurde bereits in der Schlussempfehlung der GVK-Kommission 1978 vorgeschlagen. Sie wurde ebenfalls von der Kommission vorgeschlagen, die 1982 die Ueberprüfung der Strassenrechnung verlangt hat.

Es wird übrigens auch vom Bundesrat in der Botschaft verlangt, dass man diese Gesamtschau macht. Zudem wurden etliche parlamentarische Vorstössen aus verschiedensten politischen Richtungen mit dieser Forderung eingereicht. Praktisch alle sind sich einig, dass es unrichtig ist, diese extremen Kosten und Nutzen nicht zu bewerten, weil dies die heutige Kostenlage falsch beeinflusst. Gegner sagen ja immer, die Grössen seien nicht messbar. Aber keine Berücksichtigung ist viel schlechter als die approximative Bewertung der Kosten und Nutzen, wozu wir heute in der Lage sind. Es ist klar, dass hier normative Prinzipien hineinspielen und hineinspielen müssen. Politik – Verkehrspolitik – hat immer mit normativen Prinzipien zu tun. Gerade was die Privilegierung des öffentlichen Verkehrs betrifft, müssen normative Prinzipien hineinfliesen.

Zum Schluss, zusammenfassend: Für unseren Minderheitsantrag gelten also zwei Fragen, die beantwortet werden müssen:

1. Soll die Investitions- und Ausgabenpolitik weiterhin auf dem alten Konzept der sektoriellen Eigenwirtschaftlichkeit jedes Verkehrsträgers für sich abgestützt werden, oder soll im Gegenteil die Eigenwirtschaftlichkeit künftig für das Verkehrssystem als Ganzes gefordert werden, nämlich im Sinne der Aufgabenteilung zwischen öffentlichem und privatem Verkehr, nach den Kriterien eines wirtschaftlich optimalen Einsatzes der Betriebs- und Investitionsmittel?

2. Sollen wir bei den externen Kosten und Nutzen weiterhin so tun, als ob ihr Wert gleich null wäre, oder wollen wir diese wenigstens approximativ ermittelt, bewertet und entsprechend die Kostenermittlungen berücksichtigt haben?

Unser Antrag ist, hier eine ganzheitliche Betrachtungsweise anzuwenden und auch die Kosten und Nutzen nicht gleich

null zu setzen. Ich bitte Sie deshalb, diesem Minderheitsantrag zuzustimmen.

Frau Mauch: Laut Botschaft haben wir es hier mit der Eigenwirtschaftlichkeit des Verkehrssystems zu tun. Ich will versuchen, diesen Begriff kritisch zu beleuchten, einerseits in bezug auf den öffentlichen Verkehr und andererseits in bezug auf den Privatverkehr auf der Strasse.

Für den öffentlichen Verkehr ist die Eigenwirtschaftlichkeit weder möglich noch erwünscht. Wenn wir alle gemeinwirtschaftlichen Leistungen der öffentlichen Hand abziehen, bleibt sowieso nur noch eine Rumpf-Eigenwirtschaftlichkeit. Wir wollen alle einen möglichst effizienten Betrieb im öffentlichen Verkehr. Das hat aber mit der Eigenwirtschaftlichkeit nichts zu tun. Es ist auch daneben, die Forderung nach Eigenwirtschaftlichkeit mit der Motivation für effiziente Betriebsführung zu verwechseln. Es ist gestern mit vielen Zahlen belegt worden, dass der öffentliche Verkehr um ein Vielfaches umweltfreundlicher ist als der Privatverkehr. Mit der Förderung des öffentlichen Verkehrs verhindern wir demnach Umweltkosten, was volkswirtschaftlich erwünscht ist. Zweifellos hat diese Ueberlegung zu den bundesrätlichen SBB-Tarifmassnahmen der letzten Woche geführt, die wir sehr begrüssen.

Eigenwirtschaftlichkeit beim Strassenverkehr ist nur dann gegeben, wenn alle externen Kosten/Nutzen in die Rechnung miteinbezogen werden. Der Bericht «Qualitatives Wachstum» des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes sagt ganz klar: «Die Kosten von Umweltschutzmassnahmen müssen in die Marktpreise eingehen, sonst finden sie in den Entscheidungsprozessen zu wenig Beachtung.» Laut Botschaft schliesst der Verfassungstext den Einbezug sozialer Kosten und Nutzen bei der Verkehrskostenrechnung nicht aus. Wenn wir aber innert vielleicht doch noch nützlicher Frist zu einem weniger umweltbelastenden modal split im Verkehr kommen wollen, muss dies über einen Marktpreis geschehen, der alle verursachten Kosten berücksichtigt. Ich will annehmen, dass die Vertreter der Marktwirtschaft in diesem Saal diese Argumentation verstehen.

Zur Unterstützung des Antrages Herzog zitiere ich nochmals den Bericht «Qualitatives Wachstum» des Volkswirtschaftsdepartementes: «Von grosser Bedeutung wäre eine konsequente Internalisierung externer Kosten und Erträge, die namentlich im Verkehr, man denke nur an die Wegekosten einerseits und die Umweltkosten andererseits, besonders stark ins Gewicht fallen.» Weiter: «Angesichts der besonders langen Zeithorizonte, mit denen in der Verkehrsinfrastruktur gerechnet werden muss, ist es von grösster Bedeutung, dass nicht nur gegenwärtige, sondern auch in einigen Jahrzehnten zu erwartende Kosten/Nutzen-Strukturen voll in die Rechnung eingehen. Nach dem gegenwärtigen Stand der Erkenntnis würde dies auf eine sehr erhebliche Mehrbelastung des Strassenverkehrs hinauslaufen und auch die Finanzierung öffentlicher Verkehrsinvestitionen aus Strassenverkehrsabgaben rechtfertigen.» Soweit das Volkswirtschaftsdepartement.

Ich möchte Sie bitten, dem Antrag Herzog zuzustimmen. Nur so wird es gelingen, die sehr bedeutenden Umweltkosten, die der Verkehr verursacht, in den Griff zu bekommen.

Jaeger: Es ist eigentlich ein Jammer, dass wir jetzt kurz vor der Mittagspause über eine so wichtige Frage diskutieren müssen. Es ist nämlich etwas ganz Zentrales, was hier die Minderheit vorschlägt. Ich möchte gleich zu Beginn sagen, dass unsere Fraktion diesen Minderheitsantrag unterstützt. Ich möchte daran erinnern, dass wir bei der Behandlung der Treibstoffzollgesetzgebung ebenfalls die Berücksichtigung der externen Kosten und Erträge des Individualverkehrs verlangt haben. Diese Forderung wurde damals mit dem Hinweis abgelehnt, man könne eben die externen Kosten nur schwer berechnen. Wenn schon, müsse man auch den Nutzen des Individualverkehrs berücksichtigen, was wir an sich befürwortet hätten. Bei den externen Kosten ging es um die Frage der Stickoxidemissionen, die Schäden an den Wäldern, an den Gebäuden, es ging um die Frage der

Berechnung von Lärmkosten. Hier, beim öffentlichen Verkehr, geht es vor allem darum, die externen Nutzen mitzuberücksichtigen. Herr Herzog hat erklärt, dass solche externe Nutzen durchaus quantifiziert werden können, so die Energiespareffekte, der Beitrag des öffentlichen Verkehrs an die Reduktion der Emissionen, die Einsparung an Boden und so weiter und so fort.

Wenn nun auf die Quantifizierbarkeit hingewiesen und gesagt wird, es sei schwierig, exakte Zahlen zu finden, muss einfach darauf hingewiesen werden, dass hier ein Lernprozess stattfinden muss. Wir kommen auf lange Sicht gar nicht darum herum, die externen Kosten und die externen Nutzen von solchen Systemen wie dem öffentlichen und privaten Verkehrssystem bei unseren politischen Entscheiden in Rechnung zu stellen.

Aber es geht noch um viel mehr: Wir müssen auch versuchen, im Sinne des marktwirtschaftlichen Prinzips gewisse externe Effekte zu internalisieren. Was heisst das? Es geht darum, externe Kosten und Nutzen in die Betriebsrechnung einzubringen, um damit letzten Endes bei der Preis- bzw. Tariffestlegung die Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen Verkehrs zu verbessern. Solange wir diese externen Kosten des privaten Verkehrs und die externen Nutzen des öffentlichen Verkehrs nicht berücksichtigen, haben wir die gleichen Spiesse nicht. Ich erinnere an die Berichte, die dazu von der Kommission «Qualitatives Wachstum» erstellt worden sind. Ich erinnere auch an das entsprechende nationale Forschungsprogramm.

Sie alle haben darauf hingewiesen, dass die Internalisierung solcher externen Effekte unbedingt wichtig ist. Ich bin deshalb der Meinung, dass wir dem Antrag der Minderheit unbedingt zustimmen müssen. Es geht nicht darum, diese Zahlen sozusagen exakt auf die Kommastelle zu errechnen und in die Rechnung einzubringen. Aber es muss mindestens bei den kritischen Entscheiden auf die Fakten der externen Nutzen und Kosten Rücksicht genommen werden; nur dann kommen wir zu einer echten Wettbewerbsfähigkeit, zu einer Angleichung der kürzeren Spiesse des öffentlichen Verkehrs an jene längeren des Individualverkehrs.

*Hier wird die Beratung dieses Geschäftes unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 12.40 Uhr
La séance est levée à 12 h 40*

Vierte Sitzung – Quatrième séance

Mittwoch, 5. März 1986, Nachmittag

Mercredi 5 mars 1986, après-midi

15.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Bundi

82.082

**Bundesverfassung
(koordinierte Verkehrspolitik)
Constitution fédérale
(politique coordonnée des transports)**

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 29 hiavor – Voir page 29 ci-devant

Art. 36ter Abs. 4 – Art. 36ter al. 4

Fortsetzung – Suite

Flubacher, Berichterstatter: Herr Präsident, Herr Bundesrat, sehr verehrte Herren Kollegen, sofern Sie anwesend sind! Zu Absatz 4 hätte ich folgende Bemerkung zu machen: Herr Herczog rennt offene Türen ein. Das ist ganz klar. Dessen ist er sich sicher auch voll bewusst. Es heisst nämlich in der Fassung der Kommissionsmehrheit, in der Fassung des Ständerates: «...die der Allgemeinheit... erwachsenden Kosten...». Das bedeutet nichts anderes als eine Kosten/Nutzen-Analyse im privaten Verkehr.

Wir werden nicht darum herumkommen, diese Kostenausscheidungen einmal durchzuführen versuchen. Aber ich sage Ihnen ganz offen: Das wird ausserordentlich schwierig sein. Wenn wir uns vor Augen halten, dass wir uns noch heute nicht über die Strassenkostenrechnung geeinigt haben, können wir uns leicht vorstellen, wie lange es gehen wird, bis wir eine Lösung für die Verrechnung von Kosten und Nutzen des privaten und des öffentlichen Verkehrs haben.

Wie berechnen wir den Nutzen des privaten Verkehrs, des Strassenverkehrs? Stellen wir da das Pferd – das wäre eigentlich die Voraussetzung – dem Auto gegenüber und machen da eine komplette Rechnung? Wieviel würde der Transport mit Pferdefuhrwerken kosten und wieviel mit Autos? Wenn wir diese Rechnung machen, könnte es sein, dass die externen Kosten viel geringer sind als der Nutzen. Wie berechnen wir Spitalkosten? Während wir einerseits das Problem der Umweltverschmutzung haben, steigt andererseits das Durchschnittsalter der Bevölkerung. Wie berechnen wir da die externen Lasten? Wie berechnen wir die Luftverschmutzung, den Lärm? Wir müssten dann alles, auch die Industrie, mit einer Vollkostendeckung miteinbeziehen.

Ist es unter diesen Umständen noch möglich, in der Schweiz ausser Hochtechnologie noch anderes zu produzieren? Wenn man die Abgeltung dieser Umweltschäden voll überwälzen will, wird unsere Industrie auf dem Weltmarkt nach meiner Meinung konkurrenzunfähig werden. Wie berechnen wir das? Wir müssten dann konsequent sein beim Bauer, bei der Ausführung der Jauche. Auch das ist Umweltverschmutzung. Lasten wir das den Produkten an und übernehmen es dann gleich wieder über Abgeltung?

Ich zweifle stark daran, dass die Hochschulen in der Lage sind, brauchbare Praktiker auszubilden, die uns tatsächlich diese Rechnungen erarbeiten können. Zwischen Theorie und Praxis besteht ein grosser Unterschied.

Im Namen der Kommissionsmehrheit beantrage ich Ihnen, den Antrag Herczog abzulehnen und der Mehrheit zuzustimmen. Ich habe es bereits gesagt: Der Antrag der Mehrheit lässt alles offen. Darin ist eine Kosten/Nutzen-Analyse angesprochen. Es wird aber Jahre dauern, bis wir überhaupt soweit sind, dass wir eine neue Strassenschlacht über die externe Kosten/Nutzen-Rechnung hier im Parlament führen können!

M. Cotti Gianfranco, rapporteur: La minorité propose que l'on tienne compte des coûts et des bénéfices externes en donnant suite au désir exprimé par plusieurs milieux intéressés à la politique des transports. Le président de la commission vous a dit que la version de la majorité tient déjà compte de ces coûts. En plus des coûts et des avantages internes, enregistrés par le marché, il y a des coûts et des avantages sociaux dont il est difficile de tenir compte actuellement. Si bien que l'énoncé qui en découle, en ce qui concerne les coûts de changement et de transfert, n'est pas exhaustif. De nombreuses interventions parlementaires allant dans ce sens ont déjà été présentées et la commission pour la conception globale des transports a sollicité une étude exploratoire à cet égard qui a été effectuée dans le cadre du programme de travail de l'état-major pour les questions de transport. Cette étude avait deux objectifs: le dépouillement des connaissances théoriques et méthodologiques, d'une part, et la présentation d'instruments pratiques utilisables par l'administration à l'appui de la politique suisse des transports testée au moyen des données empiriques disponibles, d'autre part.

Je crois pouvoir dire qu'actuellement nous ne disposons pas d'éléments suffisants pour une évaluation pécuniaire des coûts et des avantages sociaux (CAS). L'état-major pour les questions de transport arrive à la conclusion qu'il n'existe pas de modèle objectif servant à définir, à mesurer et à évaluer – je cite le rapport – «les coûts et les avantages sociaux des transports».

Chacun repose, de façon explicite ou implicite, sur une idéologie déterminée. Il est donc impossible que la science parvienne, à elle seule, à résoudre le problème. D'ailleurs, les coûts et les avantages sociaux des transports englobent des effets de nature directe ou indirecte très diverse. Ces derniers ne sont parfois que très difficilement mesurables. Je pense que la formulation de la majorité, lorsqu'elle parle de coûts que les usagers ont provoqué d'une façon générale, introduit dans la constitution un terme qui n'est pas limitatif et certainement compréhensible, soit sur le plan des coûts internes, soit sur celui des coûts externes, pour autant que l'on parvienne à les relever et à les chiffrer. Je vous prie donc de suivre la majorité de la commission.

Bundesrat Schlumpf: Der Bundesrat stimmt Antrag und Begründung der Kommissionsmehrheit zu. Man sollte nicht im gleichen Artikel, insbesondere aber nicht im gleichen Absatz, unterschiedliche Begriffe schaffen. Das wäre aber der Fall, weil Herr Herczog im ersten Satz den Terminus «externe Kosten und Nutzen» einfügen will, um zu konkretisieren, was die Benutzer der Verkehrsinfrastruktur zu bezahlen haben. Im letzten Satz heisst es bereits, dass die von den Benutzern verursachten, der Allgemeinheit durch den Verkehr erwachsenden Kosten zu ermitteln seien. Dann hätten wir also zweierlei Begriffe. Bei der Rechnung gilt der Terminus «die der Allgemeinheit erwachsenden Kosten», und im ersten Satz wird von «externen Kosten» gesprochen, also von einer Kosten-Nutzen-Bilanz. Das wäre nicht gute Gesetzgebung!

Es gibt noch ein weiteres Gegenargument; die Herren Referenten haben es bereits erwähnt: Wir sind auch methodisch bei weitem nicht in der Lage, solche Berechnungen durchzuführen. Was wir in unserem Stab der GVK machen, zusammen mit fachkundigen Dritten, ist eine Studie über mögliche Methoden zur Erfassung von sozialen Kosten und Nutzen. Wir sind noch nicht weiter. Und die Wissenschaft samt Professor Jaeger kann uns leider noch nichts anbieten. Herr Nationalrat Jaeger, ich frage nicht nach Methoden, mit

denen man auf eine Kommastelle genau, wie Sie gesagt haben, soziale Kosten und soziale Nutzen beziffern könnte. Ich wäre schon zufrieden, wenn man das etwa auf eine achtstellige Ziffer genau beziffern könnte. Aber auch davon sind wir – Sie wissen es – noch weit entfernt. Was wir haben, sind Grundlagen für Quantifizierungen in Teilbereichen – Sie haben einige erwähnt: Abgase usw. –, sonst nichts. Es scheint mir deshalb nicht zweckmässig, den schwierigen Unterbegriff «externe Kosten und Nutzen» in die Verfassung hineinzuschreiben, in der wir doch schon festlegen, dass in dieser Rechnung alle der Allgemeinheit durch den öffentlichen und privaten Verkehr erwachsenden Kosten zu erfassen seien.

Ich möchte Sie also bitten, den Antrag von Herrn Herzog abzulehnen.

Günter: Ich bitte den Präsidenten, feststellen zu lassen, ob wir überhaupt beschlussfähig sind.

Le président: Le quorum étant atteint, nous pouvons poursuivre nos délibérations.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	68 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit (Herzog)	38 Stimmen

Art. 37

Antrag der Minderheit (Lüchinger) siehe vorne

Abs. 1'

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 1

Antrag der Kommission

Mehrheit

Ziff. 2 Bst. b

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Für den Rest: Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(Nauer, Ammann-St. Gallen, Bircher, Gloor, Herzog, Longet, Mauch, Ruch-Zuchwil)

Hauptantrag

Für seine sämtlichen Verkehrsaufgaben verwendet der Bund folgende Mittel:

- einen Grundbeitrag von mindestens 5 Prozent seiner Steuer- und Zolleinnahmen;
- die Hälfte des Reinertrages des Treibstoffzolls oder einer entsprechenden Verbrauchssteuer;
- den Reinertrag eines Zuschlages auf dem Treibstoffzoll oder auf einer entsprechenden Verbrauchssteuer;
- Abgaben der Benutzer der Verkehrswege zum Ausgleich der von ihnen direkt und indirekt verursachten ungedeckten Kosten.

Eventualantrag

1.

- einen Grundbeitrag im Ausmass von mindestens 5 Prozent

Minderheit

(Herzog, Ammann-St. Gallen, Bircher, Gloor, Mauch, Nauer, Ruch-Zuchwil)

1.

- mindestens je ein Drittel des Zollzuschlages auf Treibstoffen und des Reinertrages des Treibstoffzolls.

Minderheit

(Schmidhalter, Dupont)

Anm. Red.: Der Antrag der Minderheit zu Abs. 1 Ziff. 2 enthält seinerseits drei Absätze.

2. Für den privaten Verkehr:

Abs. 1

Die Hälfte des Reinertrages des Treibstoffzolls oder einer

entsprechenden Verbrauchssteuer sowie den gesamten Ertrag eines allfälligen Zuschlages auf dem Treibstoffzoll oder einer entsprechenden Verbrauchssteuer wie folgt für Aufgaben im Zusammenhang mit dem Strassenwesen:

- für den Anteil des Bundes an den Kosten der Erstellung des Betriebes und des Unterhaltes der Nationalstrassen;
- für Beiträge an die Kosten des Baus der Hauptstrassen, die zu einem vom Bundesrat in Zusammenarbeit mit den Kantonen zu bezeichnenden Netz gehören und bestimmten technischen Anforderungen genügen;
- für Beiträge an die Aufhebung oder Sicherung von Niveauübergängen, zur Förderung des kombinierten Verkehrs, des Transportes begleiteter Motorfahrzeuge und des Baus von Bahnhofparkanlagen, sowie für andere Massnahmen zur Trennung des Verkehrs;
- für Beiträge an Umweltschutz- und Landschaftsschutzmassnahmen, die durch den motorisierten Strassenverkehr nötig werden, sowie an Schutzbauten gegen Naturgewalten längs Strassen, die dem motorisierten Verkehr geöffnet sind;
- für allgemeine Beiträge an die Kosten der dem Motorfahrzeug geöffneten Strassen und den Finanzausgleich im Strassenwesen;
- für Beiträge an Kantone mit Alpenstrassen, die dem internationalen Verkehr dienen, und an Kantone ohne Nationalstrassen.

Abs. 2

Soweit der Ertrag des zweckgebundenen Grundzolls zur Sicherstellung der in Ziffer 2 Absatz 1 hievore genannten Aufgaben nicht ausreicht, erhebt der Bund einen Zollzuschlag.

Abs. 3

Er verwendet ferner die Benützungsabgaben der Verkehrsteilnehmer zum Ausgleich der von ihnen verursachten ungedeckten Kosten, soweit die Bundesverfassung den Bund hierzu ermächtigt.

Abs. 2 und 3

Mehrheit

Abs. 2

.... Verkehrsteilnehmer, wie Entflechtung und Verknüpfung des Verkehrs,

Abs. 3

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit I

(Bircher, Ammann-St. Gallen, Biel, Gloor, Longet, Mauch, Nauer, Ruch-Zuchwil)

Abs. 2

Für Infrastrukturaufwendungen des öffentlichen Verkehrs, für Massnahmen im

Minderheit II

(Nauer, Ammann-St. Gallen, Bircher, Gloor, Herzog, Mauch, Ruch-Zuchwil)

Abs. 2

Der Bund setzt diese Mittel nach Massgabe der Bedürfnisse der Gesamtverkehrspolitik ein. Er verwendet mindestens die Hälfte für den öffentlichen Verkehr.

Abs. 3

Der Bund gleicht die Lasten der Kantone so aus, dass kein Kanton gesamthaft gesehen unverhältnismässige Leistungen für den Verkehr erbringen muss.

Minderheit III

(Schmidhalter, Dupont)

Abs. 2

Streichen

Abs. 3

.... gesondert Rechnung ab. (Rest des Absatzes streichen)

Antrag Steffen

Abs. 1 Bst. a

(Text des Hauptantrages der Minderheit)

- einen Grundbeitrag, der vom Gesetzgeber im Ausmass

eines Anteils der Steuer- und Zolleinnahmen periodisch festgelegt wird;

Eventualantrag Etique

(falls der Minderheitsantrag Schmidhalter angenommen wird)

Abs. 1 Ziff. 2 Bst. f

f. für Beiträge an Kantone ... und an Kantone ohne dem Verkehr eröffnete Nationalstrassen.

Eventualantrag Schmidhalter

(falls der Antrag der Minderheit Schmidhalter abgelehnt wird)

Abs. 1 Ziff. 2 Bst. c (Fassung Ständerat)

2. Für den privaten Verkehr:

c. Kosten, soweit die Bundesverfassung den Bund hiezu ermächtigt.

Antrag Salvioni (fällt dahin)

Abs. 3 Bst. g (neu)

(Text der Minderheit Lüchinger)

g. für Beiträge an Kantone mit Alpenstrassen, die dem internationalen Verkehr dienen, und an Kantone ohne Nationalstrassen.

Art. 37

Proposition de la minorité (Lüchinger) voir ci-devant

Al. 1'

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 1

Proposition de la commission

Majorité

Ch. 2 let. b

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Pour le reste: Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(Nauer, Ammann-Saint-Gall, Bircher, Gloor, Herczog, Longet, Mauch, Ruch-Zuchwil)

Proposition principale

Pour l'ensemble de ses dépenses de transport, la Confédération a recours:

a. A une contribution de base d'au moins cinq pour cent de ses recettes provenant d'impôts et de droits de douane;

b. A la moitié du produit net des droits d'entrée sur les carburants ou d'un impôt de consommation équivalent;

c. Au produit net d'un supplément aux droits d'entrée sur les carburants ou d'un supplément à un impôt de consommation équivalent;

d. Aux redevances d'utilisation versées par les usagers à titre de compensation des coûts directs et indirects qu'ils occasionnent sans les couvrir.

Proposition subsidiaire

1.

a. A une contribution de base de l'ordre d'au moins cinq pour cent

Minorité

(Herczog, Ammann-Saint-Gall, Bircher, Gloor, Mauch, Nauer, Ruch-Zuchwil)

1.

c. au moins un tiers du supplément aux droits d'entrée sur les carburants et du produit net des droits d'entrée sur les carburants.

Minorité

(Schmidhalter, Dupont)

Note de la rédaction: La proposition de la minorité à l'alinéa 1 chiffre 2 se subdivise en trois alinéas.

2. Pour les transports privés:

Al. 1

La moitié du produit net des droits d'entrée de base ou de

l'impôt de consommation institué à leur place et la totalité d'une surtaxe ou de l'impôt de consommation institué à sa place pour des tâches en rapport avec le trafic routier:

a. Participation aux frais de construction, d'exploitation et d'entretien des routes nationales;

b. Contributions aux frais de construction des routes principales faisant partie d'un réseau à désigner par le Conseil fédéral en collaboration avec les cantons et répondant à des exigences techniques précises;

c. Contributions aux frais de suppression des passages à niveau ou d'amélioration de leur sécurité, ainsi qu'aux frais de promotion du trafic combiné, du transport de véhicules routiers accompagnés, de la construction de places de parc dans les gares et d'autres mesures qui favorisent la séparation des courants de trafic;

d. Contributions aux frais des mesures de protection de l'environnement et du paysage nécessitées par le trafic routier motorisé et aux frais des ouvrages de protection contre les forces de la nature le long des routes ouvertes au trafic motorisé;

e. Participation générale aux frais des routes ouvertes aux véhicules à moteur et à la péréquation financière dans le secteur routier;

f. Subventions aux cantons dotés de routes alpestres qui servent au trafic international, et aux cantons dépourvus de routes nationales.

Al. 2

La Confédération prélève une surtaxe dans la mesure où le produit des droits d'entrée de base affectés ne suffit pas à garantir la réalisation des tâches énumérées sous chiffre 2, premier alinéa.

Al. 3

Elle utilise en outre les redevances versées par les usagers des transports à titre de compensation des coûts qu'ils occasionnent sans les couvrir, dans la mesure où la constitution donne à la Confédération la compétence de les prélever.

Al. 2 et 3

Majorité

Al. 2

.... courants de circulation, promouvoir la collaboration entre les divers moyens de transport, améliorer la sécurité

Al. 3

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité I

(Bircher, Ammann-Saint-Gall, Biel, Gloor, Longet, Mauch, Nauer, Ruch-Zuchwil)

Al. 2

Pour financer les dépenses d'infrastructure des transports publics, pour des mesures qui profitent

Minorité II

(Nauer, Ammann-Saint-Gall, Bircher, Gloor, Herczog, Mauch, Ruch-Zuchwil)

Al. 2

La Confédération engage ces ressources en fonction des besoins de la politique d'ensemble des transports. Elle en consacre au moins la moitié aux transports publics.

Al. 3

La Confédération garantit par une péréquation financière qu'aucun canton ne sera contraint dans l'ensemble de supporter des dépenses excessives dans le domaine des transports.

Minorité III

(Schmidhalter, Dupont)

Al. 2

Biffer

Al. 3

.... aux transports privés. (Biffer le reste de l'alinéa)

*Proposition Steffen**Al. 1 let. a*

(texte de la proposition principale de la minorité)

a. A une contribution de base fixée périodiquement par le législateur et correspondant à une fraction des recettes fiscales et douanières;

Proposition subsidiaire Etique

(si la proposition de minorité Schmidhalter est acceptée)

Al. 1 ch. 2 let. f

f. Subventions aux cantons et aux cantons dépourvus de routes nationales ouvertes au trafic.

Proposition subsidiaire Schmidhalter

(si la proposition de la minorité Schmidhalter est rejetée)

Al. 1 ch. 2 let. c (version du Conseil des Etats)

2. Pour les transports privés:

c. sans les couvrir, si la constitution donne à la Confédération la compétence de les prélever.

*Proposition Salvioni (est caduque)**Al. 3 let. g (nouveau)*

(texte de la minorité Lüchinger)

g. Subventions aux cantons dotés de routes alpestres qui servent au trafic international, et aux cantons dépourvus de routes nationales.

Abs. 1 – Al. 1

Herczog, Sprecher der Minderheit: In Artikel 37 geht es um folgendes:

Welche Mittel verwendet der Bund neben den gemeinwirtschaftlichen Leistungen für den öffentlichen Verkehr? Der Vorschlag des Bundesrates und des Ständerates sichert die Finanzierung durch einen Grundbeitrag im Ausmass von 5 Prozent seiner Steuer- und Zolleinnahmen und durch die Vergütungen der Verkehrsunternehmen für die Benützung der Verkehrsnetze von nationaler Bedeutung.

Wie sieht die Finanzierung des Privatverkehrs nach Vorschlag des Bundesrates und des Ständerates aus? Einmal durch die Hälfte des Reinertrages des Treibstoffzolls, dann durch den Reinertrag eines Zuschlags auf dem Treibstoffzoll und schliesslich durch die Benützungsabgaben der Verkehrsteilnehmer zum Ausgleich der allfällig ungedeckten Kosten.

Unsere Minderheit ist der Auffassung, dass diese Finanzierung ungerecht ist. Die Finanzierung über die Treibstoffzölle ist ausschliesslich für den Strassenverkehr bestimmt. Dieser Finanzierungsautomatismus hat zur Folge, dass die Strasseninfrastruktur nach Massgabe des Steueraufkommens und nicht nach Massgabe verkehrspolitischer Prioritäten erfolgt. Dementsprechend wurde bei der Beratung der Treibstoffzölle im Ständerat darauf hingewiesen, dass die eigentliche politische Verteilung zwischen öffentlichem und privatem Verkehr bei der KVP zu erfolgen habe.

Textlich ist der Antrag der Minderheit praktisch identisch mit einem Teil der Initiative des Landesrings zur Förderung des öffentlichen Verkehrs wie auch mit der parlamentarischen Initiative Hubacher zur selben Frage. Es geht dabei um die Durchsetzung des Verursacherprinzips und um die Umverteilung der Verkehrsmenge auf den öffentlichen Verkehr.

Wenn es um die Frage der Verwendung der Treibstoffzollerträge zugunsten des öffentlichen Verkehrs geht, kommen die Gegner und sagen, jetzt werde der Automobilist wieder bestraft. Was heisst hier Bestrafung? Ich bin grundsätzlich der Auffassung, dass es nicht darum geht, umweltpolitisches Wohlverhalten zu belohnen, wie das beim Katalysatorauto mit Steuervergünstigungen geschieht. Es geht vielmehr darum, umweltschädigendes Verhalten zu belasten. Das verlangt das Verursacherprinzip. Hierzu ein Beispiel, die Verkehrssicherheit. Wenn ich mit dem Auto bei einer Rotampel vorbeikomme und die Ampel eben auf Rot ist, werde ich nicht dafür belohnt, dass ich bei Rotlicht anhalte, sondern ich werde dafür bestraft, wenn ich bei Rotlicht durchfahre.

Und das ist das richtige Prinzip, bei unserem Antrag geht es genau um dasselbe wie bei der Verkehrssicherheit.

Umweltschädigendes Verhalten muss belastet werden, im Gegensatz zu umweltgerechtem Verhalten: Mit dem Antrag der Minderheit wollen wir den öffentlichen Verkehr nicht nur bekenntnismässig bevorzugen, sondern ganz bewusst gegenüber dem Privatverkehr privilegieren und durch das Verursacherprinzip auch finanzieren lassen. Deswegen unser Antrag, dass der öffentliche Verkehr dem privaten dadurch gleichgestellt wird, dass man einen Drittel des Zollzuschlages und des Treibstoffzolls für den öffentlichen Verkehr verwendet. Ich frage Sie – das ist ein sehr wichtiger Entscheid für den Inhalt der KVP überhaupt –: Woraus finanzieren wir den öffentlichen Verkehr? Wenn man schon von Lobbyismus am Anfang gesprochen hat – wie der Präsident der Kommission – und man oft auch die Abstimmungsakzeptanz dieser Vorlage betont hat, muss ich nun eindeutig sagen, dass die Abstimmungsakzeptanz auch bei Umweltschutzverbänden und über diese hinaus bei Leuten, die heute umweltgerecht denken, ganz klar dahin geht, dass die Treibstoffzollgelder auch zur Finanzierung des öffentlichen Verkehrs heranzuziehen sind. Ich bitte Sie deshalb, dem Antrag der Minderheit zu folgen.

Präsident: Zu Ihrer Orientierung: Wir behandeln sämtliche Anträge dieses Artikels 37 gemeinsam. So bekommen zuerst alle Antragsteller das Wort und nachher die Einzelsprecher.

Schmidhalter, Sprecher der Minderheit: Ich habe zu Artikel 37 Absatz 1 Ziffer 2 einen Minderheitsantrag eingereicht. Mit der vorliegenden KVP-Vorlage wird der Artikel 36ter der Bundesverfassung neu formuliert und damit der heute gültige Artikel 36ter eliminiert. Nicht einmal im Ingress wird er ehrlicherweise als aufgehoben angemerkt. Man könnte auch von bewusster Verschleierung reden. Der Artikel 36ter ist erst anlässlich der Volksabstimmung vom 27. Februar 1983 neu in die Bundesverfassung aufgenommen worden. Er wurde damals total überarbeitet und neu formuliert. Mit dieser Volksabstimmung wurde der Zollzuschlag auf Treibstoffe mit 30 Rappen je Liter in der Verfassung festgeschrieben und die Finanzierung des Strassennetzes einer allseits annehmbaren Lösung unterzogen. Die Betriebs- und Unterhaltskosten, und nicht nur die Erneuerungskosten, sondern die totalen Betriebskosten, also auch Ventilation und Beleuchtung in einem Strassentunnel der Nationalstrassen, müssen aufgrund des vorgenannten Artikels neu durch Bund und Kantone übernommen werden. Die Beiträge zur Sicherung und Trennung des Verkehrs, zur Förderung des kombinierten Verkehrs sind genau umschrieben, auch die Beiträge an Umweltschutz- und Landschaftsschutzmassnahmen sowie an Schutzbauten gegen Naturgewalten. Die allgemeinen Beiträge, der Finanzausgleich und die Beiträge an die Alpenstrassen sowie an Kantone ohne Nationalstrassen sind in der Verfassung geregelt. Auf der Grundlage dieser genauen Verfassungsbestimmung wurde das Treibstoffzollgesetz vor kurzer Zeit durch das Parlament angenommen. Bis heute hat der Bundesrat noch nicht alle Ausführungsbestimmungen in Kraft gesetzt. Vor allem ist zu bemerken, dass diese Neuregelung der Treibstoffzölle und damit die Finanzierung des Strassennetzes GVK-konform durchgeführt wurde. Es besteht aus der Sicht der GVK kein Grund, Änderungen an diesem System vorzunehmen. Das System ist gut und brauchbar, es ist nur noch nicht in Funktion. Mit der uns vorgelegten Vorlage will man diese Verfassungsbestimmungen ausser Kraft setzen und durch eine sogenannte offene Verfassungsnorm ersetzen. Laut Artikel 36ter Absatz 2 (neu) müssen die Verkehrsnetze von nationaler Bedeutung neu festgelegt werden, und zwar für die Strasse und die Bahn. Jeder Kanton wird seine Begehren hier anmelden, und Herr Bundesrat Schlumpf hat nun dreimal bestätigt, dass neu zirka 800 Kilometer Hauptstrassen in dieses nationale Netz aufgenommen werden. Für die Entflechtung des Verkehrs, die Hebung der Sicherheit und den Schutz gegen Naturgewalten, welche im Interesse der Gesamtheit der Verkehrsteilnehmer sein müssen, kann

der Bund neu die für den öffentlichen und den privaten Verkehr bestimmten Mittel einsetzen. Auch über diese Fragen müssen wir im Detail in der Ausführungsgesetzgebung debattieren.

Das Schweizer Volk hat 1983 diesen Zollzuschlag akzeptiert, aber gleichzeitig auch ganz genau die Zweckbindung dieser Gelder und die Verteilung in der Verfassung festgelegt. Sofern mein Antrag nicht angenommen wird, muss über diese Verteilung noch einmal eine Debatte eröffnet werden. Der geltende Artikel 36ter der Bundesverfassung gibt eine genaue und durch das Treibstoffzollgesetz nicht veränderte Zweckumschreibung und Zweckbindung. Im vorliegenden Entwurf zur koordinierten Verkehrspolitik wird weder in Artikel 36ter neu noch in Artikel 37 festgehalten, worin diese Zweckbindung besteht. Das widerspricht dem letzten Volksentscheid. In Artikel 36ter sind Planungsaufträge an den Bund erteilt, die Ziele der schweizerischen Gesamtverkehrspolitik festzulegen und dabei gewisse Verkehrsbedürfnisse und sonstige damit im Zusammenhang stehende Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Ferner werden dem Bund Koordinationsaufgaben zugewiesen. Er soll Massnahmen treffen können, um die Strassen vom Güter-Fernverkehr zu entlasten, sodann hat er die Planung, den Bau und den Unterhalt der Verkehrsnetze von nationaler Bedeutung sicherzustellen. Aber auch in Artikel 37 wird der Zweck nicht umschrieben, sondern dieser Artikel legt ausschliesslich fest, welche Mittel für den öffentlichen und welche für den privaten Verkehr verfügbar sind. Ich bin der Meinung, dass es auch verfassungsrechtlich und politisch unhaltbar ist, dem Bund grosse finanzielle Mittel für Aufgaben zuzusprechen, die nicht oder zum mindesten ungenau umschrieben sind. Der heute gültige Artikel 36ter löst diese Frage einwandfrei, und ich habe ihn daher praktisch ohne Aenderung voll übernommen. Ich hoffe, dass auch der Rat diese Meinung teilen wird.

In Buchstabe a habe ich zusätzlich die Kosten der Nationalstrassen mit der Erstellung des Betriebes und des Unterhaltes umschrieben. Darf ich Sie bitten, Artikel 37 Absatz 1 Ziffer 2 in der von mir eingegebenen Fassung anzunehmen und zu bemerken, dass auf der gedruckten Fahne der Absatz 3 zu streichen ist. Er wurde nämlich irrtümlicherweise hier angefügt.

Der Präsident hat mich gebeten, dass ich die beiden Streichungsanträge auch noch begründe.

Dieser Absatz 3 betrifft Artikel 37 Ziffer 2 Buchstabe c (Fassung Ständerat). Wenn mein Vorschlag bei dieser Ziffer 2 Buchstabe c nicht angenommen wird, habe ich dafür einen Eventualantrag eingegeben, wonach dem Text «Benützungsabgaben der Verkehrsteilnehmer zum Ausgleich der der Allgemeinheit durch den privaten Verkehr erwachsenden ungedeckten Kosten» hinzugefügt wird: «soweit die Bundesverfassung den Bund hiezu ermächtigt.»

Mit dem Beschluss des Ständerates wird gegenüber der bundesrätlichen Fassung eine Verschärfung eingebracht, indem nicht mehr vom Ausgleich der von den Verkehrsteilnehmern verursachten ungedeckten Kosten die Rede ist, sondern der der Allgemeinheit erwachsenden ungedeckten Kosten. Es könnten damit eine Vielzahl von sonstigen Kosten einbezogen werden. Man kann also zusätzliche Benützungsabgaben miteinbeziehen. Eine solche Bestimmung ist mit Sicherheit ein Punkt, der dieser Vorlage negativ angelastet werden wird. Es wird ein leichtes sein, auf die unabsehbaren Konsequenzen einer solchen Verfassungsbestimmung hinzuweisen. Ich habe daher als Eventualantrag, wie gesagt, hier eingegeben – sofern mein vorgängiger Antrag nicht angenommen wird – zu ergänzen, «soweit die Bundesverfassung den Bund hiezu ermächtigt». Mit dieser Präzisierung müssen zusätzliche Benützungsabgaben in einem eigenen Verfassungsartikel ausserhalb der jetzigen Vorlage behandelt werden.

Zusätzlich habe ich einen Antrag eingereicht, Artikel 37 Absatz 2 zu streichen. Ich glaube, wenn mein Primär Antrag angenommen wird, ist es klar, dass dieser Absatz gegenstandslos wird. Bei Absatz 3 habe ich auch einen Streichungsantrag eingegeben. Die Zweckbestimmung der ver-

fügbaren Mittel sollte man nicht auf dem Gesetzesweg abändern können. Diese Vorschrift enthält eine weitgehende Generalklausel zur Aenderung der Zweckbestimmung der fiskalischen Mittel. Sofern diese Zweckbestimmung, die bis heute in der Verfassung festgeschrieben ist, weiterhin in der Verfassung verbleibt, muss dieser Absatz vorbehaltlos gestrichen werden, und ich glaube, jeder, der noch etwas von Föderalismus versteht, ist sich im klaren, dass wir hier keine Zweckbestimmung ohne Ständemehr und ohne automatische Volksabstimmung ändern können. Ich glaube, das ist auch nicht der Wille der Volksabstimmung von 1983.

M. Etique: J'ai une proposition d'amendement à vous soumettre à l'article 37, premier alinéa, chiffre 2, lettre f dans l'hypothèse où vous accepteriez celle de M. Schmidhalter. Il s'agit à mon avis de préciser que ces subventions sont versées aux cantons dépourvus de routes nationales ouvertes au trafic. Je suis en cela la proposition que j'avais déjà faite lors de l'adoption de l'arrêté fédéral sur le même objet, article 4, lettre d, chiffre 2, où vous aviez accepté exactement la même proposition que celle que je vous soumets aujourd'hui. Je ne m'étendrai pas sur la motivation. Toutefois, je vous rends attentifs au fait qu'il existe des cantons dotés théoriquement de routes nationales – le Jura par exemple – mais ces dernières n'ayant pas encore été construites, elles ne sont toujours pas ouvertes au trafic. Dans ces conditions, ces cantons doivent bénéficier des subventions fédérales pendant toute la période précédant la construction de ces routes.

Bircher, Sprecher der Minderheit I: Herr Schmidhalter hat sich vorhin entschuldigt, er habe ein Durcheinander gemacht. Es ist natürlich schwierig, wenn jetzt Begründungen zu ganz verschiedenen Absätzen folgen und auch teilweise andere, gänzlich verschiedene Ideen entwickelt werden müssen. Ich möchte – um den Minderheitsantrag von Herrn Nauer auch jetzt schon zu erwähnen – klar vorausschicken, dass wir natürlich im Endeffekt für den Einheitsfonds bei der Finanzierung sind, wie er von Kollege Nauer entwickelt werden wird, also einen Einheitsfonds, wo sämtliche Einnahmen des privaten Verkehrs, sämtliche neu festgeschriebenen Einnahmen für den öffentlichen Verkehr in einen Einheitspotopf fliessen und dann aus diesem Topf gemäss politischer Prioritätensetzung die notwendigen Investitionen getätigt werden. Das ist eigentlich unsere Hauptzielsetzung. Wenn ich jetzt schon diesen Minderheitsantrag entwickeln muss, wie er bei Ziffer 2 steht, dann nur im Hinblick darauf, dass der gänzlich neue Finanzierungsartikel gemäss Minderheit Nauer nicht durchkommen sollte. Dann hätten wir die Meinung, dass an sich heute die rein sektorielle Verkehrspolitik vorbei ist, wo man streng unterscheidet zwischen einem Einnahmenbereich für den privaten Verkehr und einem für den öffentlichen Verkehr. Immerhin begrüssen wir, dass der Bundesrat bei Ziffer 2 eine gewisse Klammer öffnet. Sie sehen hier die Formulierung, dass der Bund für Massnahmen im Interesse der Gesamtheit der Verkehrsteilnehmer entsprechend der Interessenlage sowohl die für den öffentlichen als auch die für den privaten Verkehr bestimmten Mittel einsetzen kann. Schade finden wir es, dass diese Klammer nicht etwas weiter gezogen worden ist. Es ist schon so, dass die Automobilisten, die Benutzer der privaten Verkehrsmittel, sehr häufig gleichzeitig auch die Einrichtungen des öffentlichen Verkehrs, beispielsweise die Bahnen, benutzen. Deshalb schiene es uns berechtigt, eine etwas grössere Erweiterung dieser Klammer zu machen, in dem Sinne, dass man aus diesen gemeinsamen Mitteln die Infrastrukturaufwendungen des öffentlichen Verkehrs alimentieren könnte. Es geht ja nur um eine Kann-Formulierung, und diese – das muss man auch sehen – bedarf zuerst noch der Gesetzgebung. Wir gewinnen eine gewisse Zeit, in der wir auch besser überblicken können, wie sich die Entwicklung der «Bahn 2000» anlassen wird. Es geht um die Frage: Haben wir genügend Mittel, um das grosse, dringende Projekt «Bahn 2000» zu finanzieren, oder wäre es nicht doch vorsichtiger, hier schon die Möglichkeit

zu schaffen, auch aus Treibstoffzollgeldern reine Infrastrukturkosten der Bahnen zu finanzieren? Das wäre die Idee dieses Minderheitsantrages. Wie Sie auf der Fahne sehen, ist er beispielsweise auch von GVK-Kommissionsmitglied Biel unterzeichnet, der darin auch einen logischen Sinn gesehen hat.

Ich bitte Sie, wenn es zur Abstimmung kommt, an die eingangs gemachten Erläuterungen zu denken, dass wir zuerst doch den Einheitsfonds als langfristige Zielsetzung anstreben und erst, wenn dieser Einheitsfonds scheitern würde, diese Klammer etwas öffnen würden.

Präsident: Das Wort hat Herr Steffen zur Begründung seines Antrages.

Steffen: Die Fraktion der Nationalen Aktion und der Vigilants hat mich beauftragt, Ihnen unter meinem Namen den vorliegenden Antrag zum Hauptantrag der Minderheit zu unterbreiten.

Wir unterstützen diesen Hauptantrag der Minderheit, weil er auch den finanziellen Bereich der Vorlage zu koordinieren wünscht. Warum aber der Abänderungsantrag? Es liegen uns drei Vorschläge für die Festlegung eines Grundbeitrages auf dem Tisch. Der Bundesrat will fünf Prozent der Steuer- und Zolleinnahmen einsetzen. Die Minderheit der Kommission verlangt einen Grundbeitrag im Ausmass von mindestens fünf Prozent der Steuer- und Zolleinnahmen, während der Ständerat wünscht, dass der Anteil der Steuer- und Zolleinnahmen vom Gesetzgeber langfristig festzulegen sei. Es ist offensichtlich, dass der Ständerat mit seiner Formulierung das Mitspracherecht des Parlamentes sichern möchte. Unsere Fraktion teilt diese Absicht. Wir ermuntern Sie, dem Ständerat in dieser Richtung zu folgen.

Mein Antrag will nun die Grundgedanken des Ständerates in den Hauptantrag der Minderheit einfügen, indem der Anteil der Steuer- und Zolleinnahmen nicht langfristig, sondern periodisch festzulegen ist. Periodische Festlegung hat den Vorteil, dass Bundesrat und Parlament immer wieder eine Neubeurteilung der Situation im Bereich Verkehr vorzunehmen haben und aufgrund einer Analyse dann auch ihre Finanzbeschlüsse fassen.

Mit der Lösung, wie sie von mir vorgeschlagen wird, kann sich der Anteil über fünf Prozent, genau bei fünf Prozent, aber eben unter Umständen, je nach Situation, auch unter fünf Prozent bewegen.

Ein letztes: Ich schliesse mich der Meinung von Herrn Kollege Arnold im Ständerat an. Er hat dort am 12. Juni 1985 ausgeführt: «Ich bin ein Gegner jeder Prozentlösung, insbesondere Prozentlösung in einer Verfassung. Es ist nämlich nicht einzusehen, warum wir nur auf diesem Gebiet zu dieser Finanzierung greifen und nicht auch bei anderen Bundesaufgaben.»

Ich bitte Sie, meinem Antrag zuzustimmen.

Nauer, Sprecher der Minderheit: Mein Hauptantrag zu Artikel 37 richtet sich gegen die Führung von Sonderrechnungen für den privaten und den öffentlichen Verkehr und die damit verbundenen finanz- und verkehrspolitischen Umwege und Unklarheiten. So wie die Vorlage nach der Beratung in der Kommission in bezug auf Artikel 37 unserem Rate zugegangen ist, besteht eben die Gefahr, dass von der gesuchten Koordination des Verkehrs nicht viel übrigbleiben wird. Wir haben wohl in Artikel 36ter Absatz 1 eine entsprechende Willenskundgebung. Diese Willenskundgebung wird jedoch mit Artikel 37 unterlaufen, weil sich ausgerechnet bei der Finanzierung der Verkehrsaufgaben die unangetastete Verkehrsfreiheit negativ auswirkt.

Koordinieren heisst gleichstellen, so heisst es wenigstens im Duden. Artikel 37 bringt aber keine Gleichstellung und liegt daher quer zur gesuchten Koordination. Nach wie vor ist die Strasse dank dem Anteil an den Treibstoffzollerträgen im Vorteil gegenüber dem öffentlichen Verkehr mit einem grossen und nicht gelösten Nachholbedarf. Um der einseitigen Gewichtung der über den Strassenverkehr eingehenden Gelder entgegenzutreten zu können, stelle ich meinen Antrag,

einen Einheitsfonds zur Finanzierung des privaten und öffentlichen Verkehrs zu schaffen, der Lösung des Bundesrates gegenüber. Sie finden die Details auf der Fahne, Seite 3. Ich bin der Auffassung, dass nur eine solche Lösung die Finanzierung der Verkehrsaufgaben nach Massgabe der tatsächlichen Bedürfnisse sichern kann.

Der Einheitsfonds schafft auch einen besseren Freiraum für die jeweilige Anpassung der politischen Prioritätensetzung an die nie abgeschlossenen Wandlungen in den verschiedenen Verkehrsbereichen. Anlässlich der Kommissionsberatungen konnte nicht bestritten werden, dass manche Kantone Mühe haben, die ihnen für den Strassenbau zufließenden Mittel tatsächlich auch im Strassenbau unterzubringen. Dementsprechend sind letztes Jahr namhafte Beträge beim Bund nicht abgerufen worden. Im Klartext heisst das, dass die Strassenfranken entsprechende Anlagen suchen, während der öffentliche Verkehr mit der Finanzierung seiner Aufgaben dauernd Mühe hat. Seit Jahren fahre ich im Vorortzug Zürich-Oerlikon in den wohl miesesten Waggons. Ich habe keinen Lohn für meine Treue, mit dem Vorortzug zu fahren. Geld hätten wir, aber wir haben es am falschen Ort.

Diese Tatsache zeigt deutlich, dass ein Festhalten am Konzept Bundesrat mit der Aufspaltung der Finanzierung der Verkehrsaufgaben uns nicht weg führt vom heutigen sektoriellen Verkehrsdenken. Die Fassung Bundesrat ist zudem nicht elastisch genug, um den jeweiligen Veränderungen und neuen Gegebenheiten auf den verschiedensten Verkehrsebenen rechtzeitig begegnen oder folgen zu können. Für die meisten unter uns bedeutet das Auto immer noch eine grossartige Erfindung. Sicher ist auf jeden Fall, dass das Auto ein grosses Geschäft ist. Es wird darum nicht nur geliebt, sondern auch unter dem Titel «Privater Verkehr» entsprechend gepflegt und gehätschelt.

Wir sollten uns aber endlich dazu aufraffen, die Vergötzung und Voranstellung des Autos nicht mehr unbesehen weiterzuführen. Die vergangenen Wochen mit den Schneefällen haben deutlich gezeigt, dass das Auto weder überall noch immer fahren kann. Wir haben uns offensichtlich im Verkehrswesen in einem System von selbstgeschaffenen Sachzwängen verfangen. Den negativen Folgen dieser Sachzwänge wollen wir politisch nicht begegnen, weil sonst der Traum von der individuellen Freiheit sehr rasch – wie eine Seifenblase – platzen müsste. Aus dieser Sackgasse herausführen kann nur die Gleichstellung des öffentlichen Verkehrs im Bereich der Finanzierung der Verkehrsausgaben. Hierzu bietet nach meiner Ueberzeugung der mit dem Minderheitsantrag vorgeschlagene Einheitsfonds langfristig die alleinige Möglichkeit.

Ich bitte Sie darum, dem Hauptantrag der Minderheit, so wie er auf Seite 3 der Fahne in Absatz 1a bis 1d festgehalten ist, zuzustimmen. Bestandteil dieses Hauptantrages sind auch die irrtümlicherweise auf die Seite 4 in den Minderheitsantrag II weggerutschten Absätze 2 und 3.

Lüchinger, Sprecher der Minderheit: Ich bitte Sie, die Fahne aufzuschlagen und sich den Minderheitsantrag Artikel 37 vorzunehmen. Ich werde den Artikel kurz erläutern. In Absatz 1 wird festgelegt, welche Abgaben für den Strassenverkehr erhoben werden dürfen. Das knüpft an die heutige Regelung an: Es ist wie heute der Treibstoffzoll, es ist wie heute der Zollzuschlag, und es sind – wie heute vorübergehend in einer Uebergangsbestimmung der Bundesverfassung festgehalten – die Autobahnvignette und die Schwerverkehrsabgabe. Autobahnvignette und Schwerverkehrsabgabe werden nach unserem Vorschlag in das ordentliche Verfassungsrecht übergeführt.

In Absatz 2 wird dann eine Begrenzung für die Erhebung von Autobahnvignette und Schwerverkehrsabgabe festgelegt, aber auch für die Erhebung des Zollzuschlages. Es heisst dort: «Die Abgaben nach Absatz 1 Buchstaben b – d werden in dem Masse erhoben, in dem der Strassenverkehr ohne sie die Kosten nach Massgabe von Absatz 3 nicht deckt; Absatz 7 bleibt vorbehalten.» Ich werde mich zum letzteren noch äussern. Hier wird also vor allem die Subsidi-

diarität der Erhebung des Zollzuschlages festgenagelt. Nur soweit der Zollzuschlag zur Deckung der Strassenkosten notwendig ist, darf er erhoben werden.

Dann kommt der Absatz 3: Da finden sich die zusätzlichen Zweckbestimmungen für die Verwendung des Ertrages des Treibstoffzolls oder eine ihn ersetzende Verbrauchssteuer für Aufgaben im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr. Hier knüpfen wir an das an, was das Schweizer Volk in der Volksabstimmung vom Februar 1983 bereits genehmigt hat. Wir übernehmen also das geltende Recht. Ich habe Ihnen in der Eintretensdebatte schon gesagt, dass wir der Meinung sind, dass wir stärker an das geltende Recht anknüpfen müssen.

In Absatz 4 werden Kriterien zur Verteilung des Treibstoffzolls zugunsten dieser zusätzlichen Aufgaben im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr festgehalten.

Der Absatz 5 legt ein Verbot der Erhebung von Strassengebühren durch die Kantone fest. Dieser Absatz ist identisch mit dem Absatz 4 des Vorschlages von Bundesrat und Ständerat.

In Absatz 6 folgt die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs. Auch hier wird nach den heutigen Rechtsgrundlagen die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen erwähnt. Es wird wie beim Bundesrats- und Ständeratsvorschlag der Grundbeitrag aus den allgemeinen Bundesmitteln erwähnt, und dann werden unter c die Vergütungen der Verkehrsunternehmen angeführt, wiederum in Anlehnung an den Vorschlag des Bundesrates und des Ständerates.

Schliesslich folgt Ziffer 7: Sie übernimmt ebenfalls eine Regelung aus dem Vorschlag des Bundesrates und des Ständerates, nämlich deren Artikel 37 Absatz 3: «Der Bund legt über den Eingang und die Verwendung der für die Strassen und den öffentlichen Verkehr bestimmten Mittel gesondert Rechnung ab.» Und jetzt folgt der entscheidende Satz: «Er kann vorübergehend auf dem Wege der Gesetzgebung die Zweckbestimmung dieser Mittel ändern, wenn dies zur Verwirklichung der Ziele der Gesamverkehrspolitik notwendig ist.» Unser Vorschlag ist eine Mittellösung zwischen dem Antrag des Bundesrates und des Ständerates einerseits und dem bereits begründeten Antrag unseres Kollegen Schmidhalter andererseits.

Im Vergleich zu der von der Mehrheit übernommenen Regelung von Bundesrat und Ständerat mache ich vor allem darauf aufmerksam, dass in unserem Antrag der Absatz 2 von Artikel 37 Bundesrat/Ständerat fehlt. Ich habe bereits in einem früheren Votum darauf hingewiesen, dass die dortige Bestimmung sehr weit geht, dass da bezüglich der Verwendung von Strassengeldern für den öffentlichen Verkehr eine offene Verfassung vorliegt. Es heisst dort, dass für Massnahmen «im Interesse der Gesamtheit der Verkehrsteilnehmer» die Mittel des privaten Verkehrs auch für den öffentlichen Verkehr eingesetzt werden können, und wir sind der Meinung, dass diese Umschreibung als einziges Kriterium viel zu allgemein und unbestimmt ist; da sehen wir ein Element der offenen Verfassung.

Dann habe ich auch schon darauf hingewiesen, dass die im Antrag Bundesrat/Ständerat vorgesehene Verwendung privater Mittel für den Lastenausgleich an die Kantone ausserordentlich weit geht, weil vor allem beim Regionalverkehr der Lastenausgleich sehr beträchtlich sein wird; da werden sehr umfangreiche Mittel eingesetzt werden müssen. Dieses ganze Element der offenen Verfassung bezüglich des Einsatzes privater Mittel für den öffentlichen Verkehr fehlt bei unserem Vorschlag.

Ferner sieht unser Vorschlag für den Treibstoffzollzuschlag ausdrücklich das Subsidiaritätsprinzip vor. Das ist der Unterschied zum Antrag Bundesrat/Ständerat.

Und nun der Unterschied unserer Lösung zum Antrag Schmidhalter: Herr Schmidhalter sieht keine Ueberführung der Autobahnvignette und der Schwerverkehrsabgabe in das ordentliche Recht vor. Er klammert das einfach aus und lässt es bei der heutigen befristeten Bestimmung im Uebergangsrecht der Bundesverfassung bewenden. Wir meinen demgegenüber, das müsse man in das ordentliche Verfassungsrecht überführen.

Zum zweiten sind wir der Meinung, dass wir doch etwas mehr für den öffentlichen Verkehr tun müssen. Ich habe Ihnen darum Absatz 7 zitiert, der die Möglichkeit beinhaltet, vorübergehend auf dem Wege der Gesetzgebung die Zweckbestimmung der Mittel zu ändern, wenn dies zur Verwirklichung der Ziele der Gesamverkehrspolitik notwendig ist. Danach ist es möglich, auf dem blossen Wege der Gesetzgebung private Mittel, Treibstoffzölle und Treibstoffzollzuschläge, zur Verwendung für den öffentlichen Verkehr einzusetzen. Das ist ein Zusatz, den unser Antrag gegenüber dem Antrag von Herrn Schmidhalter aufweist. Im Grunde genommen vertritt der Antrag von Herrn Schmidhalter einfach die Meinung von ACS und TCS. Das genügt uns nicht. Wir sind der Ueberzeugung, dass ein Mehreres für den öffentlichen Verkehr und für die Umwelt getan werden muss.

Abschliessend möchte ich sagen, dass die Krux dieser ganzen Verfassungsvorlage die Finanzierung ist. Ich habe das schon in der Eintretensdebatte gesagt. Ob diese Vorlage überhaupt in der Volksabstimmung durchkommt, bezweifle ich schon jetzt. Das hängt aber letztlich von der Finanzierungsregelung ab. Darum sollten wir hier vorsichtig sein. Das ist der Grund, warum Ihnen mit der Minderheit auch die freisinnig-demokratische Fraktion diese Mittellösung vorschlägt.

Jaeger: Es wurden jetzt verschiedene Anträge begründet, und es wurden die verschiedenen Unterschiede herauszuschälen versucht. Aber ich glaube, Ihnen ist es wahrscheinlich ähnlich wie mir gegangen: Je mehr diese Anträge einander gegenübergestellt werden, um so mehr verlieren wir die Uebersicht. Ich glaube, einige von uns wissen nicht mehr so ganz genau, was da mit den verschiedenen Anträgen bezweckt wird.

Ich möchte dieses Durcheinander nicht noch vergrössern. Aber über eines müssen wir uns doch im klaren sein: Hier geht es letzten Endes bei aller Kompliziertheit der verschiedenen Varianten um eine ganz entscheidende Frage, nämlich um die Frage des Geldes, um die Frage: Wie sollen unsere verkehrspolitischen Leitbilder, wie sie jetzt auch vom Bundesrat proklamiert werden – Stichworte «Bahn 2000», Tarifenkungen –, letzten Endes finanziert werden können? All diese Vorstellungen, die wir und der Bundesrat ins Auge fassen, werden letzten Endes Schäume und Träume bleiben, wenn wir nicht bereit sind, die nötigen finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen.

Wenn man die Anträge an diesem Anspruch misst, kann man feststellen, dass einige davon tatsächlich diese finanzielle Basis zur Verfügung stellen wollen und auch können. Das sind die Anträge Nauer, Herczog und Bircher. Unsere Fraktion unterstützt diese Anträge samt und sonders. Alle übrigen lehnt sie ab, weil sie die Zurverfügungstellung der finanziellen Basis nicht sicherstellen können. Sämtliche Proklamationen von heute morgen, als wir uns doch zu einer gesamtheitlichen Verkehrspolitik und für den öffentlichen Verkehr durchgerungen haben, nützen nichts, wenn wir die Finanzierung nicht sicherstellen können.

Wir haben heute morgen mit der Mehrheit des Nationalrates – was dem Bundesrat nicht so gepasst hat – etwas Abstand genommen von der Netzhierarchisierung. Das ist immerhin schon ein Fortschritt gegenüber dem Bundesrat. Aber es gibt noch andere Pläne. Der Bundesrat hat auch fortschrittliche Pläne, zum Beispiel die «Bahn 2000». Aber, Herr Bundesrat Schlumpf, es genügt nicht, dass wir all diese Pläne dem Volk unterbreiten, um damit zu dokumentieren, wie wir alle für den öffentlichen Verkehr eingestellt sind, wenn wir auf der anderen Seite nicht ganz klar sagen, wie die Finanzierung aussehen soll.

Ich muss sagen, der Antrag von Herrn Nauer ist wahrscheinlich der sauberste Antrag. Er kommt zurück auf die Idee des Verkehrsfonds. Ich mache mir auch keine Illusionen. Wahrscheinlich werden wir hier mit diesem Antrag keine Chance haben. Aber mit diesem Konzept wäre es an sich möglich, vom sektoriellen verkehrspolitischen Denken wegzukommen zu einer ganzheitlichen Finanzierung, und zwar so,

dass sowohl Steuereinnahmen als auch Treibstoffzolleinnahmen zur Finanzierung herangezogen würden.

Da aber dieser Antrag – wir unterstützen ihn – wahrscheinlich kaum Chancen hat, wird man sich doch noch etwas mehr Gedanken machen müssen über den Vorschlag der Minderheit Herzog.

Darin geht es nämlich um nichts anderes als um den Vorschlag, die Zweckbindung der Treibstoffzolleinnahmen nicht etwa aufzuheben – ich muss das immer wieder betonen –, sondern lediglich darum, die Zweckbindung zu lockern, sie bereichsspezifisch auszurichten, indem die koordinierte Verkehrspolitik aus den verkehrsbedingten Einnahmen finanziert werden soll. Der Antrag ist konkret: Ein Drittel des Zollzuschlages und des Reinertrages des Grundzollens soll in die koordinierte Verkehrspolitik fließen. Ich glaube, das wäre die Voraussetzung, um auch die Finanzierungsseite für den öffentlichen Verkehr langfristig sicherstellen zu können. Das ist schon deshalb gerechtfertigt, weil wir heute morgen festgestellt haben – dem wurde nicht widersprochen –, dass der Individualverkehr einen grossen Teil der externen Kosten nicht tragen muss und dass ein grosser Teil des externen Nutzens des öffentlichen Verkehrs diesem noch zu wenig gutgeschrieben wird. Aus dieser Sicht ist die Lockerung der Zweckbindung durchaus gerechtfertigt.

Als wir bei den Beratungen um die Treibstoffzollgesetzgebung diese Lösung vorsehen wollten, hat man uns wieder auf den Verfassungsweg hingewiesen. Man hat uns an die Abstimmung vom Februar 1983 erinnert, die die damalige Regelung bestätigt hat. Das Abstimmungsergebnis war sehr knapp. Schon damals haben wir über die Frage der Finanzierung gesprochen. Heute haben wir die Möglichkeit, diese Frage auf der Verfassungsebene zu regeln.

Ich muss Sie daran erinnern, dass wir nicht darum herumkommen werden, über diese Frage auch im Parlament zu diskutieren, weil unsere Volksinitiative, die wir vor einigen Tagen eingereicht haben, genau auf dieser Linie liegt. Die Möglichkeit der Lockerung der Zweckbindung in Absatz 2 des bundesrätlichen Antrages genügt uns in dieser Hinsicht noch nicht.

Zum Schluss: Es gibt zwei Möglichkeiten, wie wir den öffentlichen Verkehr finanzieren können. Es gibt die Möglichkeit, Steuererhöhungen vorzunehmen. Der Bundesrat hat ja vor einer Woche in dieser Richtung ein gewagtes Unternehmen eingeleitet. Solche Steuererhöhungen sind sicher dann gerechtfertigt, wenn die Erträge zweckgebunden werden, beispielsweise für die Finanzierung der «Bahn 2000». Nur unter diesen Umständen könnten wir uns auch mit solchen Steuererhöhungen befreunden. Wenn aber zweckgebundene Steuererhöhungen nicht möglich sind, müssen wir eine Umverteilung im Bereich der gesamtwirtschaftlichen Zweckbindung vornehmen, indem wir die Einnahmen aus dem Treibstoffzoll zugunsten einer echten Förderung des öffentlichen Verkehrs umverteilen. Nachdem wir ja wissen, dass der Bedarf für den Bau neuer Strassen – nicht für den Unterhalt – in den nächsten Jahren eher zurückgehen wird, werden hier Ressourcen frei, die es möglich machen, dem öffentlichen Verkehr die nötige Unterstützung zu geben, damit die Wettbewerbsspiele gleich lang werden und der öffentliche Verkehr eine echte Chance erhält. Der öffentliche Verkehr wird nicht durch Deklamationen gefördert, sondern indem wir das nötige Geld zur Verfügung stellen, damit die skizzierten Träume nicht Schäume werden, sondern verwirklicht werden, auch zum Wohle unserer Umwelt.

Loretan: Ich spreche zu Artikel 37 Absatz 2: Er findet sein Vorbild im geltenden Artikel 36ter Absatz 1 der Bundesverfassung, dem neuen Treibstoffzollartikel. Gemäss diesem Artikel verwendet der Bund die Hälfte des Reinertrags des Treibstoffzolls und den gesamten Ertrag des Zollzuschlages unter anderem für Beiträge an Umweltschutz- und Landschaftsschutzmassnahmen, die durch den motorisierten Strassenverkehr nötig werden, dies im Sinne einer zwingenden Verfassungsvorschrift für den Gesetzgeber.

Die Räte haben diesen Auftrag als Gesetzgeber mit dem neuen Treibstoffzollgesetz erfüllt. Ich habe mich seinerzeit bei der Debatte um den neuen Treibstoffzollartikel für die ausdrückliche Erwähnung von Landschaftsschutzmassnahmen als beitragswürdig eingesetzt. Sie begreifen, dass ich mich dagegen wehre, diesen wenn auch bescheidenen Erfolg heute zu relativieren, denn der neue Treibstoffzollartikel 36ter ermöglicht auf dem Gebiet des Landschaftsschutzes im Zusammenhang mit dem Strassenbau echte und nötige Verbesserungen. Dieser immer noch neue Artikel 36ter Absatz 1, der in Geltung steht, soll nun durch einen noch neueren Artikel 37 Absatz 2 abgelöst werden.

Es ist mir nun in die Nase gestochen, dass Artikel 37 Absatz 2, in der Fassung Ständerat/Kommissionsmehrheit, die bisher in Artikel 36ter aufgezählten Massnahmen mit einer Kann-Formel neu ins Belieben des Gesetzgebers stellt. Diese Kann-Formel ist möglicherweise gegenüber der heute geltenden Regelung ein Rückschritt. Dies gilt auch für die anderen Bereiche, die nach Treibstoffzollartikel 36ter Absatz 1 ebenfalls zwingend zu unterstützen sind. Die uns neu vorgeschlagene Kann-Formel in Artikel 37 Absatz 2 bezieht sich aber möglicherweise nur auf den letzten Satzteil von Absatz 2.

Ich bitte wegen dieser Unklarheit Herrn Bundesrat Schlumpf um Aufklärung, vor allem auch zuhanden der Materialien. Ich möchte dabei gerne die Garantie erhalten, dass der Bundesrat nicht gedenkt, hinter den heute festgeschriebenen Stand der Gesetzgebung zurückzugehen.

M. Clivaz: Nous avons longuement discuté ce matin de la répartition des compétences, il s'agit maintenant de nous entendre au sujet du financement. Une politique coordonnée implique aussi une coordination en matière de financement et l'article 37 doit tenir compte de cette nécessité. Il faut ici également s'écarter de la politique sectorielle que nous avons appliquée jusqu'à maintenant. La proposition principale faite par M. Nauer me paraît à cet égard importante. Elle constitue un élément de financement. Au début, la commission CGST avait accordé à la constitution d'un fonds commun une attention très grande mais sous la pression de certains milieux, elle avait finalement renoncé à cette idée et proposé la création de deux fonds fonctionnant selon le principe des vases communicants. En somme, cette idée était assez conforme à la politique coordonnée et au fait que les transports constituent un tout. Les transports privés et les transports publics sont complémentaires. Notre société ne peut se passer ni des uns ni des autres. Le financement qui est proposé doit tenir compte de cette constatation et aussi des besoins d'investissements de l'un ou de l'autre moyen de transports selon les époques.

Le système a surtout l'avantage de permettre la promotion des transports publics qui ont été, comme on l'a déjà souvent souligné au cours de ces débats, singulièrement délaissés au cours des dernières décennies. La constitution d'un fonds commun aurait aussi l'avantage de permettre les investissements sans mettre à contribution de façon exagérée la caisse fédérale. Je vous engage donc à accepter la proposition principale présentée par la minorité de la commission.

Quant à la proposition de M. Schmidhalter, elle ne me paraît présenter absolument rien de nouveau par rapport à la situation actuelle sinon qu'elle rejoint, comme l'a souligné M. Lüchinger tout à l'heure, simplement la politique de l'ATS et du TCS. Je ne crois pas que nous soyons ici pour faire la politique de ces deux institutions mais au contraire pour tenter de mettre sur pied une politique vraiment coordonnée des transports aussi en ce qui concerne le financement.

Mitteilung – Communication

Präsident: Bevor ich dem Kommissionspräsidenten das Wort erteile, möchte ich Ihnen das Ergebnis einer Sitzung der Fraktionspräsidentenkonferenz bekanntgeben, die wir heute um 14.30 Uhr abgehalten haben. Auf Ersuchen der freisinnig-demokratischen und der liberalen Fraktion sollte

die Vorlage des Bundesrates betreffend Erhöhung des Heizölzolls noch in dieser Session behandelt werden. Die Fraktionspräsidentenkonferenz hat dieses Anliegen mehrheitlich abgelehnt und ist für die Behandlung der Vorlage in der Sommer-Session.

Flubacher, Berichterstatter: Die Kommission hat sich über diese Anträge stundenlang unterhalten und ist grossmehrheitlich bei allen zur Ablehnung gelangt. Die Kommissionsmehrheit ist in keiner beneidenswerten Lage: Wir stehen zwischen den Anhängern des Umweltschutzes und öffentlichen Verkehrs auf der einen Seite und den Automobilisten auf der andern Seite und haben versucht, eine Lösung zu erarbeiten, die noch eine gewisse Chance hat, vom Souverän angenommen zu werden.

Zu Artikel 37 Absatz 1 Ziffer 1: Die Minderheit von Herrn Herzog verlangt, dass ein neuer Buchstabe c eingeführt werde. Ein Drittel der Treibstoffzollerträge soll für den öffentlichen Verkehr eingesetzt werden. Ueber eine begrenzte Verwendung von Treibstoffgeldern für Investitionen des öffentlichen Verkehrs wird man bestimmt in einigen Jahren wieder diskutieren müssen. Nachdem aber die neue Regelung der Treibstoffzölle erst in Kraft getreten ist, wäre eine Aenderung verfrüht. Zudem werden ohnehin dank dem in Artikel 37 Absatz 2 vorgesehenen Kostenausgleich Benzinzölle für den öffentlichen Regionalverkehr verwendet werden können, so dass eine weitergehende Zweckänderung die Vorlage nur belasten würde. Ich bin der festen Ueberzeugung, dass die Vorlage, wenn wir den Raubzug auf die Zollzuschläge allzu stark vorantreiben, keine Chance haben wird.

Zu Artikel 37 Absatz 1 Ziffer 2, Anträge Schmidhalter: Die Systematik ist hier etwas hinkend. Der Minderheitsantrag Schmidhalter entspricht dem 1983 genehmigten Treibstoffzollartikel. Was fehlt, ist der Kostenausgleich an die Kantone. Zudem will die Minderheit den Zollzuschlag nur erheben, wenn der Grundzoll nicht ausreicht. Bei den gewaltigen Unterhalts- und Reparaturkosten wäre es eine Illusion zu glauben, man könne je auf den Zuschlag verzichten. Ich halte es für reine Augenwischerei, wenn wir sagen, wir halten am Subsidiaritätsprinzip fest. Die 30 Rappen Zollzuschlag von 1974 sind heute noch 15 Rappen wert. Die Kosten steigen an, der reale Wert dieser Zuschläge sinkt ab. Wir müssen sicher in einigen Jahren darüber diskutieren, woher wir die Gelder für alles nehmen wollen, was wir beschlossen haben, und nicht darüber, ob wir auf die 30 Rappen Zollzuschlag verzichten können oder nicht. Ich würde eine solche Diskussion unsinnig finden.

Herr Etique hat eine Frage zu einem Antrag hinsichtlich der Nationalstrassen. Herr Bundesrat Schlumpf wird sie wahrscheinlich beantworten. Es denkt bestimmt kein Mensch daran, Kantone Beiträge wegzunehmen, bevor die entsprechenden Strassen gebaut sind.

Ich bitte Sie, den Antrag Bircher zu Absatz 2 ebenfalls abzulehnen. Ich verzichte auf eine Begründung, da ich wiederholt auf diese Angelegenheit hingewiesen habe.

Herr Steffen, d.h. die Nationale Aktion, unterstützt die Minderheit. Er reicht hierzu Veränderungen ein und ersetzt «langfristig» durch «periodisch». Was heisst langfristig, was periodisch? Auch periodisch kann langfristig sein. Und langfristig kann bei der Hektik, in der wir heute leben, sehr kurzfristig werden.

Ich bin der Meinung, wir sollten den Anträgen der Mehrheit folgen. Das Problem hierbei ist, dass wir nicht ganz kurzfristig planen können. Wenn die heutigen Mehrheitsanträge Verfassungsrecht werden, dann kommen wir nicht darum herum, langfristige Kredite für die Investitionen bei den Privatbahnen festzulegen, d.h. langfristige Verpflichtungskredite. Wir müssten über eine gewisse Zeit die Finanzierung festlegen. Diese Finanzierung darf nicht fünf Prozent betragen. Beim Eintreten führte ich schon aus: Fünf Prozent können zu niedrig oder zu hoch sein. Sie sind wohl eher zu niedrig. Ich bin dagegen, solche Sätze in der Verfassung festzulegen, der Rat soll stattdessen periodisch festsetzen,

welche Anteile der Bundessteuern für den öffentlichen Verkehr zu verwenden sind.

Herr Nauer hat einige sehr interessante Ausführungen gemacht. Sein Vorstoss ist gut gemeint, aber äusserst gefährlich. Wir können die Sache nicht über die Runden bringen, wenn wir seinen Anträgen zustimmen.

Das gilt ebenso, wenn wir den TCS-Anträgen von Herrn Schmidhalter zustimmen.

Herr Jaeger hat von Visionen gesprochen. Diese habe ich in Verkehrsangelegenheiten längst nicht mehr. Ich bin so weit Realist, dass ich Ihnen, Herr Jaeger, sagen muss: Trotz Ihrer Initiative, die Sie nun eingereicht haben oder einreichen können, werden Sie mit Ihren Ideen beim Volk keine grosse Unterstützung finden. Es kann nicht so weit kommen, dass wir den Benzinzoll für den öffentlichen Verkehr verwenden, mit den Steuern hingegen Strassen bauen. Es gibt eine gewisse Grenze.

Herr Loretan wird vom Departementschef sicher noch eine Antwort auf seine Anfrage zum Landschaftsschutz bekommen.

Ich möchte Sie bitten, für die Automobilverbände noch etwas Fleisch am Knochen zu lassen, den Sie diesen mit der Vorlage vor die Füsse werfen. Hier nützen Visionen nichts, hier gibt es nur Realitäten, und es nützt nichts, wenn in zehn Jahren wieder mit einer neuen Verkehrskonzeption begonnen wird. Jetzt müssen wir den öffentlichen Verkehr fördern. Wir haben Mühe, es zu tun, wenn wir diese KVP nicht durchbringen.

M. Cotti Gianfranco, rapporteur: Je cherche à faire une intervention en style télégraphique. Nous sommes face à des propositions de différentes natures. La proposition Nauer, la proposition Bircher, la proposition Herzog tendent à transférer des fonds vers les transports publics. Nous avons la proposition Schmidhalter sur laquelle la commission n'a pas pu se prononcer car elle a été présentée trop tard. Cette dernière tend à garder les fonds provenant de la route à la route. Nous sommes face à une proposition de la majorité de la commission qui cherche à garder un certain équilibre entre les deux tendances. Nous avons, dans la proposition de la majorité de la commission, la possibilité de conserver la surtaxe même si elle n'est pas strictement nécessaire pour couvrir des dépenses occasionnées par les constructions de la route. Nous avons gardé cette possibilité pour avoir les moyens, selon l'alinéa 2 de l'article 37, de financer des mesures qui profitent à tous les usagers. Tout le reste, ce sont des détails très importants selon certains, mais en tout cas des détails.

Si on fait un examen analytique des différentes propositions, on trouve du bon et du mauvais dans chacune d'elles. Mais je crois qu'après sept heures de débat, qu'après avoir discuté à fond sur les principes de la politique coordonnée des transports, il faut s'en tenir aux critères de base que je viens d'indiquer, et je vous prie de bien vouloir voter pour les décisions de la majorité de la commission. C'est un acte en conformité avec les principes que l'on a acceptés ce matin et c'est un acte d'équilibre dans la politique financière.

Bundesrat Schlumpf: Zu den verschiedenen Anträgen, die jetzt in Diskussion stehen, möchte ich den Standpunkt des Bundesrates darlegen.

Eine Ausweitung, wie sie Nationalrat Bircher zu Absatz 2 vorschlägt, nämlich für die Infrastrukturaufgaben des öffentlichen Verkehrs generell Mittel beiderlei Herkunft, also Mittel aus öffentlichem und aus privatem Verkehr, einzusetzen, ginge zu weit. Das wäre dann in der Tat eine offene Verfassung. Es würde ganz generell heissen: «für Infrastrukturaufwendungen des öffentlichen Verkehrs». Dann hiesse es so, wie wir es in Absatz 2 geregelt haben. Aber was diese Infrastrukturaufwendungen des öffentlichen Verkehrs genau wären, ist überhaupt nicht abgesteckt. Weder qualitativ – mit Ausnahme des Begriffes Infrastruktur – noch quantitativ. Es wäre eine ganz bedeutende Ausweitung. Der Bundesrat lehnt dies ab.

Zu Herrn Schmidhalter: Ich nehme zu ihm später zugleich mit Herrn Lüchinger Stellung, um Ihnen die Uebersicht nicht noch zu erschweren.

Zu Herrn Steffen: Er möchte in Absatz 1 Buchstabe a (es geht um die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs) den Ausdruck «langfristig» durch «periodisch» ersetzen. Er will damit eine immer wieder erfolgende Zwischenfinanzierung über den Status möglich machen. Das entspricht aber nicht unserem Anliegen. Für uns ist eben die Sicherung einer langfristigen Finanzierung das Wesentliche, es geht bei diesen Infrastrukturaufgaben um viele Milliarden. Sie wissen, dass das Beispiel der «Bahn 2000» sich in der Grössenordnung von sechs bis sieben Milliarden Franken bewegt. Eine Eisenbahn-Alpentransversale gehört ja auch in das nationale Netz und damit zur Infrastruktur, die der Bund zu finanzieren hat. Hier geht es um sieben bis acht Milliarden. Das sind Bauwerke, die langfristig finanziert werden müssen, weil die meisten dieser Objekte erst zu einem Nutzen gebracht werden, wenn sie fertiggestellt sind. Die Ueberlegung, warum der Bundesrat 5 Prozent als Bestimmungsgrösse für diese Beiträge aus dem Bundeshaushalt in die Verfassung geschrieben hat – was der Ständerat dann nicht wollte –, war, diese Langfristigkeit durch Verankerung der 5 Prozent in der Verfassung – das ergibt gut 1 Milliarde jährlich – zu sichern, weil eine Verfassungsänderung doch schwerer wiegt. Man kann diese 5 Prozent auch im Gesetz regeln. Aber eine solche Bestimmung ist unerlässlich, sonst sind wir bei der Finanzierung der Infrastrukturen des öffentlichen Verkehrs von den Jahresbudgets abhängig. So kann langfristig keine Infrastrukturpolitik betrieben werden. Ich wollte das noch einmal in Erinnerung rufen, um zu betonen, dass unser Anliegen die Langfristigkeit ist, und es wäre sehr nachteilig, wenn man den Begriff «langfristig» aus der Fassung des Ständerates herausnehmen würde, wenn die 5 Prozent nicht in der Verfassung stehen. Ich möchte Nationalrat Steffen bitten, sich das zu überlegen. Es war ihm vermutlich nicht präsent.

Zu den Anträgen von Nationalrat Nauer. Zuerst zu seinem Hauptantrag: Das ist eine perfekte Pipeline, ein Einheitsfonds, eine Einheitsfinanzierung für sämtliche Verkehrsaufgaben. Der Bundesrat könnte sich damit vielleicht ganz gut arrangieren, nachdem ja die Aufgaben des Bundes nach Ihrem Beschluss zu Artikel 36ter Absatz 3 völlig offen sind. Es wäre vielleicht im Sinne eines Gleichgewichtes zu sagen: Gut, die Finanzierung besorgen wir einfach aus Mitteln, welche irgendwoher kommen. Das wäre aber inkonsequent, denn damit ist natürlich eine eindeutige Zweckentfremdung verbunden, weil dann ohne jede Rücksicht auf Herkunft und Verursachung von der einen Seite Mittel für ganz andere Zwecke eingesetzt werden. Der Bundesrat könnte dem nicht zustimmen, abgesehen von der referendumpolitischen Seite, die eine solche Regelung mit sich bringen würde. Nationalrat Nauer hat zur Begründung seines Antrages beiläufig darauf hingewiesen, dass wir ja im vergangenen Jahr nicht alle Mittel, die für Strassenzwecke budgetiert waren, verausgaben konnten. Das stimmt. Es sind etwa 240 Millionen Franken, die wir für National- und Hauptstrassen vorgesehen hatten und die nicht ausgegeben wurden. Wissen Sie weshalb? Weil wir mit den entsprechenden Bauwerken nicht beginnen oder nicht weitermachen konnten, weil Entscheide zu treffen sind, die nicht in unseren Händen liegen. Stichworte: Bözberg N 3 liegt nicht mehr beim Parlament, sondern wieder beim Kanton Aargau; N 5, dieses Geschäft lag beim Parlament, die NUP-Vorlage, insbesondere die zu überprüfenden Strecken. Deshalb haben wir im vergangenen Jahr die vorgesehenen Mittel nicht voll verausgabt.

Nationalrat Herczog, Sie möchten einen Drittel von Zoll und Zollzuschlag für öffentliche Verkehrsinfrastrukturzwecke verwenden. Das geht in der praktischen Handhabung nicht ganz soweit, wie der Antrag von Herrn Nauer. Aber es geht um eine Grössenordnung von jährlich etwa 600 Millionen Franken, die konstitutionell zweckentfremdet würden. Das wäre rechtlich zwar gültig. Wenn es in der Verfassung so geschrieben ist, dann ist es keine unzulässige Zweckent-

fremdung. Aber von der Mittelherkunft und den Finanzierenden her wäre das ein gewaltiger Eingriff. Der Bundesrat könnte dem nicht zustimmen.

Die Herren Schmidhalter und Lüchinger haben recht detaillierte Anträge eingebracht, die sich beide weitgehend auf das bisherige Recht, Artikel 36ter (alt) der Bundesverfassung, abstützen. Ich darf Herrn Schmidhalter mit aller Zurückhaltung, die ein Bundesrat gegenüber den Mitgliedern des Parlamentes auch dann noch übt, wenn Gegenrecht in keiner Art und Weise eingehalten wurde, sagen: Bevor man mir hier an der Tribüne eine bewusste Verschleierung von Tatsachen gegenüber dem Parlament unterschiebt, sollte man die Botschaft lesen! Die Botschaft, die seit vier Jahren in Ihren Händen ist, legt auf Seite 71 und 74 ganz genau dar, dass dieser Artikel 36ter BV durch einen neuen Verfassungstext ersetzt und deshalb nicht aufgehoben wird. Das ist Gesetzgebungstechnik. Aufgeführt als aufzuheben werden diejenigen Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen, die nicht mehr ersetzt werden und in einem bestehenden Gesetzeswerk zu leeren Stellen führen. Das haben wir dargelegt. Meine Meinung: Bevor man einem Mitglied des Bundesrates gegenüber derartige Unterstellungen macht, sollte man zum mindesten die Botschaft gelesen haben. Dann wäre Ihnen dieser Lapsus nicht passiert.

Nun zur Sache. Nationalrat Schmidhalter, Sie möchten die Abgrenzung nach Artikel 36ter, die genau enumerierte Mittelverwendung für Grundzoll und Zollzuschlag, beibehalten. Das ist an sich – mit einer gewissen Erweiterung – auch das Anliegen von Nationalrat Lüchinger. Wohin das führt, erleben wir bereits heute. Wie genierlich so enge Begrenzungen auf Verfassungsstufe sind, möchte ich Ihnen an einem aktuellen Beispiel belegen: Seinerzeit, als hier der heutige Artikel 36ter zur Diskussion stand und auch die Beitragsleistung des Bundes an Bahnhofparking-Anlagen diskutiert wurde, ging es auch um Anträge, Park-and-Ride einzubeziehen, also Beiträge des Bundes an Parkierungsmöglichkeiten abseits der Bahnhöfe, am Stadtrand. Man hat das damals, im Jahre 1982, ausdrücklich abgelehnt. Wir sind bei der Ausführungsordnung an diesen klaren Verfassungswillen gebunden. Ich sage Ihnen offen: Ich bedaure das. Das ist verkehrspolitisch kaum verständlich; denn derartige Parkierungsmöglichkeiten insbesondere in grösseren Städten würden sinnvollerweise doch am Stadtrand errichtet. Man sollte Parkhäuser nicht ausgerechnet in den städtischen Zentren – und nur dort – durch Bundesbeiträge möglich machen. Dieses Problem können wir gegenwärtig nicht lösen. Wir sind an die Verfassung gebunden.

Wenn wir nun in diesem Artikel 37 einfach wieder bisheriges Verfassungsrecht übernehmen, den alten Artikel 36ter einbauen nach den Vorschlägen Schmidhalter und Lüchinger, behalten wir auch die engen Grenzen. Es wird dann nicht möglich sein, zeitgemässe Mittelverwendungen vorzunehmen. Es ist zu eng begrenzt, wenn wir nur jene Verwendungszwecke für Grundzoll und Zollzuschlag möglich machen, die im Jahre 1983 in die Verfassung hineingekommen sind.

Zum Eventualantrag von Herrn Etique: Er bezieht sich auf den Antrag von Herrn Schmidhalter. Er ist nicht nötig, weil, wenn nach dem Antrag von Nationalrat Schmidhalter in der Verfassung steht: «für Beiträge an Kantone mit Alpenstrassen ... und an Kantone ohne Nationalstrassen», das gilt, was ich beim Treibstoffzollgesetz schon sagte: «Ohne Nationalstrassen» ist zu interpretieren als «Kantone mit nicht verfügbaren Nationalstrassen». Sie haben damals vorgezogen, das in das Treibstoffzollgesetz hineinzuschreiben. Ich hatte nichts dagegen, weil das quasi eine authentische Interpretation war. Es bleibt bei dieser Regelung im Treibstoffzollgesetz, auch wenn hier nichts hineingeschrieben wird.

Nun kann ich Ihnen aber entgegenkommen. Wenn Sie, was den Anschein macht, unsere Verfassung als einen Kalender oder als einen Fahrplan ausgestalten wollen, können Sie noch viel hineinschreiben; dann hat auch das noch Platz. Allmählich gerät der Verfassungstext – bisher war das bei Artikel 32bis der Fall (mit neun Absätzen über Obstabfälle, Trester, Enzianwurzeln usw.) – auch hier zu einem Kalender.

Da hat natürlich diese Bestimmung schon auch Platz. Nötig ist sie nicht, es bleibt bei der Regelung im Treibstoffzollgesetz.

Nun noch zum Antrag von Nationalrat Lüchinger. Wenn man sehr stark auf die bisherige Ordnung der Verwendungszwecke abstellen möchte, wäre dieser Antrag gegenüber dem Antrag von Herrn Schmidhalter zu bevorzugen. Hier sind aber die Vorbehalte anzubringen, die die Herren Kommissionsreferenten schon erwähnten: Einmal die Subsidiarität des Zollzuschlages: Ein Treibstoffzollzuschlag darf nur erhoben werden, soweit der Grundzoll nicht ausreicht, um die für den Strassenbereich notwendigen Mittel zu finanzieren. Das macht eine Finanzierung für gemeinsame Aufgaben nach Absatz 2 hinfällig, weil wir dann natürlich nur die Mittel erheben dürfen – Zoll und Zollzuschlag –, welche für den Strassenbereich notwendig sind. Das ist zu eng und geht auch an den Gegebenheiten, an den Realitäten, vorbei. Ein Zweites: Die Regelung, die Nationalrat Lüchinger im Absatz 7 aufführt, ist zwar in der Zielsetzung ähnlich. Der letzte Satz im Antrag von Herrn Lüchinger ist aber weniger präzise definiert als in der Fassung Bundesrat/Ständerat, wo gesagt wird, unter welchen Voraussetzungen Mittel für andere Zwecke verwendet werden dürfen.

Darf ich Ihnen noch sagen, Nationalrat Lüchinger: Sie haben bei Absatz 3 darauf hingewiesen, dass Ihr Katalog nicht eine offene Verfassung darstelle. Das, was Bundesrat und Ständerat in bezug auf Mittelverwendung vorschlagen, ist keine offene Verfassung. Es sind abgesteckte Mittelverwendungen, abgesteckt so, wie das für die Ausführungsgesetzgebung notwendig ist. Es geht ja bei allen diesen Normen um nicht direkt anwendbares Verfassungsrecht, um Verfassungsrecht, das erst durch die Ausführungsgesetzgebung operabel gemacht werden muss.

Nationalrat Loretan, Sie wünschen von mir eine Erklärung. Ich kann sie abgeben. Diese Fassung mit dem «kann» deckt das, was wir im Treibstoffzollgesetz für Natur- und Landschaftsschutz bereits geregelt haben, völlig ab, und es bleibt dabei. Wir werden nicht rückwärts revidieren und etwas herausnehmen, was bereits Gesetz ist und was in Kraft steht, weil ja diese Verfassungsnorm ausreichend ist.

Nationalrat Jaeger, ich muss diese Gelegenheit benützen, um eine Korrektur anzubringen, zu der ich noch nicht Gelegenheit hatte. Sie, Herr Jaeger, haben mich hier bei der Budgetberatung zitiert. Sie haben die Aussage gemacht, ich hätte beim Treibstoffzollgesetz zugesichert, dass wir jährlich zusätzlich 300 Millionen Franken für umweltbezogene Massnahmen beim Strassenbau aufwenden werden. Lesen Sie im Protokoll vom 4. Dezember 1984 nach, was ich in dieser Sache ganz genau sagte! Ich sagte nämlich damals, dass der Bund schon bis anhin im Durchschnitt jährlich 300 Millionen Franken – genau gesehen waren es etwas mehr, es sind 3,6 Milliarden in zehn Jahren gewesen – aufwendete für umwelt- und landschaftsbezogene Massnahmen und dass wir damit weiter machen und diese Ausgaben bis auf etwa 400 Millionen steigern werden, eben auch für nicht projektbezogene, auf einzelne Strassenprojekte bezogene Umweltschutzmassnahmen. Da war mit keinem Wort die Rede davon, dass neu weitere 300 Millionen und dann 400 Millionen eingesetzt würden. Das haben Sie gesagt, und das hat weitherum zu Vorwürfen an das Parlament geführt, man bleibe bei der Budgetierung nicht bei dem, was seinerzeit versprochen worden sei.

Ich möchte zum Schluss sagen: Was Ihnen der Bundesrat und der Ständerat vorschlagen, ist eine ganz klare Ordnung. Ich kann es nicht annehmen, dass man dieser Ordnung entgegenhält, sie sei nicht überschaubar. Was regeln wir denn mit diesem Artikel 37 in der Fassung Ständerat? In einem ersten Absatz wird geregelt, dass die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen aus dem allgemeinen Bundeshaushalt zu erfolgen hat. In einem Absatz 2 regeln wir die Finanzierungen aus zweckgebundenen Mitteln für den öffentlichen und für den privaten Verkehr. In einem Absatz 3 machen wir eine Einschränkung zu diesen Zweckbindungen, indem wir gemeinschaftliche Finanzierungen, eng abgesteckt, möglich machen. Diese abgesteckten Ver-

wendungen müssen dann auf dem Wege der Gesetzgebung konkretisiert werden. In Absatz 4 haben wir – nur vorübergehend – einen begrenzten Transfer auf dem Wege der Gesetzgebung für bestimmte Aufgaben im Interesse aller Verkehrsteilnehmer.

Das ist nach Auffassung des Bundesrates Verfassungsrecht; abgesteckt, nicht offen, aber auch nicht korsettiert; begrenzt flexibel, klar genug, um für die Ausführungsgesetzgebung die nötigen Grenzen zu setzen, aber auch weit genug, um eine vernünftige, sinnvolle Ausführungsgesetzgebung möglich zu machen.

Ich möchte Sie deshalb bitten, den Anträgen des Bundesrates mit den Modifikationen des Ständerates zuzustimmen.

Abs. 1' – Al. 1'
Angenommen – Adopté

Abs. 1 Einleitungssatz und Ziff. 1 Bst. b
Al. 1 phrase introductive et ch. 1 let. b
Angenommen – Adopté

Abs. 1 Ziff. 1 Bst. c – Al. 1 ch. 1 let. c

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit (Herczog)	46 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	90 Stimmen

Abs. 1 Ziff. 2 – Al. 1 ch. 2

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	87 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit (Schmidhalter)	28 Stimmen

Bst. c – Let. c

Abstimmung – Vote

Für den Eventualantrag Schmidhalter	32 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	70 Stimmen

Der Antrag Etique wird hinfällig – La proposition Etique est caduque

Abs. 2 – Al. 2

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Minderheit I (Bircher)	50 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	90 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Minderheit III (Schmidhalter)	17 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	91 Stimmen

Abs. 3 – Al. 3

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit (Schmidhalter)	10 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	115 Stimmen

Abs. 4 – Al. 4
Angenommen – Adopté

Präsident: Jetzt haben wir die Konzeption bereinigt. Grundsätzlich geht es nun darum, dass wir diese der Konzeption Nauer gegenüberstellen. Auf der Liste, die Ihnen ausgeteilt wurde, fehlt aber der Antrag Steffen; das ist ein Modifikationsantrag zum Buchstaben a des Antrages Nauer. Wir stimmen zuerst eventuell ab zwischen den Anträgen Nauer und Steffen in bezug auf Buchstabe a.

*Abs. 1-4 – Al. 1 à 4**Abstimmung – Vote*

Eventuell – A titre préliminaire	
Für den Antrag Steffen	5 Stimmen
Für den Haupt-Minderheitsantrag (Nauer)	68 Stimmen

Definitiv – Définitivement	
Für den Haupt-Minderheitsantrag (Nauer)	58 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	89 Stimmen

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire	
Für den Eventual-Minderheitsantrag (Nauer)	57 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	81 Stimmen

Definitiv – Définitivement	
Für den Antrag Lüchinger	37 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	93 Stimmen

Art. 41ter Abs. 4 Bst. a zweiter Satz**Art. 41ter al. 4 let. a deuxième phrase***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté**Uebergangsbestimmungen – Dispositions transitoires***Art. 19 und Ziff. II – Art. 19 et ch. II***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté**Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Beschlussentwurfes	71 Stimmen
Dagegen	26 Stimmen

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats**Abschreibung – Classement*

Präsident: Der Bundesrat beantragt, einen parlamentarischen Vorstoss gemäss Seite 1 der Botschaft abzuschreiben.

Zustimmung – Adhésion

Ständerat
Conseil des Etats

Sitzung vom 17./18.12.1986
Séance du

82.082

**Bundesverfassung
(koordinierte Verkehrspolitik)
Constitution fédérale
(politique coordonnée des transports)**

Siehe Jahrgang 1985 Seite 328 – Voir année 1985 page 328

Beschluss des Nationalrates vom 5. März 1986
Décision du Conseil national du 5 mars 1986

Differenzen – Divergences

Meier Hans, Berichterstatter: Nach der Beratung der Vorlage durch den Nationalrat in der Frühjahrsession ergaben sich gegenüber den Beschlüssen unseres Rates sechs Differenzen.

Ihre Kommission tagte am 27. Oktober dieses Jahres. Es war nicht Verschleppungstaktik, wie uns da und dort vorgeworfen wurde, sondern es konnte kein früherer Termin gefunden werden, der allen Kommissionsmitgliedern passte. Gewisse Leute vermuten oft vorschnell andere Gründe.

Wie Sie aus der Fahne ersehen, beantragt Ihnen die Kommission, bei vier Differenzen dem Nationalrat zuzustimmen. Nur in zwei Fällen, bei Artikel 36ter Absatz 2 und 3, beantragt sie mit je 7 zu 6 Stimmen, am früheren Beschluss unseres Rates festzuhalten. Es geht hier um Kernstücke der Vorlage. Ein Minderheitsantrag lautet auf Zustimmung zum Nationalrat.

Ich beantrage eine artikelweise Beratung der Differenzen und schlage vor, Absatz 2 und 3 von Artikel 36ter gleichzeitig zu beraten, da sie in engstem Zusammenhang stehen.

Art. 36bis Abs. 1 zweiter Satz sowie Abs. 2 und 4

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 36bis al. 1 2e phrase, ainsi qu'al. 2 et 4

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 36ter Abs. 2 und 3

Antrag der Kommission

Mehrheit

Festhalten

Minderheit

(Dreyer, Arnold, Bühler, Lauber, Miville, Piller)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Eventualantrag Cavelty

(falls der Mehrheitsantrag abgelehnt wird)

Abs. 3

Die Kantone tragen die Hauptverantwortung für den regionalen Verkehr. Der Bund erlässt zur Sicherstellung eines leistungsfähigen Gesamtverkehrssystems

Art. 36ter al. 2 et 3

Proposition de la commission

Majorité

Maintenir

Minorité

(Dreyer, Arnold, Bühler, Lauber, Miville, Piller)
Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition subsidiaire Cavely

(au cas où la proposition de la majorité est rejetée)

Al. 3

Les cantons sont les principaux responsables du transport régional. Pour assurer au pays un système global ...

Meier Hans, Berichterstatter: Der Bundesrat und der Ständerat unterscheiden zwischen nationalen und regionalen Verkehrsnetzen. Der Nationalrat beschloss eine Gliederung nach privatem und öffentlichem Verkehr.

Für den ersten Satz von Absatz 3 hat dieses Konzept folgende Konsequenzen: «Bund und Kantone sorgen für den öffentlichen Verkehr.» Das heisst: Den Kantonen wird neuerdings die schwerwiegende Pflicht überbunden, mit dem Bund zusammen auch für den nationalen öffentlichen Verkehr zu sorgen. Das ist eine völlig neue, absolut unnötige Aufgabe, die man hier den Kantonen aufbürdet. Lediglich hinsichtlich der Finanzierung wird gesagt, dass der Bund den öffentlichen Verkehr von nationalem Interesse finanziert. Der Begriff «sorgen» geht aber weit über die «Finanzierung» hinaus. Will man tatsächlich die Kantone neuerdings generell in diesem Mass verpflichten?

Man hat im Zusammenhang mit der Vorlage des Bundesrates die Netzhierarchie immer wieder kritisiert und sogar lächerlich gemacht. Kreise der KTU sprachen von einer politischen Fiktion, die finanzpolitisch inspiriert sei. Wie stellen sich der Nationalrat und die Minderheit unserer Kommission die alleinige Finanzierung des öffentlichen Verkehrs von nationalem Interesse durch den Bund – nach zweitem Satz von Absatz 3 – ohne Definition der Netze vor? Also doch Netzhierarchie! Diese wurde vom Nationalrat übrigens beim privaten Verkehr, bei den Strassen, beibehalten.

Vor allem drei Gründe wurden im Nationalrat gegen die Lösung Bundesrat/Ständerat immer wieder ins Feld geführt: 1. Wenn man schon von koordinierter Verkehrspolitik spreche, koordinieren wolle, dann sei es widersprüchlich, die Verantwortung für den öffentlichen Verkehr zwischen Bund und Kantonen aufzuteilen.

2. Diese Aufgabenteilung läute den vollständigen Rückzug des Bundes aus der Mitverantwortung beim regionalen öffentlichen Verkehr ein.

3. Finanzschwache, aber auch andere Kantone hätten Angst, sie könnten zu kurz kommen.

Zum ersten, hauptsächlichsten Einwand: In den Berg- und Randgebieten spielt der öffentliche Regionalverkehr eine erhebliche Rolle. Der Agglomerationsverkehr hat in zahlreichen Kantonen eine ständig steigende Bedeutung erfahren. Diese Probleme nehmen noch zu.

Wer kennt die Verkehrsbedürfnisse in Region und Agglomeration besser als die Kantone und Gemeinden? Wer weiss besser als sie, welche Verbesserungen und Lösungen in den ganz unterschiedlichen Verhältnissen notwendig und möglich sind? Sicher nicht der Bund!

Deshalb sollen die Kantone weitgehend für den regionalen öffentlichen Verkehr zuständig sein. Es braucht nicht eine Vielzahl kantonaler und lokaler Betriebe, sondern eine vermehrte Koordination und eine bessere Berücksichtigung der Verkehrsbedürfnisse. Dies wird aber sicher nicht erreicht, wenn man den bisherigen Zustand im Sinne des Minderheitsantrages zementiert. Daran sollte man denken, bevor man gegen die Aufgabenteilung auf dem Gebiet des Verkehrs Sturm läuft.

Der Bund muss Grundsätze für die Ausgestaltung des regionalen öffentlichen Verkehrs erlassen. Dass darin die Punkte der Koordination, einer bedürfnisgerechten Regelung usw. vor allem für Rand- und Bergregionen enthalten sind, scheint mir selbstverständlich.

Wir mussten für eine ausserordentliche Session zur Behandlung des Themas «Waldschäden» einrücken. In allen Tonlagen wurde die Förderung des öffentlichen Verkehrs gefordert. Grosse Schäden an Wäldern der Kantone und

Gemeinden, die allerdings nicht allein dem Privatverkehr anzulasten sind – was viele Kritiker immer wieder vergessen –, zwingen zur Förderung des öffentlichen regionalen Verkehrs. Diese Förderung auf regionaler Ebene zur Hauptsache dem Bund zu übertragen, wenn effektiv kurz- und mittelfristig Entscheidendes geleistet werden soll, überfordert den Bund.

Zum zweiten Haupteinwand: Immer wieder wird die Befürchtung geäussert, der Bund werde sich am Ende vollends aus der Mitverantwortung für den öffentlichen Regionalverkehr ziehen. Dies wiederum würde sich in «passiven» oder überforderten Kantonen negativ auswirken.

Solche Befürchtungen oder Behauptungen stehen in krassem Widerspruch zu Absatz 3. Hier – in einer Verfassungsbestimmung – ist neben dem Erlass von Grundsätzen auch die Förderung des regionalen öffentlichen Verkehrs durch den Bund zwingend vorgeschrieben.

Für den dritten Haupteinwand, die finanziellen Bedenken, muss man einiges Verständnis haben. Bedenken allein dürfen aber nicht ausschlaggebend sein; man muss auch die Fakten berücksichtigen.

Wir haben seinerzeit die Kompensation der Mehreinnahmen der Kantone aus Treibstoffzöllen abgelehnt. Mehr zweckgebundene Mittel vom Bund für die Strassen entlasten die Kantone in ihren Strassenrechnungen. Bestimmt werden mehr Mittel für Reparaturen und Unterhalt der Strassen benötigt. Wie es mit dem Mittelbedarf für den Bau neuer Strassen – bei der gegenwärtigen Einstellung – steht, muss hier nicht diskutiert werden. Es darf daher erwartet werden – im Zusammenhang mit der Entlastung der Strassenrechnung durch Treibstoffgelder –, dass zukünftig mehr Mittel für den regionalen öffentlichen Verkehr aufgewendet werden.

Man darf auch nicht übersehen, dass im Zusammenhang mit der Aufgabenteilung gemäss koordinierter Verkehrspolitik die Ausscheidung in nationale bzw. regionale Netze dazu führen dürfte, dass der Bund die Verantwortung von ungefähr 800 km Hauptstrassen und 500 km Schiene zusätzlich übernehmen würde, was verschiedene Kantone entsprechend entlastet. Dies ist die Meinung der Verantwortlichen, wobei allerdings bei der Umschreibung der Netze die eidgenössischen Räte das letzte Wort haben werden.

Infolge Neuregelung der Treibstoffzölle ergibt ein Vergleich Legislaturfinanzplan 1987 (alte Regelung Anteil Zölle) gegenüber dem Voranschlag 1987 (neue Regelung) Mehrleistungen an die Kantone von 441 Millionen Franken.

Der Bund muss aber nach Absatz 3 nicht nur «zur Sicherstellung eines leistungsfähigen Gesamtverkehrssystems Grundsätze für die Ausgestaltung des regionalen öffentlichen Verkehrs» erlassen, sondern diesen «nach Massgabe der regionalen Verkehrsbedürfnisse und der Finanzkraft der Kantone» fördern!

Was heisst nun fördern? Erstens gute Rahmenbedingungen sicherstellen, und zweitens vor allem finanzielle Beiträge für eine Aufgabe leisten, die grundsätzlich im Aufgabenbereich eines anderen liegt.

Und dann muss einmal mehr an Absatz 3bis erinnert werden: «Die Lasten der Kantone gleicht der Bund so aus, dass kein Kanton gesamthaft unverhältnismässige Leistungen für den Verkehr erbringen muss.» Trauen Räte und Kantone nicht einmal mehr dieser verfassungsmässigen Garantie? Trauen sie den Kantonen nicht, dass sie die dringend notwendige Förderung des öffentlichen Verkehrs in all ihren Regionen und Agglomerationen als eine umfassendere Aufgabe an die Hand nehmen? Bedingt durch die derzeitigen Umstände bildet dieses Aufgabengebiet einen neuen Schwerpunkt in der kantonalen Politik.

Bei der Diskussion über die Regelung von Absatz 2 und 3 (Aufgabenteilung) stehen zwei entscheidende Fragen im Hintergrund:

1. Sind alle Rufe nach Förderung des öffentlichen Verkehrs in der Region nur Lippenbekenntnisse, wenn man den Bund nicht vermehrt einspannen kann?

2. Sind wir nur noch dann Föderalisten, wenn es die Kantone nichts kostet?

Und am Rande bemerkt: Haben wir nicht die Verpflichtung, bei neuen Forderungen an den Bund in finanzieller und personeller Hinsicht auch an die Probleme des Finanzhaushaltes zu denken?

Ich empfehle Ihnen, der knappen Mehrheit der Kommission zuzustimmen. Die Kommissionsmehrheit ist überzeugt, hier für die richtige Lösung einzustehen.

M. Dreyer, porte-parole de la minorité: Comme vient de le dire M. le président de la commission, les deux dispositions aux alinéas 2 et 3 forment un tout et sont étroitement liées. C'est pourquoi nous les traitons ensemble.

La minorité de la commission vous propose d'adhérer à la décision du Conseil national. Je me permets de vous rappeler brièvement que notre conseil, lors des délibérations de la session de juin 1985, avait de justesse, par 19 voix contre 16, rejeté ma proposition qui a été reprise par la majorité de la commission du Conseil national et par le Conseil national lui-même par 118 voix contre 44. Cette majorité imposante et même écrasante ne constitue pas à elle seule un argument péremptoire en faveur de la thèse de la minorité de notre commission. Elle n'en est pas moins une indication qui devrait nous guider dans le choix que nous devons opérer aujourd'hui.

Comme l'a rappelé le rapporteur de la commission, le Conseil fédéral veut la hiérarchie des réseaux dans un parallélisme parfait entre le transport privé, d'une part, c'est-à-dire la route, et le transport public, d'autre part. Pour la route, le principe n'est pas contesté, il a d'ailleurs été admis par le peuple et les cantons lorsqu'ils ont adopté le mode d'utilisation du produit de la surtaxe sur les carburants. En revanche, la hiérarchie des réseaux en matière de transports publics a toujours été critiquée par les cantons déjà dans la procédure de consultation. Relisez le message, au chiffre 142.2. Le Conseil fédéral l'admet, en dépit de ses résistances, il a maintenu son idée première. Il établit donc un parallélisme parfait entre transport privé et transport public. Cette parité ne tient pas compte des différences fondamentales qui conditionnent l'un et l'autre mode de transport. Pour le trafic privé, c'est-à-dire la route, seule la mise à disposition de l'infrastructure et son entretien sont une tâche publique. En revanche, dans le transport public, l'infrastructure et l'entretien se doublent de l'exploitation. Le Conseil fédéral tient à tout prix à la hiérarchie des réseaux dans les transports publics. Il y voit une claire répartition des tâches entre la Confédération et les cantons en présentant sa solution comme étant la plus fédéraliste.

A cet égard, je vous mets en garde sur deux conséquences essentielles de l'application du principe qui voudrait, comme le dit le texte du Conseil fédéral, à l'alinéa 3, que le transport régional soit du ressort des cantons. Premièrement, il s'agit moins d'un souci d'un meilleur fédéralisme que de la volonté d'un transfert de charges inspiré par la volonté de réaliser des économies sur le dos des cantons. On devient fédéraliste au nom des intérêts financiers de la Confédération. Cette volonté transparaît dans le message, le Conseil fédéral ne s'en est pas caché. Ainsi, au chiffre 233.1, que je vous invite à relire, il est précisé: «Globalement, il devrait en résulter (...) un important allègement à moyen ou long terme du budget fédéral.» L'allègement du budget fédéral n'est possible, en matière de transports publics, qu'en imposant des charges supplémentaires aux cantons et aux régions. Deuxièmement, les transports publics ne se prêtent pas à l'application de solutions fédéralistes extrêmes. Cela n'est pas possible. Si l'on crée 26 offices cantonaux des transports, ces offices ne seront pas plus garants d'une grande efficacité des transports publics, notamment si l'on considère que, sur 60 compagnies de chemins de fer privées, 27 d'entre elles desservent le territoire de plusieurs cantons. La hiérarchie des réseaux aboutit au renforcement des tâches des cantons qui postulent, je le répète, la création de services administratifs cantonaux onéreux pour traiter des questions relatives aux transports publics régionaux. Il y aura quelques dizaines de fonction-

naires cantonaux de plus, mais je gage qu'il n'y en aura pas moins à l'Office fédéral des transports!

Les tâches et obligations supplémentaires qui incomberaient aux cantons dans la modernisation et le financement des tronçons de lignes régionales seraient encore compliquées lorsque celles-ci sont exploitées par les CFF et les PTT. Je me réfère encore une fois au message, au chiffre 228.2. Par rapport à ce qu'elle est aujourd'hui, cette activité peut prendre de l'ampleur dans certains cantons dotés de chemins de fer privés. Le nouveau rôle qu'ils auront à jouer vis-à-vis des CFF et des PTT en matière de transports régionaux se traduira pour la plupart d'entre eux par des obligations supplémentaires. En fait, elles seront de même nature que les tâches qu'ils assument envers les entreprises de transports concessionnaires. Pensez à toutes les lignes de cars postaux exploitées par les PTT, spécialement dans les régions de montagne et les régions périphériques, et imaginez les conséquences de la proposition du Conseil fédéral si on les appliquait telles qu'elles se présentent.

En outre, les cantons auront davantage de tâches dans le domaine des prestations des services publics. Cette charge supplémentaire résultera de la nécessité de négocier sur une base contractuelle les arrêts des trains régionaux, les investissements, la présence de personnel, les horaires et en particulier les problèmes tarifaires de trafic régional.

Et la coordination avec les cantons voisins, au sujet de l'établissement des horaires pour une ligne commune, sera probablement beaucoup plus complexe qu'aujourd'hui.

Enfin, la rémunération aux chemins de fer n'entraînera guère de travail supplémentaire. Il faudra tout de même vérifier les comptes par lignes, établies par toutes les entreprises. Ainsi, les cantons devraient exécuter des principes établis par la Confédération, en supporter les conséquences financières. Ce sera le cas pour le réseau national qui ne sert pas uniquement au trafic national, mais aux transports régionaux.

Les compétences attribuées aux cantons sont donc très largement entamées par la Confédération. Elles sont plus apparentes que réelles. Je citais tout à l'heure quelques extraits du message; on pourrait d'ailleurs multiplier les exemples. Ces derniers prouvent que la Confédération – ce qui serait la seule façon raisonnable et inévitable de procéder – doit garder des compétences en ce qui concerne les décisions relatives à la grande majorité des dépenses et des recettes des entreprises de transports publics. Si l'on veut parler de répartition des tâches, il faudrait parler de souveraineté, des compétences et des responsabilités, ces trois points devant être étroitement associés. En matière de transports publics, cela n'est malheureusement pas possible. Dans ce domaine d'ailleurs, avec la nouvelle formule que nous propose le Conseil fédéral, qui commande paie. Je retourne le principe en insistant sur le fait qu'il convient d'être attentif car, en cette matière, celui qui paiera ne commandera pas.

Ces considérations sont inspirées par la conviction qu'aujourd'hui la Confédération ne peut pas et ne doit pas se désengager des transports publics régionaux. Elle doit plus que jamais continuer à jouer le rôle qu'elle assume avec les cantons au service de toutes les régions du pays. Par conséquent, je vous invite à suivre la minorité de la commission en adhérant à la décision du Conseil national.

*Hier wird die Beratung dieses Geschäftes unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 11.25 Uhr
La séance est levée à 11 h 25*

**Bundesverfassung
(koordinierte Verkehrspolitik)
Constitution fédérale
(politique coordonnée des transports)**

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 825 hiervor – Voir page 825 ci-devant

Art. 36ter Abs. 2 und 3 – Art. 36ter al. 2 et 3

Fortsetzung – Suite

M. Flückiger: Les règles de la solidarité confédérale commandent de progresser sur plusieurs fronts à la fois. Ancrer dans la constitution fédérale les bases d'une politique coordonnée des transports est un progrès auquel il convient d'ajouter la dimension de la solidarité. Nous aurons alors fait oeuvre utile complète.

Représentant d'un canton périphérique, je vous prie de prendre en compte les disparités qui existent entre les régions de notre pays – disparités géographiques, qui conditionnent les voies de communication, et économiques, qui agissent sur les moyens à disposition pour assurer les meilleures communications entre et à l'intérieur de nos régions. Or, il convient de répéter ce matin que le projet du Conseil fédéral, relayé par la majorité du Conseil des Etats, ne manque pas d'inquiéter les cantons les moins favorisés. Les contraindre à assumer une part de la couverture des frais d'exploitation du transport régional, même en les assurant d'une participation financière de l'Etat central, laquelle n'est pas définie, revient à les pénaliser. Plus spécifiquement, j'observe que l'introduction d'une distinction entre trafic national et trafic régional est de nature à provoquer certaines confusions et complications de gestion, voire complications comptables. De plus, alors que le transport public est, par définition, intercantonal, a-t-on l'assurance que les cantons seront toujours sur la même voie – sans jeu de mots – pour coordonner leurs actions dans l'intérêt d'une politique des transports cohérente à l'extérieur des frontières cantonales? Enfin, nous ne sommes pas certains que la péréquation financière apportera aux cantons à faible capacité les ressources nécessaires pour procéder aux investissements et couvrir les déficits d'exploitation du transport régional.

Pour les motifs précités, et en raison des inconnues évoquées, je voterai les alinéas 2 et 3 de l'article 36ter dans la version de la minorité que je vous invite à soutenir.

Gadient: Wenn ich als Vertreter eines bedeutenden Privatbahnkantons für den Mehrheitsantrag und damit für Festhalten an unserem Beschluss eintrete, geschieht das nicht leichten Herzens. Persönlich hätte ich einen etwas abweichenden Weg von Mehrheits- und Minderheitsantrag vorgezogen und dabei einerseits am Prinzip der bundesrätlichen Aufgabenteilung aus all den plausiblen Gründen, die in der Botschaft enthalten sind, festgehalten; andererseits aber den Bund gleichzeitig verpflichtet für eine angemessene Grunderschliessung auch im Sektor des regionalen öffentlichen Verkehrs zu sorgen. Wir haben uns in der Kommission in zahlreichen Sitzungen eingehend um tragbare Lösungen bemüht. Schliesslich ist dann mehrheitlich die im ständerätlichen Beschluss enthaltene Weichenstellung erfolgt. Ich meine, dass damit die erwähnte Grunderschliessung – allerdings in modifizierter Form – unter Bundesmitwirkung ebenfalls gewährleistet wird. Das möchte ich im folgenden kurz belegen.

Es ist geltend gemacht worden, dass die Kantone im öffentlichen Regionalverkehr mit unserem Beschluss weitgehend

auf sich allein gestellt blieben und dass sich daraus für die Kantone erhebliche Mehrbelastungen ergeben würden. Weder das eine noch das andere trifft nach meinem Dafürhalten bei genauer Betrachtung zu. Schon der Bundesrat hatte im ursprünglichen Absatz 3 von Artikel 36ter vorgesehen, dass der Bund Grundsätze für die Förderung und die Ausgestaltung des öffentlichen Verkehrs zu erlassen habe. In der Folge hat sich die Vorberatungskommission intensiv mit dieser Fassung auseinandergesetzt und diese konkretisiert und geöffnet, und zwar mit ausdrücklicher Zustimmung des Bundesrates.

Die Sorgspflicht der Kantone für den regionalen öffentlichen Verkehr bleibt nach wie vor bestehen. Aber – und das ist entscheidend – der Bund hat dabei den Kantonen koordinativ und finanziell stark unter die Arme zu greifen. Das wird mit dem Wort «fördern» zum Ausdruck gebracht. Er berücksichtigt dabei die regionalen Verkehrsbedürfnisse und die Finanzkraft der Kantone.

Die Kantone sind also mitnichten auf sich allein gestellt; ebensowenig haben sie erhebliche Mehrkosten zu tragen, denn neben der ausdrücklich erwähnten Berücksichtigung der Finanzkraft bei den Förderungsbeiträgen des Bundes für den öffentlichen Regionalverkehr enthält auch Absatz 3 von Artikel 36ter eine nicht zu übersehende Schranke gegen die behauptete Mehrbelastung der Bergkantone. Dort steht klar und deutlich, dass kein Kanton – damit auch kein Bergkanton – unverhältnismässige Leistungen für den Verkehr zu tragen haben wird.

Eine nüchterne Textanalyse zeigt somit mit aller wünschbaren Deutlichkeit, dass die behaupteten und befürchteten Wirkungen bei einer Annahme der Absätze 2 und 3 von Artikel 36ter in der Fassung von Ständerat und Bundesrat nicht eintritt. Es geht deshalb nicht an, dass sich Kollege Dreyer auf Botschaftsstellen beruft, die Bestimmungen kommentieren, die noch vor dieser Konkretisierung und Öffnung galten.

In der Kommission haben wir feststellen können, dass keine Absicht des Bundesrates auszumachen ist, auf Kosten der Kantone zu sparen. Falls jedoch wegen einer besseren Organisation des Gesamtsystems öffentlicher Verkehr dieser ohne Leistungsabbau auf längere Sicht gesehen insgesamt dank einer vermehrten Übereinstimmung von Verantwortung, Sach- und Finanzkompetenz kostengünstiger gestaltet werden kann, ist das wohl nicht *a priori* etwas Negatives, ganz im Gegenteil.

Soweit meine Interpretation, die ich indes, sofern sie zutreffend ist, hier gerne auch in aller Öffentlichkeit von Herrn Bundesrat Schlumpf bestätigt wissen möchte.

Zur Begründung dieser Auffassung, dass nur die nationalrichtige Fassung der Absätze 2 und 3 von Artikel 36ter die richtige sei, werden nun auch regionalpolitische Argumente angeführt. Aber gerade hier zeigt sich doch recht klar, was mit einer sinnvollen Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen gemeint und gewollt ist. Auf der Grundlage des Investitionshilfegesetzes stellt der Bund Mittel zur Verfügung, aber wie und wo diese Mittel in den Regionen draussen eingesetzt werden sollen, welche Prioritäten dabei zu beachten sind, entscheidet sich unten, indem die Regionen Entwicklungskonzepte und Detailprogramme erarbeiten, die Kantone diese prüfen und dann zuhänden des Bundes Antrag auf Genehmigung stellen.

Die Initiative muss von unten kommen, sonst gelangen wir – gerade beim öffentlichen Regionalverkehr – zu keinen brauchbaren Lösungen. Dem Bund fehlen ganz eindeutig die personellen Ressourcen, um regionsspezifische Regionalverkehrskonzepte von Genf bis zum Bodensee und von Basel bis ins Mendrisiotto auszuarbeiten. Ein einheitliches Konzept, das sowohl die Bedürfnisse der Agglomeration Zürich wie diejenigen des Emmentals, des Pays d'Enhaut, des Entlebuch und des Toggenburgs abdeckt, gibt es nicht, und das will doch wohl auch niemand hier in diesem Saale. Ich glaube an die Gestaltungsfähigkeit und Gestaltungswilligkeit der Kantone, in ihren Regionen zu massgeschneiderten Lösungen zu gelangen, die dann vom Bund auch finanziell unterstützt und gefördert werden können.

Bei aller Anerkennung der guten Ideen und Leistungen der Bundesverwaltung: Glauben Sie, dass – wenn die Impulse und die meistens harte und langwierige Detailarbeit von Bundesstellen hätten ausgehen müssen – wir in der Agglomeration Zürich jetzt schon mitten in der Verwirklichung der S-Bahn stünden, in Basel, Bern, St. Gallen, Biel, Luzern, Thun und anderen Regionen Tarifverbundsysteme bereits existieren würden oder nachdrücklich um entsprechende Lösungen gerungen würde? Und vergegenwärtigen Sie sich doch, dass diese Tarifverbände in der Regel von den politischen Behörden der Region ausgegangen sind und ausgehen, nicht von den Verkehrsunternehmen, die sich mindestens anfänglich eher zurückhaltend verhalten haben. Hier hat doch eine durchaus sinnvolle politische Konkurrenz zwischen den Kantonen dazu geführt, dass der öffentliche Regionalverkehr starke Impulse erhalten hat.

Mich hat die Aengstlichkeit des Nationalrates, der mit seinem Entscheid sein Misstrauen in den Gestaltungswillen von kantonalen Regierungen, Parlamenten und Stimmbürgerschaften zum Ausdruck gebracht hat, betroffen. Unser Rat hat demgegenüber sein Zutrauen in die Kantone schon in der erstmaligen Beratung manifestiert. Wir haben keine Veranlassung, von dieser Haltung und unserem seinerzeitigen Beschluss abzurücken.

Lauber: Ich werde für die Minderheit stimmen. In der Kommissionsminderheit wird im Sinne der Einheit des öffentlichen Verkehrs auf eine Aufteilung der Verkehrsnetze verzichtet, wobei Bund und Kantone gemeinsam für den öffentlichen Verkehr sorgen.

Die im Vorschlag der Kommissionsmehrheit enthaltene Netzhierarchie kann mich nach wie vor nicht voll überzeugen. Wollen wir tatsächlich einer Lösung zustimmen, von der wir zum vornherein wissen, dass sie vermutlich komplizierter und höchstwahrscheinlich nicht einmal praktikabel ist? Ich bin fest überzeugt, dass es ein grundlegender Irrtum ist, wenn man glaubt, man könne einen öffentlichen Verkehrsbetrieb in einen nationalen und einen kantonalen Bereich aufteilen. Bei der Strasse handelt es sich nur um die Aufteilung einer Infrastruktur, während bei der Schiene Infrastruktur und Betrieb (Rollmaterial, Personal usw.) eine unternehmerische Einheit bilden. Die Problematik mögen Sie schon daraus ersehen, dass von den 60 Privatbahnen 27 in mehr als einem Kanton tätig sind. Statt einer verbesserten Koordination werden zusätzliche Abstimmungsprobleme auftreten.

Der Vorschlag der Kommissionsminderheit, für dessen Unterstützung ich plädiere, bietet demgegenüber eine Chance zu einer Weiterentwicklung des Eisenbahngesetzes und einer Gleichbehandlung von SBB- und Privatbahnkantonen. Die Vorteile des Eisenbahngesetzes, nämlich die Finanzierung von Investitionen und die Aufrechterhaltung des Betriebes gemeinsam durch Bund und Kantone, dürfen nicht übersehen werden. Gerade finanzschwächere Kantone können im Bereich des Verkehrs oft nur investieren, wenn sich auch der Bund daran beteiligt. Es ist daher nicht fair, diese für die Rand- und Bergregionen bewährte Lösung als kompliziertes Subventionswesen herabzuwürdigen. Es geht dabei aber keineswegs um eine Zementierung des Status quo, sondern um eine Ausdehnung der im Eisenbahngesetz enthaltenen Elemente auf die Regiebetriebe des Bundes.

Es muss darum gehen, die Mitverantwortung des Bundes auch für den regionalen öffentlichen Verkehr deutlicher festzuhalten, als der Bundesrat dies vorschlägt. Nur in der Fassung «Bund und Kantone sorgen für den öffentlichen Verkehr» haben die Kantone die Gewähr, dass der Bund weiterhin für den Regionalverkehr mitverantwortlich ist. Die Regionalpolitik ist eine Gemeinschaftsaufgabe, und die Förderung des öffentlichen Regionalverkehrs ist als ein Teil dieser Regionalpolitik zu betrachten, die eben nicht allein den Kantonen überlassen werden kann.

Bei der Netzhierarchie sind die Kantone für den regionalen öffentlichen Verkehr allein verantwortlich, so dass sich der Bund auf den unverbindlicheren und weniger weitgehenden

Begriff des Förderns beschränken kann. Es gibt einige Hinweise dafür, dass der Bund unter dem Förderungsbegriff lediglich eine eher bescheidene finanzielle Beteiligung am regionalen öffentlichen Verkehr versteht.

Im weiteren ist erklärtes Ziel, dass mit der KVP-Vorlage die Gesamtaufwendungen des Bundes für den öffentlichen Verkehr in heutigen Rahmen bleiben. Es wird etwa in der Botschaft ausgeführt: «Der Bund kann sich keine Mehrbelastung durch die Realisierung der GVK erlauben.» Bei der vorgeschlagenen Netzhierarchie wird auch immer wieder vergessen, dass Rand- und Bergkantone neben dem Bundesanteil für die KTU zusätzlich doch erhebliche Mittel für den SBB-Regionalverkehr und die PTT-Autobuslinien übernehmen müssten. Die Bedenken der Kantone gegen diese doch erheblichen Mehrbelastungen für den öffentlichen Regionalverkehr können auch mit dem in Artikel 36ter Absatz 3bis versprochenen Lastenausgleich nicht ganz zerstreut werden. Aus der Botschaft geht nämlich nicht hervor, welche Leistungen der Bund den Kantonen als verhältnismässig zumutet.

Ausserdem fehlt diesen Lastenausgleichsmitteln die Zweckbindung für den öffentlichen Regionalverkehr, so dass sie unter anderem auch für den Strassenbau verwendet werden könnten. Diese Feststellung als Misstrauen gegenüber den Kantonen zu interpretieren, bedeutet, vor der Realität der grossen Investitionsbedürfnisse die Augen zu verschliessen. Nur ein Zusammenwirken von Bund und Kantonen sichert die Einheit und die Funktionsfähigkeit des öffentlichen Verkehrssystems. Was geschieht, wenn jeder Kanton den öffentlichen Regionalverkehr nach eigenem Gutdünken fördert, haben wir beim unkoordinierten Bau unserer Eisenbahnen im letzten Jahrhundert erlebt. Eine Kantonalisierung des über die Kantongrenzen hinweg fahrenden öffentlichen Regionalverkehrs würde ein räumlich-sektorielles Denken fördern und den Gesamtausbau verhindern. Mit der Netzhierarchie würden wir also das Gegenteil dessen erreichen, was wir mit der KVP bezwecken wollten.

Erklärtes Ziel der KVP wie auch der «Bahn 2000», der wir gestern mit Ueberzeugung zugestimmt haben, ist es doch, ein Grundangebot an öffentlichem Verkehr landesweit und nicht nur auf nationalen Linien sicherzustellen. Es dürfen deshalb jene, welche eine Förderung dieses Gesamtsystems statt viele Einzelsysteme befürworten, nicht einfach als Gegner föderalistischer Strukturen abgestempelt werden. Ich hege Zweifel, ob sich der öffentliche Verkehr zur Anwendung föderalistischer Lösungen wirklich eignet. Ich verweise hierzu auch auf Parallelen im Energiebereich, wo sich die Kantone beim neuen Verfassungsartikel mehrheitlich für eine Bundeskompetenz ausgesprochen haben.

Wie der «NZZ» vom 22. August 1986 entnommen werden kann, erwarten die Kantone in diesem Zusammenhang statt Föderalismus einen wirksamen Beistand und eine intensivere Koordination durch den Bund mit dem Ziel, ein Ausufer in viele verschiedene kantonale Regelungen zu vermeiden. Weil eine Netzhierarchie praxisfremd und die damit verbundene Aufteilung der Netze in nationale und regionale Linien mit einem doch weiten Ermessensspielraum behaftet ist und mit viel Bürokratie verbunden wäre, bitte ich Sie, dem Minderheitsantrag zuzustimmen, die Differenz mit dem Nationalrat damit auszuräumen und einer tragfähigen, koordinierten Verkehrspolitik freie Bahn zu geben.

Affolter: Ich kann mich nach dem jahrelangen Tauziehen in dieser Frage ausserordentlich kurz halten. Ich bin nach wie vor der Auffassung, dass die koordinierte Verkehrspolitik im Eimer ist und nichts mehr taugt, dass wir gar keine Vorlage brauchen, wenn wir in der wichtigsten Frage, im Herzstück, nämlich der Ausscheidung der Verantwortlichkeiten, nicht den Mut haben, eine unmissverständliche Situation zu schaffen. Ich habe auch jetzt kein einziges Argument gehört, das dieser Feststellung widersprechen könnte. Ich bin gegen halbherzigen und damit halbhatzigen Föderalismus. Ich bitte Sie ein letztes Mal, in dieser wichtigsten Frage der Kommissionsmehrheit zu folgen.

Bundesrat Schlumpf: Wir sind in der Tat – Ständerat Affolter hat es eben jetzt gesagt – bei einem entscheidenden Punkt der koordinierten Verkehrspolitik angelangt, wenn wir hier neue Wege gehen und nicht einfach festschreiben wollen, was nach bisheriger Erfahrung revisions- und remedurbedürftig ist. Um das geht es hier.

Ständerat Meier hat ausgezeichnet das Wesentliche dargelegt. Mich hat vor allem die abschliessende Fragestellung eines Glarner Standesherrn, an dessen echt föderalistischem Herz man nicht zweifeln kann, beeindruckt, nämlich die Frage: Haben wir Vertrauen in die Kantone, dass sie eine solche Aufgabe in ihrem Bereich, im Regionalbereich, richtig bewältigen? Sind sie dazu fähig? Sind sie verantwortungsbewusst genug? Es wurde in Frage gestellt – das hörte ich heraus –, ob die Kantonsregierungen und allenfalls die kantonalen Parlamente genügend zeitgemässes Verantwortungsbewusstsein hätten, um den öffentlichen Verkehr zu fördern, wenn man sie dazu finanziell in die Lage versetze. Das ist der Vorbehalt, der den Kantonen gegenüber gemacht wird.

Es ist ein Ziel – nicht das einzige; die KVP hat andere, sehr wertvolle Elemente –, die Verantwortungen richtig und klar zuzuordnen und zwar Verantwortung im Sinne von Zuständigkeit und Aufgabenbewältigung. Es kann doch nicht dabei bleiben, dass irgendjemand zuständig ist und ein anderer dann die Aufgabe zu bewältigen, insbesondere zu finanzieren hat. Ich möchte noch einmal die Frage in den Raum stellen: Wo denn sonst sind unsere nach Bundesverfassung souveränen Kantone in der Lage, eigene Aufgaben nach eigenem Ermessen sachgerecht und für diese Regionen richtig zu lösen, wenn nicht im Erziehungswesen, im Kulturbereich, im Gesundheitswesen und eben im Bereiche des regionalen Verkehrs?

Ich will auf den Inhalt der Fassung Nationalrat und Kommission minderheit nicht im Detail eingehen. Ständerat Meier hat Ihnen einige unmögliche Stellen in den Texten von Absatz 2 und 3 genannt. Aber einen oder zwei möchte ich doch noch unterstreichen.

Was ist denn das für ein Verfassungsfundament, wenn man schreibt, dass der Bund für den öffentlichen Verkehr im nationalen Bereich die Verantwortung tragen soll. Er finanziert was? Den öffentlichen Verkehr! Wollen Sie in der Verfassung das Gegenteil dessen niederschreiben, was wir gestern bei «Bahn 2000» festgelegt haben, wo steht, dass der Bund auf nationaler Ebene die Infrastruktur, die Ausstattung, aber nicht den Betrieb finanziert? Aber hier steht doch schwarz auf weiss im Text der Minderheit: «Der Bund finanziert im nationalen Bereich den öffentlichen Verkehr.» Dann können wir Nulltarife einführen und sagen, wir müssen den öffentlichen Verkehr über den allgemeinen Haushalt finanzieren, und zwar nicht nur bei den SBB, sondern natürlich auch bei den KTU, soweit Netzteile im nationalen Interesse liegen, zum Beispiel bei der BLS. Mit einer solchen Verfassungsnorm gingen wir herrlichen Zeiten entgegen; das wollen Sie doch wohl nicht.

Ein zweites Beispiel, wie man Verfassungsgebung nicht betreiben kann: Da steht doch, dass der Bund beim öffentlichen Verkehr im nationalen Bereich alle Aufwendungen zu finanzieren habe. In Absatz 4 heisst es dann aber, dass die Benutzer der Netze die Kosten zu vergüten hätten, also nur die Netzkosten, nicht die Betriebskosten! Die Unternehmen können diese Netze gegen eine Entschädigung für die Infrastruktur benutzen, aber die Betriebskosten müssen nicht erwirtschaftet werden.

Ich will auf diese Ungereimtheiten nicht weiter eingehen. Sie sind nämlich für mich nicht ausschlaggebend; das alles wäre in einem Differenzbereinungsverfahren allenfalls zu verbessern. Es stellt sich für mich die ganz prinzipielle Frage, wie sie Herr Meier und Herr Affolter so eindrücklich gestellt haben: Wollen wir in der Schweiz da, wo es sich rechtfertigt, beim föderalistischen Organisationsprinzip bleiben oder nicht? Meine Ergänzungsfrage: Wo rechtfertigt sich das, wenn nicht beim regionalen Verkehr? Nicht nur beim öffentlichen, sondern beim regionalen Verkehr.

Ständerat Dreyer, Sie folgen diesem Gedanken ein Stück

weit, indem Sie beim Strassenverkehr den regionalen Bereich den Kantonen überlassen wollen. Das ist heute nicht so, das ist ein Irrtum. Sie sagten gestern, bei den Strassen hätten wir das schon, dass der Bund im nationalen Bereich und die Kantone im regionalen Bereich zuständig seien. Mitnichten! Die Nationalstrassen sind Gemeinschaftswerke von Bund und Kantonen, wobei die Finanzierung zur Hauptsache – abgestuft von 50 bis 95 Prozent – durch den Bund erfolgt. Wir haben dazu ein Netz von kantonalen Hauptstrassen, etwa 2700 km, an die der Bund Beiträge leistet. Diese Hauptstrassen können nur gebaut werden, wenn der Bund die Beiträge leistet. Wir haben heute auch bei den Strassen eine Mischordnung. Wir wollen auch hier zu einer klaren Aufgabenteilung kommen: im regionalen Bereich kantonale Verantwortung, im nationalen Bereich Verantwortung des Bundes, wie sie die Minderheit ja selbst beantragt.

Ständerat Flückiger, Angst – Ständerat Gadiant hat das zu Recht unterstrichen – ist wahrhaftig kein Rezept für das Funktionieren einer partnerschaftlichen Staatsordnung. Eine partnerschaftliche, also eine sogenannt föderalistische Staatsordnung setzt hüben und drüben Vertrauen in die richtige Aufgabenerfüllung voraus, auch innerhalb der Kantone und Gemeinden. Ohne Vertrauen kann eine partnerschaftliche Aufgabenerfüllung mit geteilten Aufgaben nicht in Frage kommen. Aber dann müssen wir dem Prinzip des Föderalismus abschwören und ganz andere Organisationsformen wählen. Das wollen wir ja nicht.

Ich frage Sie, Ständerat Flückiger: Wo denn sonst, wenn nicht beim regionalen Verkehr, im Gesundheitswesen und in der Erziehung, können die Kantone sogar besser als die Zentralverwaltung in Bern entscheiden, wie die richtige Aufgabenbewältigung für ihre regionalen Verkehrsangelegenheiten aussieht? Das möchten wir den Kantonen überlassen.

Ständerat Gadiant, ich bestätige gerne, dass die Interpretation, die Sie von Artikel 36ter Absatz 2 und 3 gegeben haben, mit der unsrigen übereinstimmt. Wir müssen von der ständerätlichen Fassung ausgehen, wonach der Bund die Lasten im öffentlichen regionalen Verkehr weiterhin mitträgt, die Verantwortung jedoch bei den Kantonen liegt.

Ständerat Lauber: Es geht nicht um eine Aufteilung der Unternehmenstätigkeiten im öffentlichen Verkehr. Es geht nur um eine klare Unterscheidung: Auf der einen Seite haben wir die Verantwortung für die Infrastruktur; sie liegt bei der öffentlichen Hand, bei Bund und Kantonen, beim regionalen Verkehr trägt der Bund mit. Auf der anderen Seite haben wir den betrieblichen Bereich, wofür die Unternehmen selbst die Verantwortung tragen, wie wir das bei «Bahn 2000» ja bereits beschlossen haben.

Der Bund wolle sich entlasten oder jedenfalls nicht mehr leisten; es seien Anzeichen dafür zu finden, haben Sie gesagt, Ständerat Lauber. Ich weiss nicht, wo solche Anzeichen vorhanden wären. Aber ich darf Ihnen in Erinnerung rufen, dass wir beim öffentlichen Verkehr – und das hat ja nicht gerade die Freude von Ständerat Letsch geweckt – etwa 2 Milliarden Franken Aufwendungen des Bundes in Aussicht nehmen, inklusive Realisierung der «Bahn 2000», wenn sie später einmal höhere Jahresquoten erreicht.

Nun kann es doch nicht das Ziel einer koordinierten Verkehrspolitik sein, dass wir – was wir jetzt schon gemacht haben – die Kantone bei den Strassen um viele hundert Millionen Franken entlasten. Das tun wir, das ist eine Vorleistung. Es sind etwa 450 Millionen Franken, die die Kantone jetzt für ihre Strassen mehr bekommen als vorher. Wir entlasten sie dort und leisten dafür, quasi als «kuriose» Kompensation, beim regionalen öffentlichen Verkehr auch noch mehr zur Entlastung der Kantone. Da glaube ich gerne, dass die Kantone so schöne Jahresvoranschläge und Jahresrechnungen vorlegen können. Das ist in meinen Augen aber wirklich keine koordinierte Verkehrspolitik.

Zum gestrigen Votum von Ständerat Dreyer: Sie haben gesagt, die Kantone seien, wenn sie sich des öffentlichen Verkehrs annehmen müssten, gar nicht gerüstet und müssten erst einen Verwaltungsapparat schaffen und damit mehr Bürokratie. Dazu muss ich folgendes sagen: Wenn viele

Kantone offenbar nicht für die Fragen des öffentlichen Verkehrs ausgerüstet sind, wie sollen sie sich denn dem öffentlichen Verkehr in ihrem kantonalen Bereich annehmen? Sie haben grosse Strassenbauämter. Für den öffentlichen Verkehr hat man keine Einrichtungen. Wollen wir das so belassen? Wäre es nicht wünschenswert – wenn wir wirklich den öffentlichen Verkehr auch im regionalen Bereich fördern wollen –, wenn sich die Kantone auch einrichtungsmässig über diese Neuordnung so ausstatten, dass sie wirklich für den öffentlichen Verkehr auch etwas tun können?

Wenn es stimmt, dass es bei verschiedenen Kantonen eine wesentliche personelle Mehrausstattung nötig machen würde, dann muss ich sagen: Es liegt heute etwas im Argen, wenn sie so wenig Personal haben, dass sie sich dieser regionalen Fragen gar nicht annehmen können. Es ist keine gute und vor allem keine föderalistische Methode der Aufgabenerfüllung, wenn man sich darauf verlässt, dass bei den KTU 66 Bundesvertreter in den Verwaltungsräten sitzen. Föderalismus bedeutet für mich Wahrnehmung von Aufgaben durch die Kantone und nicht Wahrnehmung durch Unternehmungen, die zusammen mit der Bundesverwaltung in kantonalen Bereichen tätig sind. Das entspricht nicht meinem Verständnis einer dezentralen Aufgabenerfüllung. Beim Strassennetz gehen die Kommissionsminderheit und der Nationalrat richtigerweise von einer Aufgabenteilung aus: Nationalstrassen und ein Teil der Hauptstrassen sind Aufgabe des Bundes, und die anderen Strassen sind Aufgabe der Kantone. Ich sehe nicht ein, wie man zu einer wirklich konsistenten kantonalen und regionalen Verkehrspolitik kommen kann, wenn man das nur bei den Strassen so macht, wie das in Absatz 2 der Minderheit vorgesehen ist. Dann haben wir im regionalen Verkehrsbereich eine kantonale Strassenbaupolitik, und daneben eine Bundespolitik für den regionalen öffentlichen Verkehr. Wir dürften nach allen gemachten Erfahrungen mit einiger Gewissheit damit rechnen, dass sich diese beiden Politiken schön parallel und eigenständig weiterentwickeln werden. Die Kantone werden im regionalen Bereich eine aktive Strassenpolitik betreiben. Wir werden vom Bund aus versuchen, im regionalen Bereich eine aktive und wohlwollende Förderung des öffentlichen Verkehrs, insbesondere des Schienenverkehrs, zu betreiben. Das wird ein herrlicher Wettstreit werden – wie bis anhin –, wobei die Strasse als Sieger zum Vorneherein feststeht. Das wissen wir schon. Das wollen einige auch; aber wir wollen es nicht. Wir wollen eine echte, auf das Ganze ausgerichtete und deshalb im regionalen Bereich auch in den gleichen Verantwortungshänden liegende Gesamtverkehrspolitik. Nur so kann sie wirklich konsistent sein.

Zum Problem der finanziellen Entlastung des Bundes. Ständerat Gadiant hat mit Recht in Erinnerung gerufen: Diese ganze Aufgabenteilungsoperation soll belastungsneutral sein, also keine Verschiebung von finanziellen Lasten vom Bund zu den Kantonen. Umgekehrt, Ständerat Lauber, ist Ihr Hinweis richtig, dass wir aus dieser Operation «Aufgabenteilung» auch nicht eine wesentliche Mehrbelastung des Bundes wollen, weil die Belastung des Bundes aus der Übernahme der Infrastruktur beim öffentlichen Verkehr ohnehin schon in Richtung dieser 2 Milliarden Franken geht. Wir sagen in Absatz 3 ausdrücklich, dass der Bund im Regionalbereich den öffentlichen Verkehr finanziell fördert. Aber er hat für die Entscheide in diesem Regionalbereich beim öffentlichen Verkehr nicht die Verantwortung zu tragen und ist damit auch nicht zuständig.

Wenn in einem finanzschwachen Kanton alle Stricke reissen würden, haben wir noch den Lastenausgleich. Diesen Lastenausgleich haben wir mit einem Jahresaufwand von 250 Millionen Franken veranschlagt. Das ist eine ungefähre Ziffer. Sie ist reziprok abhängig von den später zu treffenden Netzbeschlüssen des Parlamentes.

Aufgrund dieser KVP-Bestimmungen, wie wir sie Ihnen mit der Kommissionsmehrheit vorschlagen; teile ich Ihnen unsere Vorstellung zur nationalen Netzgestaltung mit. Zum nationalen Netz werden alle Nationalstrassen gehören (1900 km). Wir sollten noch etwa 800 km aus dem heutigen

Hauptstrassennetz in dieses Netz von nationaler Bedeutung übernehmen. Wenn wir dies tun, ändert sich nichts am Ausbauzustand; aber die Verantwortung wird von den Kantonen zum Bund übergehen. Damit werden wir die Kantone zusätzlich entlasten.

Die SBB-Schienen sollten – das wurde im Leistungsauftrag «Bahn 2000» vorweggenommen – in der Verantwortung des Bundes sein. Wir nehmen an, dass etwa ein Viertel bis ein Drittel des KTU-Netzes (etwa 600 von 2000 Streckenkilometern) ebenfalls in das Netz von nationaler Bedeutung übertreten werden. Sie verbleiben wohl im Eigentum der heutigen Unternehmungen, aber die finanzielle Verantwortung hat der Bund.

Wie das am Schluss herauskommt, hängt von den Netzbeschlüssen des Parlamentes ab. Es ist voraussehbar, dass ein Andrang zur Krippe von Mutter Helvetia feststellbar sein dürfte. Ich nehme an, dass die Vorstellungen des Bundesrates über die nationalen Netze (Schiene und Strasse) in der Wirklichkeit eher durch das Parlament etwas aufpoliert werden dürften.

Wie kann man bei dieser Ausgestaltung einer Neuordnung zur Behauptung kommen, der Bund wolle sich davonschleichen und sich seiner Aufgaben entledigen? Er übernimmt mehr Verantwortung in bezug auf Schiene und Strasse, soweit nationale Interessen vorliegen – ich habe es kurz skizziert –, und er bleibt bei seiner finanziellen Mitverantwortung beim regionalen öffentlichen Verkehr. Das gilt nicht für den regionalen Strassenverkehr. Da wollen wir uns in der Tat entlasten; per Saldo geht das aber nicht zulasten der Kantone, im Gegenteil.

Ich möchte abschliessend sagen: Man spricht jetzt so oft in verschiedenen Zusammenhängen von der Notwendigkeit einer Neuorientierung, man hat das bereits vor zwanzig Jahren beim Verkehr getan und man hat es bei der Gesamtverkehrs-konzeption in Angriff genommen. Es wurde grosse, hervorragende und wertvolle Arbeit geleistet. Ein Element in dieser Neuorientierung, wie es die Expertenkommission Hürlimann im Konzept erarbeitet hat, haben wir weiterentwickelt.

Uebrigens muss ich beifügen, dass ich den Ausdruck Verkehrs- oder Netzhierarchie nicht gerne höre. Er ist nur noch zum Teil richtig. Das, was in der Kommission Hürlimann als erste Idee aufgelegt wurde, war noch eine Netzhierarchie. Was wir aber nachher bei der KVP-Vorlage daraus gemacht haben, ist nur mehr teilweise eine Netzhierarchie; es ist eine Aufgabenteilung, die sich auf nationaler Ebene auf die Verteilung der Lasten in bezug auf die Netzkosten beschränkt, aber es ist nicht eine Netzhierarchie «nach dem Urfaust». Was wollen wir mit dieser Aufgabenteilung? Ich habe es gesagt, und Herr Meier hat es eindrücklich dargelegt: klare, konsistente Verantwortungen, und zwar nach Versorgungsebenen, also auf den Ebenen, wo man die Sache kennt und für die eigenen Entscheide – Schiene, Strasse – auch einzustehen hat, wo man Nutzen und Lasten aus diesen Entscheidungen zu tragen hat. Das kann man nur, wenn auf den gleichen Ebenen für öffentlichen und privaten Verkehr die gleichen politischen Verantwortungen bestehen. Nur das kann zu einer koordinierten, zu einer widerspruchsfreien nationalen und regionalen Verkehrspolitik führen.

Unsere Aufgabe bleibt es, zwischen Bund und Regionen zu koordinieren. Dem können wir uns nicht entziehen und wollen es auch nicht; das haben wir auch in unseren Verfassungstext – bei der Minderheit steht das ebenfalls drin – hineingeschrieben. Für eine solche Aufgabenteilung, die auch die Effizienz der Aufwendungen der öffentlichen Hand erhöhen soll, brauchen wir eine neue Verfassungsgrundlage. Wir bräuchten keine, wollten wir alles beim jetzigen Zustand belassen.

Ich möchte das Wortspiel von gestern doch noch einmal wiederholen, es hat mir *post festum* eigentlich ganz gut gefallen: Heute geht es darum, ob wir eine Verfassungsgrundlage für eine koordinierte Verkehrspolitik schaffen oder einfach eine verkehrte Koordinationspolitik in die Verfassung hineinschreiben wollen. Darüber haben wir in diesem Punkt zu entscheiden.

Ich bitte Sie, der Kommissionsmehrheit und damit dem Bundesrat zuzustimmen.

Meier Hans, Berichterstatter: Ich glaube, die Meinungen sind gemacht. Meine Befürchtungen haben sich bestätigt: Die Problematik der Beschlüsse des Nationalrates – Herr Bundesrat Schlumpf hat heute morgen darauf hingewiesen – wird vollständig negiert. Es geht den Gegnern des Mehrheitsantrages einzig und allein darum, bei Absatz 3 Bund und Kantone auch für den öffentlichen regionalen Verkehr sorgen zu lassen. Alles andere scheint sie nicht zu beschäftigen, und dabei liegen doch in diesen Beschlüssen Probleme versteckt, die sich dann später sehr nachteilig auswirken könnten. Es scheint mir, die vorgestrigen Bemühungen stark interessierter Kreise hätten gewirkt. In anderen Fällen wird ein solches Vorgehen jeweils sehr kritisiert.

Dass bei der generellen Verpflichtung von Bund und Kantonen für den öffentlichen Verkehr die Kantone neu auch beim nationalen Netz mitzusorgen haben – das steht schwarz auf weiss in dieser Vorlage, und der Bund wird ja nur zur alleinigen Finanzierung verpflichtet –, scheint niemanden zu stören, auch jene nicht, die doch möglichst die Interessen der Kantone wahren möchten. Die Ausscheidung zwischen nationalem und regionalem Netz des öffentlichen Verkehrs zur Ermittlung der alleinigen Kostenübernahme durch den Bund macht die Aufgabenteilung unter diesem Gesichtspunkt plötzlich salonfähig.

Ich begreife die unveränderten Bedenken trotz der klaren Garantien in der Vorlage nicht und bitte Sie, den Anträgen der Mehrheit zuzustimmen.

M. Dreyer: Il y aurait tant de choses à dire mais j'ai l'oeil sur la pendule et si nous voulons terminer ce matin selon le programme, je renonce à m'exprimer. Je dirai simplement ceci. Hier, nous ayons voté RAIL 2000 et pour pouvoir satisfaire les besoins des grands axes du transport public national, il faudra que tous ces chemins de fer régionaux alimentent notamment les gares des chemins de fer fédéraux. Alimenter avec quoi? Avec une augmentation des prestations, ce que l'on est déjà en train de préparer dans tous les cantons. Ceci montre bien que si tous ces chemins de fer régionaux doivent pouvoir jouer leur rôle au service du transport public national, il faut voter la proposition de la minorité.

Präsident: Wir werden über Absatz 2 und 3 gemäss Antrag des Kommissionspräsidenten gemeinsam abstimmen. Die Kommissionsminderheit ist für Zustimmung zum Nationalrat, die Kommissionsmehrheit für Festhalten.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit	24 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	18 Stimmen

Präsident: Es steht ein Eventualantrag von Herrn Cavelti zur Diskussion.

Cavelti: Für den Fall, dass der Antrag der Minderheit durchkommen sollte, haben wir einen Eventualantrag eingereicht, der die Fronten etwas aufweichen soll. Im Grunde genommen geht es um die Klärung der Frage: Was versteht man unter dem Begriff «sorgen für den Regionalverkehr»? Die Kommissionsmehrheit versteht darunter eine Kompetenznorm, die Kommissionsminderheit versteht darunter eine Finanzierungsnorm. Da können wir noch lange abstimmen und diskutieren, ohne zu einem Ende zu kommen. Der Sinn des Eventualantrags ist, dass man die Formulierung «sorgen für den Regionalverkehr» weglässt und durch die Wendung «Die Kantone tragen die Hauptverantwortung für den Regionalverkehr» ersetzt. Damit soll klar gesagt sein, dass es sich nur um eine Kompetenznorm handelt, nicht um eine Finanzierungsnorm. Die Finanzierung wird – dies ist in der Vorlage in beiden Formulierungen vorgesehen – nach Mass-

gabe der Finanzkraft der Kantone von Bund und Kantonen vorgenommen.

Mit der vorgeschlagenen Formulierung hätten wir der Kommissionsmehrheit und der Kommissionsminderheit recht gegeben. Die Mehrheit hätte die von ihr gewünschte klare Kompetenzausscheidung. Wir brauchen diese auch! Wir haben vor zwei Jahren eine Aufgabenteilung beschlossen und können jetzt im nachhinein nicht das Gegenteil tun. Die Kommissionsminderheit ihrerseits hätte die Gewähr, dass sich der Bund an den Kosten des Regionalverkehrs beteiligt, was er nie anders gewollt hat.

Dies bezeichne ich als Ideallösung. Ich kann mir das erlauben, weil sie nicht von mir stammt! Sie wurde von Herrn Anton Keller in den Nationalrat eingebracht, wurde dort diskutiert und erreichte eine ansehnliche Zahl von Stimmen. Es scheint mir, es wäre jetzt richtig, dass wir diesem Antrag – als Kompromiss, als Entgegenkommen, als Lösung mit Blick aufs Ganze – zustimmen.

Sie werden sich vielleicht sagen, dass die Wendung «Die Kantone tragen die Hauptverantwortung» etwas ungewohnt sei. Dem ist aber nicht so. Die «Hauptverantwortung» ist ein Begriff moderner Rechtsetzung und steht beispielsweise verschiedentlich im Entwurf für die neue Verfassung. Ich glaube, dass wir hier nicht Neuland betreten. Es wäre eine politische Wertung, bei der es in dieser etwas verhärtet ausgetragenen Diskussion weder Sieger noch Besiegte gäbe, sondern beide Seiten zu den Siegern gehörten.

Wir haben diese Lösung auch in unserer Kommission besprochen und sogar darüber abgestimmt. Sie wurde mit 8 zu 5 Stimmen angenommen. Nur haben wir die Abstimmung als lediglich konsultativ erklärt und damit zugewartet, bis die Fronten abgesteckt waren. Auch Herr Affolter ist an diesem Antrag beteiligt.

Ich bitte Herrn Bundesrat Schlumpf und Sie, dieser Möglichkeit zuzustimmen.

M. Dreyer: Vous avez effectivement annoncé, en séance de commission, Monsieur Cavely, qu'en cas de victoire de la minorité de la commission vous feriez cette proposition médiane.

En fait, je ne soupçonne pas M. Cavely d'être un mauvais perdant mais j'ai le sentiment qu'il veut sauver ce qu'il considère comme essentiel. Le vote qui est intervenu tout à l'heure me paraît assez clair et celui qui a eu lieu au Conseil national sur la proposition Keller était encore beaucoup plus clair.

Dès lors, vouloir retarder aujourd'hui la décision que nous venons de prendre ne mène à rien. Je vous recommande de ne pas accepter la proposition Cavely.

Meier Hans, Berichterstatter: Herr Cavely hat es gesagt: Dieser Eventualantrag wurde in der Kommission diskutiert. Herr Cavely hat auch erwähnt, dass konsultativ darüber abgestimmt wurde, wobei sich eine Mehrheit ergab. Er hat sich bereit erklärt, diesen Eventualantrag zu unterbreiten, weil die Entscheidung gefallen ist. Aber nach wie vor besteht im Kreise der Kommission die Meinung, dass man bei diesem Eventualantrag klar oder einigermaßen klar sagen muss, wem beim regionalen öffentlichen Verkehr die Führung und Verantwortung zur Hauptsache obliegt. Darum geht es. Ich sehe nicht ein, weshalb wir nicht über diesen Antrag befinden sollten. Der Rat wird entscheiden, ob er beim seeben gefassten Beschluss (Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates) bleiben oder diesen Eventualantrag aufnehmen will. Nimmt er den Eventualantrag an, geht das Geschäft in diesem Punkt zurück an den Nationalrat.

Aus diesen Überlegungen würde ich den Eventualantrag Cavely unterstützen.

Binder: Wir diskutieren seit einigen Jahren über dieses grosse Problem Aufgabenteilung Bund/Kantone. Es gibt Mitglieder in diesem Rat, die glauben, diese Übung sei fast umsonst gewesen. Ich teile diese Auffassung nicht. Wir müssen geduldig mit kleinen Schritten vorankommen, um

die Verflechtung, die während hundert Jahren entstanden ist, zu beseitigen.

Ich war ein überzeugter Anhänger des Mehrheitsantrages. Ich sehe nicht ein, warum für den Regionalverkehr nicht primär die Regionen zur Kasse gebeten werden. Nun haben Sie entschieden; aber ich würde meinen, der Antrag Cavely wäre zumindest ein kleiner Schritt in die richtige Richtung, indem man sagt: «Die Hauptverantwortung für den regionalen Verkehr tragen die Kantone.» Meines Erachtens ist das gemäss Verursacherprinzip ohnehin etwas Selbstverständliches. Wir haben beim öffentlichen Verkehr eine ähnliche Situation wie bei den Strassen. Wir sollten auch für diesen regionalen öffentlichen Verkehr die Regionen und Kantone primär als verantwortlich bezeichnen.

Ich bitte Sie, dem Antrag Cavely zuzustimmen.

Affolter: Ich bitte Sie ebenfalls, den Eventualantrag von Herrn Cavely zu unterstützen. Wir haben tatsächlich seine Auswirkungen in der Kommission besprochen. Wir haben auch die Philosophie dahinter etwas ausgeleuchtet. Er entspricht einem Antrag Keller im Nationalrat. Ich bin etwas erstaunt, Herr Dreyer, dass Sie, als Sprecher der jetzt obsiegenden Minderheit, nun die Hand zum Kompromiss nicht reichen wollen.

Wenn wir in einer zentralen Frage solche fundamentalen Differenzen bestehen lassen, ist das eine äusserst schlechte Voraussetzung, um überhaupt in der koordinierten Verkehrspolitik irgendwo hinzukommen. Deshalb wäre der Antrag Cavely wirklich, wie Herr Binder gesagt hat, ein kleiner Schritt auf einen Punkt zu, wo man sich finden könnte. Wenn uns daran gelegen ist, dass diese Vorlage durchkommt, dann sollten wir jetzt solche Verständigungsschritte tun.

Bundesrat Schlumpf: Ich kann bei meinem Votum im Nationalrat bleiben. Ich habe dort gemäss «Amtliches Bulletin» zum Antrag von Herrn Keller ausgeführt, dass ich diesen Antrag als durchaus gangbar erachte. Ich kann mir aufgrund dieses Antrages keine Schwierigkeiten vorstellen. Den Terminus «Hauptverantwortung», der in diesem Antrag enthalten ist, kennen wir heute in der geschriebenen Verfassung nicht. Aber wie Ständerat Cavely sagte: Im Entwurf der Totalrevision wurde er verbrieft. Es ist heute ein feststehender Begriff, als Gewichtung von Verantwortungen, aber keine Teilung von Verantwortungen, wie das der Bundesrat mit seinem Antrag festgelegt haben wollte. Wir können einer solchen Lösung zustimmen.

Ich fühle mich nicht als schlechter Verlierer, ich habe in meinem Leben verlieren gelernt, vor allem im Sport; ich habe vermutlich dort mehr verloren als gewonnen, trotzdem war es schön, Herr Dreyer.

Man hat aber oft den Vorwurf gegen unsere Vorlage gehört, der betreffende Artikel der KVP sei eine zu offene Verfassung. Der Antrag von Ständerat Cavely grenzt diese Offenheit etwas ein. Mit diesem würde eine gewisse Abgrenzung im Sinne einer Gewichtung von Verantwortungen, wie er es dargelegt hat, vorgenommen. Der Bundesrat könnte diesem Antrag von Ständerat Cavely zustimmen.

Der Antrag Keller wurde im Nationalrat mit 99 zu 61 Stimmen abgelehnt.

Abstimmung – Vote

Für den Eventualantrag Cavely	18 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	21 Stimmen

Art. 36ter Abs. 4

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 36ter al. 4

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Meier Hans, Berichterstatter: Hier empfiehlt Ihnen Ihnen die Kommission einstimmig Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Angenommen – Adopté

Art. 37

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Meier Hans, Berichterstatter: Mit 9 zu 4 Stimmen beantragt Ihnen auch hier die Kommission Zustimmung zum Nationalrat.

Angenommen – Adopté

Ständerat
Conseil des Etats

Sitzung vom
Séance du 20.3.1987

82.082

**Bundesverfassung
(koordinierte Verkehrspolitik)
Constitution fédérale
(politique coordonnée des transports)**

Siehe Jahrgang 1986, Seite 829 – Voir année 1986, page 829

Beschluss des Nationalrates vom 5. März 1986
Décision du Conseil national du 5 mars 1986

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes	24 Stimmen
Dagegen	15 Stimmen

An den Nationalrat – Au Conseil national

Nationalrat
Conseil national

Sitzung vom
Séance du 20.3.1987

82.082

**Bundesverfassung
(koordinierte Verkehrspolitik)
Constitution fédérale
(politique coordonnée des transports)**

Siehe Jahrgang 1986, Seite 29 – Voir année 1986, page 29

Beschluss des Ständerates vom 20. März 1987
Décision du Conseil des Etats du 20 mars 1987

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlusentwurfes	106 Stimmen
Dagegen	23 Stimmen

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral