

2029

Botschaft

des

Bundesrates an die Bundesversammlung über die Abänderung
des Art. 30 der Bundesverfassung.

(Vom 12. Dezember 1925.)

Gemäss Art. 30 der Bundesverfassung erhalten die Kantone Uri, Graubünden, Tessin und Wallis mit Rücksicht auf ihre internationalen Alpenstrassen eine jährliche Entschädigung, welche, in Würdigung aller Verhältnisse, festgestellt ist wie folgt: für Uri Fr. 80,000; für Graubünden Fr. 200,000; für Tessin Fr. 200,000; für Wallis Fr. 50,000.

Namens dieser vier Kantone sandte die Regierung des Kantons Wallis am 9. Februar 1921 eine Eingabe an den schweizerischen Bundesrat, worin, gestützt auf die Preis- und Lohnsteigerung der Nachkriegsjahre, auf die Unzulänglichkeit dieser Beiträge aufmerksam gemacht und das Gesuch gestellt wird, der Bundesrat möge den eidgenössischen Räten beantragen, diese Beiträge um 50 % zu erhöhen, beginnend mit dem Jahre 1920. Zur Begründung dieses Begehrens wurde, ausser der Verteuerung der Unterhaltsarbeiten, auch die starke Inanspruchnahme der Alpenstrassen durch die Motorlastwagen der Armee während der Grenzbesetzung und durch die Einführung der Automobilpostkurse erwähnt.

Das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, dem diese Eingabe vom eidgenössischen Departement des Innern zum Mitbericht zugestellt worden war, wies in seiner Antwort vom 4. Juli 1921 darauf hin, dass die Verfassung von 1874 durch Art. 30 die den Kantonen bisher bezahlten Entschädigungen für die losgekauften Zölle, Weg- und Brückengelder beseitigt und im nachfolgenden Satze nur ausnahmsweise den vier in diesem Artikel genannten Kantonen Beiträge für ihre internationalen Alpenstrassen zugewillt habe, mit dem in Art. 37, Absatz 2, enthaltenen speziellen Vorbehalt über die Rückzahlung dieser Summen im Falle ungenügenden Unterhalts.

Aus der Entwicklungsgeschichte der Artikel 30 und 37, Absatz 2, zeige es sich, dass diese Beitragssummen des Art. 30, Absatz 3, als Überbleibsel der von 1848—1874 den Kantonen entrichteten Zoll- und Postentschädigungen aufzufassen seien.

Die ausnahmsweise Massnahme zugunsten dieser Kantone werde mit Rücksicht auf die schwere Belastung, die ihnen aus ihren internationalen Alpenstrassen erwachse, motiviert, was wiederum dazu führe, die Ausrichtung der Beträge an die gute Instandhaltung dieser Strassen zu knüpfen, obgleich sie nicht lediglich als Unterhalts- und Amortisationsbeiträge betrachtet werden können.

Da in der Formulierung der Verfassungsbestimmung das Wort „Unterhalt“ absichtlich vermieden und durch „Rücksicht auf die internationalen Alpenstrassen“ ersetzt worden ist, so sind auch seit der regelmässig erfolgten Auszahlung der Beiträge von den in Betracht fallenden Kantonen niemals Ausweise über ihre Aufwendungen zum Unterhalt der Alpenstrassen verlangt worden, und es sind auch die Kantone nicht als verpflichtet erachtet, die betreffenden Summen lediglich zu diesem Zwecke zu verwenden.

In demselben Schreiben des Justiz- und Polizeidepartements wurde gewünscht, festzustellen, wie hoch sich die jährlichen Ausgaben der vier Kantone für ihre internationalen Alpenstrassen von 1874 an beliefen, um daraus zu schliessen, in welchem Verhältnis die ihnen durch die neue Verfassung bewilligten Summen zu den Unterhaltskosten stehen.

Dieser Wunsch wurde vom Departement des Innern der Regierung des Kantons Wallis zuhanden der übrigen drei Kantone am 8. September 1921 mitgeteilt; die Antwort traf aber erst im März 1924 ein und enthielt Angaben, die sich auf eine Reihe von Strassen erstrecken, die nicht als internationale Alpenstrassen im Sinne des Art. 30 der Bundesverfassung angesehen werden können.

Unabhängig hievon langte ein Bericht der Regierung des Kantons Uri über seine Finanzlage ein, worin sowohl um erhöhte Beiträge an die Alpenstrassen als um Entschädigungen für den Schneebruch ersucht wird. Ferner gelangte der Kanton Tessin am 21. März 1924 mit verschiedenen Eingaben an den Bundesrat, um seine Forderungen zur Sanierung seiner wirtschaftlichen Verhältnisse geltend zu machen, darunter fand sich ein Gesuch um eine sehr erhebliche Vermehrung der in Art. 30 der Bundesverfassung enthaltenen Entschädigung.

Bei der Bewertung der kantonalen Zahlenangaben über Strassenunterhalt handelt es sich in erster Linie darum, festzustellen, was unter „Internationaler Alpenstrasse“ eigentlich zu verstehen ist. Hierüber ist weder in Art. 30 der Bundesverfassung, noch in den Eingaben der Kantone etwas Bestimmtes enthalten und dieser Umstand hat es letzteren erlaubt, Strassenzüge in den Kreis ihrer Berechnungen zu ziehen, die mit dem Begriff der internationalen Alpenstrassen in keiner Weise übereinstimmen.

Keinen Anspruch auf Bezeichnung als internationale Alpenstrassen haben folgende zwei Gruppen:

- a. die Talstrassen in der Ebene, wie z. B. die Axenstrasse und deren Fortsetzung von Flüelen bis Erstfeld, die Bündner Strassen von

der Grenze zwischen St. Gallen und Lichtenstein nach Chur und Thuis, die Tessiner Strassen unterhalb Bellinzona und andere.

- b. die Alpenstrassen, die Kantone untereinander verbinden und keinen internationalen Charakter haben, wie Klausen, Furka, Oberalp, Flüela, Albula, Lukmanier usw.

Hierzu ist noch zu bemerken, dass Strassen, die nach der Annahme der neuen Bundesverfassung, also nach 1874 gebaut worden sind, nicht in Betracht fallen können, wie z. B. die Centovalli- und die Indemistrasse.

Als internationale Alpenstrassen im engern Sinne könnten nach unserem Dafürhalten in folgenden Kantonen gelten:

Uri: Die Gotthardstrasse von Erstfeld bis zur Tessinergrenze;

Graubünden: Thusis-Splügen und Bernhardin als Anschluss an die Gotthardstrasse, Chur-Lenzerheide-Tiefenkastr-Julier-Maloja-Castasegna, die Ofenbergstrasse von Zernez nach Münster und die Berninastrasse von Pontresina nach Campocologno;

Tessin: Die Gotthardstrasse von der Urnergrenze bis Bellinzona;

Wallis: Die Simplonstrasse von Brig bis an die italienische Grenze bei Gondo. Dieser Bergübergang, ohne die Talstrasse von St. Gingolph bis Brig, kann als Musterbeispiel einer internationalen Alpenstrasse bezeichnet werden. Die Strasse über den Grossen St. Bernhard ist erst in den Jahren 1889 bis 1907 fertig ausgebaut worden.

In der an den Bundesrat gerichteten Denkschrift der Regierung des Kantons Tessin vom 21. März 1924 sind, ausser der Gotthard-, der Lukmanier- und der Centovallistrasse, noch eine Anzahl Strassen erwähnt, die meist zur Gruppe *a* gehören und an die italienische Grenze führen. Diese Strassen sind mit denjenigen zu vergleichen, die vom Kanton Schaffhausen oder vom Rafzerfeld ins Badische ausmünden; sie stellen wohl Verbindungen mit dem Ausland her, aber nicht im Sinne der internationalen Strassenzüge, die dem Art. 30 der Bundesverfassung zugrunde liegen.

Die von den Kantonen Uri, Graubünden und Wallis eingesandten Zusammenstellungen der Unterhaltskosten im Zeitabschnitt von 1874 bis 1923 enthalten nur die jährlichen Gesamtsummen und können daher für die Berechnung des Unterhalts der einzelnen Strecken oder für die Vergleichung mit den gemäss Art. 30 BV ausbezahlten jährlichen Entschädigungen nicht direkt verwendet werden.

Die jährlichen Kosten sind bei diesen Kantonen nach Zeit und Umständen sehr verschieden; bei allen zeigt sich aber in der Nachkriegszeit eine erhebliche Zunahme, die, wie für alle Bauten in der Schweiz, mit der allgemeinen Preissteigerung der Jahre 1918—1922 zusammenhängt.

Der Bundesrat hat mit der grössten Sorgfalt die gemeinsame Eingabe der vier Kantone Graubünden, Uri, Tessin und Wallis, sowie auch das spezielle Gesuch des Kantons Tessin vom 21. März 1924 geprüft. Wenn

er sich auch der in diesem Gesuche enthaltenen Begründung über die Abänderung der in Art. 30 der Bundesverfassung festgesetzten Summe nicht ganz anschliessen konnte, so hat er sich doch dazu entschieden, den vorgelegten Begehren Folge zu geben.

Er hat sich überzeugt, dass die in Art. 30 vorgesehene Entschädigung nicht nur ausschliesslich für den Unterhalt der internationalen Alpenstrassen der vier erwähnten Kantone bewilligt worden ist, sondern auch zur Vergütung der früher von den Kantonen erhobenen Zollgebühren usw.

Der Kanton Tessin leitet seine, die der anderen drei Kantone stark überschreitende Forderung um Erhöhung dieser Entschädigung von folgenden Erwägungen ab:

„Der Bundesbeitrag, der, wie aus den Protokollen des Nationalrates ersichtlich ist, schon im Jahre 1874 als ungenügend betrachtet wurde, stellt heute nur eine minimale Entschädigung für die angewachsenen Kosten des Unterhaltes dar. In diesen letzten Jahren sind aber die Ausgaben auf eine halbe Million gestiegen und sie werden in den nächsten Jahren noch höher steigen in Anbetracht der Verteuerung des Baumaterials, sowie der Tagelöhne und infolge der Entwicklung des Verkehrs und der Verkehrsmittel.

Dieser Bundesbeitrag von Fr. 200,000 erscheint infolgedessen ganz ungenügend, wenn wir in Betracht ziehen, dass dieser nicht nur für den Unterhalt der internationalen Alpenstrassen, sondern auch (und in dieser Hinsicht lassen die eidgenössischen Akten keinen Zweifel aufkommen) für die Zinsen und die Amortisation des zum Baue nötigen Kapitals, das, wie wir gesehen haben, für den Kanton Tessin sich auf über 7 Millionen Franken beläuft, verwendet werden soll.

Aber es gibt noch andere Betrachtungen, deren Tragweite viel allgemeiner und bedeutungsvoller ist.

In den Botschaften des Bundesrates, in den Berichten der Kommissionen, sowie in den Diskussionen der eidgenössischen Räte wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die neue Bundesverfassung von 1874, welche die Kantone der Verbrauchssteuern, der Weg- und Brückengelder und des Zollrechtes beraubte, die Gebirgsgrenzkantone in eine ausserordentlich schwierige Lage versetzen werde, wofür man ihnen eine besondere Entschädigung zuteil werden lassen müsse, welche (da man diese bei dem völligen Ausbleiben jeglicher Entschädigung für die abgeschafften kantonalen Rechte nicht anders festzustellen vermöchte) in der Form einer Entschädigung an diese Kantone für die Erstellung und den Unterhalt der Alpenstrassen gewährt wurde, „desservant principalement le commerce et le trafic entre la Suisse et l'Italie ainsi que le transit“.

Der Verlust, den die Bundesverfassung dem Kanton Tessin zufügte, konnte schon damals nicht und kann noch viel weniger heute nur in der Einbusse der Weggelder bestehen. Die Zentralisierung der schwei-

zerischen Volkswirtschaft, sowie die Erwerbung der kantonalen Rechte durch den Bund haben den Kanton nach 1874 von seinen natürlichen, gegen Süden gerichteten Märkten abgeschnitten, ohne ihn an die schweizerischen anzunähern, die vor dem erfolgten Bau der Gotthardlinie fast unerreikbaar und auch nachher für ihn überaus schwierig waren, infolge der erhöhten Tarife, welche die Konkurrenzfähigkeit seiner Produkte ausschlossen und ausschliessen.“

Wir erwähnen diese Begründung, können sie aber nur zum Teil annehmen.

Im besonderen nimmt sie keinen Bezug auf die Tatsache, dass im Gegensatz zu den gefassten Beschlüssen über die Zollerträgnisse die Kantone von ihren Militärlasten befreit wurden.

Wollte man diesem einzigen Umstand der Kaufkraftverminderung der Zahlungsmittel Rechnung tragen, so sollten die in Art. 30 BV vorgesehenen Entschädigungen um 50 % erhöht werden, wie es die gemeinsame Eingabe der vier genannten Kantone verlangte. Aber es ist auch gerecht in gewissem Masse von den schon erwähnten Erwägungen, die nach unserer Ansicht in etwas übertriebener Weise in der Tessiner Eingabe wiederholt werden, Rücksicht zu nehmen. Im übrigen ist nicht zu vergessen, dass auch die Beanspruchung der in Frage stehenden Strassen, speziell durch den Automobilverkehr, seit Jahren eine ausserordentlich vermehrte geworden ist — vor allem qualitativ durch stärkere Abnutzung — und daher muss auch eine allfällige Erhöhung des Strassenbeitrages dieser Tatsache noch weiter Rechnung tragen. Damit wird auch für die vier Kantone einem in den letzten Jahren wiederholt aufgestellten und allgemein anerkannten Programmpunkte eidgenössischer Politik, der Unterstützung unserer Gebirgsregionen, durch Zurverfügungstellung erhöhter Summen mit genereller Verwendungsmöglichkeit gerade für die Bedürfnisse solcher Gegenden, in unanfechtbarer Weise Rechnung getragen.

Werden die vom Kanton Tessin vorgebrachten Folgerungen auf diejenigen der anderen drei Alpenkantone übertragen, so ergibt sich, dass die Verdoppelung der durch die Bundesverfassung festgesetzten Entschädigungen den jetzigen Verhältnissen gerecht wird.

Der Bundesrat schlägt diese letztere Lösung vor, wobei er sich wohl bewusst ist, dass auch ein anderer Weg denkbar wäre, indem nicht starre Ziffern, sondern Verhältniszahlen eingesetzt würden, die zu bestimmten massgebenden Faktoren in Beziehung gebracht werden müssten. Damit würde aber in diese ganze Regelung, die seinerzeit sicherlich als eine endgültige gedacht war, wie gerade die Abrundung der anno 1874 errechneten Summen beweist, ein Moment der Unsicherheit und Unbeständigkeit hineingebracht, das den ganzen Verfassungsgedanken der Ablösung denaturieren würde. Auch wenn man anerkennt, dass die Korrektur der

Verfassungsbestimmung sich heute als wünschenswert vom Standpunkt der Billigkeit aus erweist, so darf das nicht zu einer Übertreibung führen, welche an der ganzen verfassungsmässigen Konstruktion rütteln und den historischen Hergang verfälschen würde. Die Ablösung soll also wiederum als eine endgültig festgelegte erscheinen.

Mit dieser materiellen Lösung ist auch die richtige formelle Lösung vorgezeichnet. Diese besteht in einer Änderung des Art. 30 BV auf dem durch den 3. Abschnitt der Bundesverfassung vorgeschlagenen Wege. Wir hätten gern, da das Bedürfnis nach ausgiebigerer Bundeshilfe nicht erst von heute datiert und wir im übrigen die wohlwollende Behandlung der Eingabe der Alpenstrassenkantone und speziell der sogenannten „Tessiner Begehren“ in einem raschen, den eidgenössischen Hilfswillen besonders deutlich zum Ausdruck bringenden Verfahren dartun wollten, einen kürzeren Weg eingeschlagen, sei es durch blossen Budgetbeschluss, sei es durch einen eigentlichen Bundesbeschluss.

Wir mussten uns aber in einlässlichem Studium der Frage überzeugen, dass dies nicht angängig sei. Schon bei anderer Gelegenheit haben wir uns dahin ausgesprochen, dass mit einer Subventionspraxis, die sich nicht auf die eidgenössische Gesetzgebung oder einen unzweideutigen Verfassungsartikel stütze, gebrochen werden müsse im Interesse einer gesunden eidgenössischen Finanzpolitik und auch einer sauberen Verwaltungspolitik überhaupt. Die Berufung auf den Art. 2 BV könnte die ganze übrige Verfassung überflüssig machen, wenn man ihn, wie das schon geschehen, zu einer Kompetenzquelle machen wollte. Auch der Art. 23 BV versagt uns im vorliegenden Falle, weil wohl nicht gesagt werden kann, dass die den vier Kantonen neu zu bewilligenden Summen der „Errichtung öffentlicher Werke“ dienen sollen.

Es fehlt aber hier nicht nur der stützende Verfassungsartikel, sondern es steht sogar einer direkt im Wege, der eine nach früherer Auffassung abschliessende Lösung der Subventionsfrage gebracht hatte und also zuerst durch neuen Entschluss des Schweizervolkes beseitigt bzw. geändert werden muss. Nicht einmal ein Gesetz dürfte richtigerweise die Verfassungsbestimmung des Art. 30 ändern, auch nicht vorübergehend. Wir wenden uns aber mit vollem Vertrauen an Volk und Stände mit der Bitte, dem eidgenössischen Solidaritätsgedanken, der uns bei den Besprechungen mit der Regierung des Kantons Tessin und bei der dort erzielten Verständigung über die mögliche Hilfe geleitet hat, durch Gutheissung der in Aussicht genommenen Erhöhung sichtbaren Ausdruck zu verleihen. Dass wir die Hilfeleistung nicht nur dem in vorderster Linie stehenden Kanton Tessin, sondern von uns aus dann auch den in den gleichen rechtlichen Verhältnissen stehenden Kantonen Uri, Graubünden und Wallis zubilligen, erheischt die Gerechtigkeit; wir haben den gleichen Gedanken auch bei der Verbesserung der Güterzusammenlegungssubventionen für Gebirgsgegenden mit aussergewöhnlicher Grundbesitzerstücke-

lung walten lassen. Wir sind überzeugt, dass wir mit der vorgeschlagenen Neuerung nicht nur ein Gebot der Billigkeit durch Anpassung an ganz veränderte wirtschaftliche Verhältnisse erfüllen, sondern auch am richtigen Orte Segen stiften.

Wenn wir einerseits auf strikte Beachtung des verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Revisionsweges Gewicht legen, so möchten wir durch den hierdurch veranlassten etwas langsamen Geschäftsgang es nicht verunmöglichen, dass die vier Kantone schon in dem Jahre, in welchem die Verständigung zwischen den vorberatenden Behörden stattgefunden hat, in den Genuss der vorgeschlagenen Erhöhung kommen sollen. Aus diesem Grunde haben wir die Rückwirkungsklausel aufgenommen, welche die Erhöhung vom 1. Januar 1925 an spielen lässt.

Endlich halten wir es, wenn wir auch im übrigen uns gerade wegen der erwünschten raschen Durchführung der Hilfe auf die allernotwendigsten Verfassungsänderungen beschränken und sie nicht mit andern vielleicht gar nicht weit abwegs liegenden Zukunftspostulaten verquicken wollen, doch für wünschenswert, gleichzeitig die Aufhebung des bisherigen Absatzes 4 von Art. 30 BV vorzunehmen. Die Bestimmung, dass Uri und Tessin jährlich Fr. 40,000 für Schneebrucharbeiten am Gotthard erhalten, „für solange, als die Strasse über den Bergpass nicht durch eine Eisenbahn ersetzt sein wird“, ist durch den Bau der Gotthardbahn längst gegenstandslos geworden; es ist am Platze, diese rein historische Eierchale bei dem gegebenen Anlasse abzustreifen.

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beehren wir uns, Ihnen zu beantragen, nachstehenden Entwurf eines Bundesbeschlusses zu genehmigen.

Bern, den 12. Dezember 1925.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Musy.

Der Bundeskanzler:

Kaeslin.

(Entwurf.)

Bundesbeschluss

betreffend

die Abänderung des Artikels 30 der Bundesverfassung.

Die Bundesversammlung
der schweizerischen Eidgenossenschaft

beschliesst:

I. Die Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 erfährt folgende Abänderung:

Art. 30, Absatz 3, wird durch die Bestimmung ersetzt:

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

für Uri	Fr. 160,000
für Graubünden	„ 400,000
für Tessin	„ 400,000
für Wallis	„ 100,000.“

Art. 30, Absatz 4, wird aufgehoben.

II. Diese Verfassungsänderung wird dem Volke und den Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

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

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Abänderung des Art. 30 der Bundesverfassung. (Vom 12. Dezember 1925.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1925
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	50
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	2029
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	16.12.1925
Date	
Data	
Seite	515-522
Page	
Pagina	
Ref. No	10 029 575

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

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

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.