

Vormittagssitzung vom 9. Juni 1942.**Séance du 9 juin 1942, matin.**

Vorsitz — Présidence: M. Rosselet.

4185. Güterbeförderung mit Motorfahrzeugen. Begutachtung des Volksbegehrens.
Transport automobile de marchandises.
Préavis sur l'initiative.

Botschaft und Beschlusssentwurf vom 19. Dezember 1941 (Bundesblatt I, 1120). — Message et projet d'arrêté du 19 décembre 1941 (Feuille fédérale I, 1132).

Beschluss des Ständerats vom 18. März 1942.
 Décision du Conseil des Etats, du 18 mars 1942.

Antrag der Kommission.

Mehrheit:

Eintreten.

Minderheit

(von Almen, Fauquex, Gottret, Petrig, Riedener,
 Rusca-Chiasso, Valloton.)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerats.

Proposition de la commission.

Majorité:

Passer à la discussion des articles.

Minorité:

(von Almen, Fauquex, Gottret, Petrig, Riedener,
 Rusca-Chiasso, Valloton.)

Adhésion à la décision du Conseil des Etats.

*Titel und Ingress.***Antrag der Kommission.**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerats.

*Titre et préambule.***Proposition de la commission.**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

*Art. 1, Ingress und Zif. 1.***Antrag der Kommission.**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerats.

*Art. 1, préambule et ch. 1.***Proposition de la commission.**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

*Ziffer II, Ingress und Art. 23ter, Abs. 1.***Antrag der Kommission.**

Mehrheit:

Art. 23ter, Abs. 1. Der Bund ordnet durch Gesetz den Verkehr auf der Eisenbahn sowie die motorisierten Transporte auf der öffentlichen Strasse, zu Wasser und in der Luft und sichert die Zusammenarbeit der einzelnen Verkehrsmittel. Dabei kann er, unter Ausschluss eines Monopols,

nötigenfalls vom Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen.

Minderheit

(von Almen, Fauquex, Gottret, Petrig, Riedener,
 Rusca-Chiasso, Valloton):

Der Bund ordnet durch Gesetz den Verkehr auf der Eisenbahn sowie die motorisierten Transporte auf der öffentlichen Strasse, zu Wasser und in der Luft und sichert die Zusammenarbeit der einzelnen Verkehrsmittel zum Nutzen der Volkswirtschaft und der Landesverteidigung. Dabei kann er, unter Ausschluss eines Monopols, nötigenfalls vom Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen.

*Chiffre II, préambule et art. 23ter, al. 1^{er}.***Proposition de la commission.**

Majorité:

Art. 23ter, 1^{er} al. La Confédération règle par la loi le trafic par chemin de fer et les transports motorisés exécutés sur la voie publique, par eau et par air et assure la collaboration des divers moyens de transports. Elle peut au besoin déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, à l'exclusion de tout monopole.

Minorité

(von Almen, Fauquex, Gottret, Petrig, Riedener,
 Rusca-Chiasso, Valloton):

La Confédération règle par la loi le trafic par chemin de fer et les transports motorisés sur la voie publique, par eau et par air, et assure la collaboration des divers moyens de transports, dans les conditions les meilleures pour l'économie publique et la défense nationale. Elle peut au besoin déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, à l'exclusion de tout monopole.

*Abs. 2.***Antrag der Kommission.**

Mehrheit:

Ablehnung.

Minderheit:

Zustimmung zum Beschluss des Ständerats.

Antrag Lachenal.

Der private, nicht berufsmässige Personen- und Warenverkehr wird durch diesen Artikel nicht berührt.

*Al. 2.***Proposition de la commission.**

Majorité:

Rejeter l'alinéa 2.

Minorité:

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Proposition Lachenal.

Le transport privé non professionnel des personnes ou des marchandises n'est pas visé par le présent article.

Mitunterzeichner:—*Cosignataires*: Bachmann, Berthoud, Billieux, Bircher, Burrus, Chassot, Crittin, Fauquex, Gogerät, Gottret, Humbert, Kuntschen, Oeri, Paschoud, Perréard, Picot, Rais, Rochaix, Vodoz.

*Art. 2 und 3.***Antrag der Kommission.**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerats.

Proposition de la commission.

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Berichterstattung. — *Rapports généraux.*

Wey, Berichterstatter der Mehrheit: Wir kehren nach diesem Exkurs in die internationale Wirtschaftspolitik zurück zu einer rein schweizerischen Frage, bei der kein Porzellan zerschlagen werden kann, auch wenn wir uns so offenherzig und wenig diplomatisch äussern, wie beim soeben erledigten Geschäft.

Die Botschaft des Bundesrates vom 19. Dezember 1941 über die Aenderung der Bundesverfassung für den Transport bei der Eisenbahn, der Strasse, zu Wasser und in der Luft, lehnt das Volksbegehren für eine Gütertransportordnung von 1938 ab. Es war dieses Volksbegehren von 385 000 Unterschriften begleitet, und es wollte in einem Artikel 37 quater der Bundesverfassung festlegen, dass sich der Ferngüterverkehr vorwiegend auf den Eisenbahnen abzuwickeln habe. Diese Initiative kam aus Kreisen, die den Eisenbahnen nicht fern stehen; sie wurde aber auch kräftig von solchen unterstützt, die den Bund veranlassen wollten, endlich aus seiner Reserve herauszutreten und die dringliche Ordnung des schweizerischen Verkehrswesens zu schaffen. Wir lehnen die Gütertransport-Initiative mit dem Gegenentwurf ab, und damit lehnen wir auch jedes Privileg der Eisenbahn ab. Aber die Mehrheit Ihrer Kommission hat mit 14:7 Stimmen bei den in Diskussion stehenden Verfassungsbestimmungen auch keine Ausnahme zugunsten anderer Transportmittel zugelassen. Während der Bundesrat und der Ständerat im Gegenentwurf die Bestimmung aufgenommen haben, dass der Personenverkehr ohne Entgelt durch die zukünftige gesetzliche Ordnung nicht berührt werden soll, lässt es die Mehrheit der Kommission beim blossen Kompetenzartikel bewenden.

Nun muss ich Ihnen sagen: was gewisse Kreise vom Automobilverkehr hier verlangen, läuft auf eine ganz singuläre und einzigartige Behandlung einer Volksinitiative hinaus. Man lehnt die Initiative nicht nur ab, sondern man will einen Gegenentwurf zustandebringen, bei dem jedes Privileg gegenüber den Bahnen, das nach Wunsch der Initianten einzuführen wäre, wegfällt, aber alle Privilegien zugunsten der andern, die gegen die Initiative waren, aufgenommen werden sollen. Das kann man sich bei uns offenbar nur gegenüber den Bahnen gestatten, die vornehmlich dem Bunde gehören. Wenn irgend eine andere Gruppe eine Volksinitiative einleiten und die nötige Unterschriftenzahl, gar mit 385 000 zustandebringen würde, und es würde diese Initiative durch einen Gegenentwurf ins vollständige Gegenteil umgekrempelt, was gäbe das für einen Aufruhr in der schweizerischen Öffentlichkeit?

Das Problem, mit dem wir uns jetzt zu beschäftigen haben, ist sehr einfach. Dem Bund fehlt die Kompetenz für die Ordnung und Koordinierung

des Verkehrs. Der Bund soll im Interesse unseres Landes in der Lage sein, durch die Gesetzgebung die verschiedenen Verkehrsmittel in den Dienst unserer Volkswirtschaft zu stellen. Die gegenseitige ruinöse Konkurrenz und Bekämpfung soll durch Ordnung ersetzt werden, und zwar soll auf der ganzen Linie Ordnung geschaffen werden, bei den Bahnen, den motorisierten Transporten, bei den Transporten auf den öffentlichen Strassen, zu Wasser und in der Luft. Wir wissen nicht, was für Aenderungen uns der Krieg im Verkehrswesen bringt. Anzunehmen ist, dass der Luftverkehr besonders auf grössere Distanzen sich stark entwickeln wird. So scheint es uns, Zeit zu sein, dass der Bund die Kompetenz erhält, ordnend und regelnd einzugreifen, damit nicht gegeneinander, sondern miteinander gearbeitet wird.

Nun mache ich Sie jetzt schon auf folgendes aufmerksam: Der Bundesrat hat eine grosszügige Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in Aussicht genommen. Man spricht von 4,6 Milliarden Franken, die zu diesem Zwecke aufgewendet werden sollen. Nun frage ich Sie: Soll man nicht, bevor man Milliarden für den Ausbau der Strassen, der Wasserwege, der Eisenbahnen und Hunderte von Millionen für Flugplätze zur Verfügung stellt, eine Ordnung im Verkehrswesen anstreben, um nicht nachher sagen zu müssen: jetzt, nachdem wir die Verkehrswege ausgebaut haben, kommt die Ordnung, die dann feststellen lässt, dass in diesem oder jenem Sektor eine so gewaltige Kapitalaufwendung gar nicht notwendig gewesen wäre? Auch aus diesem Gedanken heraus ist die Ordnung des Verkehrswesens dringlich. Alle Verkehrsmittel ohne Ausnahme dienen unserem Land und seiner Wirtschaft. Ohne jeden Hintergedanken betrachtet, ist das Problem, das wir jetzt zu lösen haben, ich wiederhole es, denkbar einfach. Es handelt sich nur um einen klaren Kompetenzartikel. Alles andere gehört nach der Ueberzeugung der Mehrheit der nationalrätlichen Kommission zur Ausführung, es gehört in die Gesetzgebung. Sobald sie aber diesen neuen Artikel der Bundesverfassung mit Ausnahmen belasten, beginnt der Kampf, und Sie werden nicht fertig, sondern rufen weiteren Begehrlichkeiten. Das hat der Bundesrat erfahren. Er glaubte mit der Privilegierung des Personenverkehrs ohne Entgelt sei nun alles einverstanden, die Sache sei in Ordnung. Die Bestimmung ist aufgenommen worden durch den Bundesrat, durch das Departement, durch den Ständerat, durch die Minderheit unserer Kommission. Und schon kommen die Anträge, das genüge nicht, der Werkverkehr müsse auch ausgenommen werden. Anderes wird noch folgen. Die Verfassung soll dem Bund die Kompetenz geben und diese soll so allgemein umschrieben sein, dass die Gesetzgebung ohne verfassungsrechtliche Schwierigkeit sich später den veränderten Verhältnissen anpassen lässt. Kompliziert ist diese einfache Frage erst durch die vielen Begehren und zahlreichen Eingaben geworden, in denen Wünsche vertreten werden, die mit der verfassungsrechtlichen Ordnung nichts zu tun haben, die erst dann näher geprüft werden müssen, wenn es sich um die gesetzliche Ordnung, um die Ausführung der Verfassungsbestimmung handelt.

Nun mache ich Sie darauf aufmerksam, dass diese Ausnahmebestimmungen in der Verfassung auch die schwere Gefahr in sich bergen, dass man nachträglich bei der Ausführungsgesetzgebung nicht mehr entgegenkommt. Man wird sagen, dass die Ausnahme in der Verfassung enthalten ist und weitere nicht mehr möglich sind. Wenn Sie keine Ausnahmen aufnehmen, kann dieser Einwand niemals gemacht werden. Wir wissen ja alle in diesem Saale, dass die Verfassungsbestimmungen grössere Autorität haben als die gesetzlichen. Verfassungsbestimmungen gehen den gesetzlichen vor. Die Verfassungsbestimmungen können die gesetzlichen Bestimmungen abändern, aber nicht umgekehrt. Die Bundesverfassung soll nicht die Gesetzgebung ersetzen wollen. Für Ausführungsvorschriften, die oft dem raschen Wechsel der Anschauungen, den wirtschaftlichen und sozialen Aenderungen unterliegen, ist in der Verfassung kein Platz. In unserem demokratischen-föderativen Staatswesen, wo verschiedene Baumeister am Rechte flicken, soll vor allem dafür gesorgt werden, dass nicht Vorschriften in die Bundesverfassung aufgenommen werden, von denen man sagen muss, dass sie lediglich den taktischen Zweck verfolgen, die eine oder andere Gruppe für alle Zeiten vor staatlichen Eingriffen sicherzustellen und sie damit zu veranlassen, keinesfalls Opposition zu machen. Gerade in der vorliegenden, an und für sich recht einfachen Frage ist dieses Vorgehen ausserordentlich gefährlich, weil man die Geister, die man rief, nicht mehr los wird. Jede Ausnahme ruft eine andere. Wer keinen Hintergedanken hat, der hat Zeit genug, sich zu wehren und Opposition zu machen, wenn die Regelung des Verkehrs durch „Gesetz“, d. h. mit Referendumsvorbehalt, so heisst es in unserem Vorschlag, in Diskussion steht. So weit sind wir aber noch lange nicht.

Im wesentlichen unterscheidet sich der Vorschlag unserer Kommission von jenem des Bundesrates und des Ständerates darin, dass wir den Satz, dass der Personenverkehr ohne Entgelt durch die zukünftige Ordnung und Zusammenarbeit der einzelnen Verkehrsmittel zum vornherein und für alle Zeiten ausgenommen ist, gestrichen haben. Dabei hat es nicht die Meinung, dass die Mitglieder der Kommissionsmehrheit etwa den Personenverkehr ohne Entgelt benachteiligen wollen. Wir hörten, von zuständiger Seite in der Kommission, dass in den meisten Ländern, in denen die Ordnung zwischen den einzelnen Verkehrsmitteln weiter vorgeschritten ist als bei uns, Ausnahmen zugunsten des Personenverkehrs ohne Entgelt bestehen. Diese Frage wird auch bei der Schaffung der Ausführungsgesetze ihre Prüfung und Lösung erfahren. Aber mit der Ausnahmebestimmung für den unentgeltlichen Personenverkehr erscheint sofort der Werkverkehr, der auch ausgenommen werden möchte, dann kommen die Freunde der Eisenbahnen, und wer ist es heute nicht, wo bald alle andern Verkehrsmittel, deren Räder stille stehn, recht neidisch auf sie sehen, und die wollen im Bewusstsein, dass die Bahnen zum Rückgrat der schweizerischen Wirtschaft wurden, auch Sicherungen, wie sie die Gütertransportinitiative vorsieht. So nebenbei möchte ich nur fragen, wie kann man sich eine „Zusammenarbeit“ der ein-

zelnen Verkehrsmittel denken, wenn die Privatautos ausgenommen werden, auch alle Flugzeuge, die in Zukunft dem Personenverkehr ohne Entgelt dienen? Zu allem gibt es ja gar keinen Personenverkehr ohne Entgelt, jedes Verkehrsmittel kostet etwas, seine Spesen sind irgendwo einkalkuliert, vom Arzt, der mit seinem Auto die Patienten besucht, wie vom Geschäftsmann, der es für seinen Betrieb braucht.

Bei diesen und ähnlichen Ueberlegungen sagte sich die Mehrheit der Kommission, wir tun das, was notwendig ist und schaffen einen blossen Kompetenzartikel. Es wird dann Sache der Gesetzgebung sein, darnach zu trachten, dass die so verschiedenen Interessen der einzelnen Verkehrsmittel in eine Ordnung zugunsten des ganzen Landes gebracht werden können.

Die Botschaft des Bundesrates sagt Ihnen, dass nach der Verwerfung des Verkehrsteilungsgesetzes eine bis 1945 befristete Autotransportordnung durch dringlichen Bundesbeschluss 1938 erlassen wurde. Es zeigte sich auch damals, dass rascher ein Gesetz durch „höchst unsachliche Argumente“, so drückten sich wörtlich die Motorwagenbesitzer in einer Eingabe aus, verworfen, als etwas Besseres geschaffen werden kann. In der Automobiltransportordnung ist eine Regelung mit Bewilligungspflicht für den gewerbmässigen Gütertransport, mit blosser Registrierpflicht für den Werkverkehr, mit Zusammenschluss der berufszugehörigen Transportunternehmer, mit einer Transportkommission, mit sozialpolitischen Massnahmen usw. errichtet worden, die uns zeigt, wie schwierig es ist, eine Ordnung zu erreichen und wie falsch es wäre, in der Verfassung durch Ausnahmebestimmungen die spätere Zusammenarbeit zu erschweren. Man wird sich — so führte der Direktor des eidgenössischen Amtes für Verkehr, Herr Dr. Cottier, aus — bewusst bleiben müssen, dass sogenannte Dauerlösungen nicht denkbar sind, „denn der Verkehr wird stets im Flusse bleiben. Im Verkehr gibt es und darf es keinen Stillstand geben. Immer wieder werden periodische Ueberprüfungen von gesetzlichen Bestimmungen notwendig sein“. Auch diese zutreffenden Ausführungen sprechen doch deutlich für den blossen Kompetenzartikel, der in der Verfassung keine Ausnahme festlegt. Dann können die gesetzlichen Regelungen den Erfordernissen der Zeit immer angepasst werden, ohne dass ihnen Bundesverfassungsbestimmungen entgegenstehen, die ohne den viel schwereren Apparat sich nicht mehr ändern lassen.

Die Gesetzgebung hat gestützt auf den Kompetenzartikel der Bundesverfassung das schwierige Problem zu lösen, den einzelnen Verkehrsmitteln ihre zweckmässige Aufgabe zu übertragen und im gesamten Interesse unseres Landes eine umfassende Verkehrs koordinierung anzustreben. Die Gegensätze zwischen dem Automobilverkehr und den Eisenbahnen sind lange als wesentlich technischer Art betrachtet worden. Sie liegen aber viel mehr in der Betriebsform begründet. Die Eisenbahnen sind öffentliche Verkehrsmittel; sie haben die Betriebs- und Beförderungspflicht, den Tarifzwang, und dazu kommt ein Tarifs system beim Güterverkehr, nach dem Waren, deren Beförderung den Bahnen die gleichen Kosten verursachen, nicht

gleiche Transportpreise bezahlen müssen; man nennt es das Werttarifsystem. So werden Rohstoffe und Massengüter zu niedrig angesetzten Taxen befördert, und die damit entstehenden Verluste sucht die Bahn durch die Tarife auf höherwertigen Gütern auszugleichen. Der Motorlastwagen überlässt dagegen die Massengüter der Eisenbahn und bemächtigt sich des Transportes der höher bewerteten Fabrikate. Durch die Transportpflicht und den Tarifzwang sind die Bahnen nun nicht frei, Transporte anzunehmen, wenn sie ihnen Vorteil bieten und andere abzulehnen, die ihnen keinen Nutzen bringen. Wir kennen Industrien, die ihre gesamten Rohstoffe mit dem billigen Eisenbahntarif sich zuführen lassen, aber ihre Produkte zum Transport nicht der Bahn übergeben, sondern mit ihren Lastwagen dem Kunden zustellen. Wenn die Bahn frei wäre, wie der Lastwagen, dann könnte sie einfach erklären: Entweder erhalten wir beide Aufträge, oder wir lehnen auch die Gewährung von besonders billigen Tarifen für Lieferung der Rohstoffe ab. An diesem Beispiel zeigt sich, wie anders die Lage der Bahnen gegenüber den Lastwagen ist. Es wird auf gesetzlichem Wege dafür zu sorgen sein, dass nach dem Kriege die ruinöse gegenseitige Konkurrenz der verschiedenen Betriebsmittel, wozu noch neue sich gesellen werden, in eine vernünftige Ordnung gebracht wird. Daran haben alle ein Interesse, denn jedes Verkehrsmittel am richtigen Ort eingesetzt, bringt unserer Volkswirtschaft Nutzen; was wir aber in den Jahren vor dem Kriege sahen, das war zum schönen Teil Raubbau an unserer nationalen Wirtschaft.

Die Mehrheit der Kommission will in dem blossen Kompetenzartikel dafür sorgen, dass bei der kommenden Verkehrsordnung alle Verkehrsmittel, die Eisenbahnen, das Automobil, die Luftschiffahrt und die Wasserwege in der Verfassung gleichberechtigt sind: die Spiesse sollen für alle gleich lang sein. Darin liegt aber auch das wahre nationale Interesse. Wir verkennen keineswegs, dass nicht nur von den Eisenbahnen ungezählte Existenzen abhängig sind, sondern auch vom Automobil und in Zukunft sicher in vermehrtem Masse vom Flugverkehr und der Wasserwirtschaft Ihnen allen gilt unsere Sorge und unser Streben für einen gerechten Ausgleich.

Ich stelle fest:

1. Die Gütertransport-Initiative will eine Ordnung der Güterbeförderung durch motorische Transportmittel. Dabei soll der Fernverkehr vorwiegend auf den Eisenbahnen sich abwickeln.

2. Die Fassung des Bundesrates strebt eine allgemeine Verkehrsordnung an, mit der Zusammenarbeit der einzelnen Verkehrsmittel. Sie nimmt aber den Personenverkehr ohne Entgelt aus und nicht nur jenen mit dem Auto, sondern auch durch Flugzeuge usw.

3. Der Ständerat folgt materiell dem Bundesrat, die Fassung ist aber schwerfällig. Gut, dass wir mit dieser Redaktionsmethode keine neue Bundesverfassung entwerfen müssen. Die Fassung des Ständerates enthält auch die Privilegierung des Personenverkehrs.

4. Die nationalrätliche Kommission will keine Ausnahmen im Bundesverfassungsartikel zulassen.

Die Regelung soll durch Gesetz, also mit Referendumsvorbehalt, erfolgen. Sie verlangt: a) die gesetzliche Verkehrsordnung; b) die Zusammenarbeit; c) den Anschluss des Monopols für jedes Verkehrsmittel.

Wir wollen insbesondere den Automobilisten die Sicherheit geben, dass nicht später irgendein Monopol zugunsten der Bahnen oder eines andern Verkehrsmittels in der Gesetzgebung festgelegt werden kann. Jedes Monopol ist durch die Verfassung ausgeschlossen.

In verfassungsrechtlicher Hinsicht möchte ich bei den Einzelfragen auch noch einige Bemerkungen machen, da die Botschaft hier etwas knapp ist. Der Art 24ter der Bundesverfassung sagt, dass die Gesetzgebung über die Schiffahrt Bundessache sei. Ich halte dafür, dass der Bund berechtigt wäre, auf dem Gebiet der Schiffahrt das zu tun, was die neu vorgeschlagene Verfassungsbestimmung will: Ordnung und Zusammenarbeit mit andern Transportmitteln. So ist der Bund allgemein berechtigt, auf dem Gebiet der Schiffahrt regelnd durch die Gesetzgebung einzugreifen. Auch beim Art. 26 der Bundesverfassung, der einfach und geradezu musterhaft klar bestimmt, dass die Gesetzgebung über den Bau und den Betrieb der Eisenbahnen Bundessache sei, besteht kein Zweifel, dass der Bund zuständig ist, bei den Eisenbahnen das zu erreichen, die Massnahmen zu treffen, die eine Zusammenarbeit mit andern Verkehrsmitteln gestatten.

Das nämliche, was von den Eisenbahnen und Schiffahrt zu sagen ist, gilt auch von Art. 37ter, nach welchem die Gesetzgebung über die Luftschiffahrt Sache des Bundes bleibt. Bei diesen drei Verkehrsmitteln ist verfassungsrechtlich die Möglichkeit vorhanden, das zu tun, was wir wollen. Schwieriger wird das bei Art. 37, der bestimmt, dass der Bund befugt sei, „Vorschriften“ über Automobile und Fahrräder aufzustellen. Da steht nicht mehr ein klarer Kompetenzartikel, der die Gesetzgebung einfach als Bundessache erklärt, sondern es ist von „Vorschriften über Automobile und Fahrräder“ die Rede. In der Interpretation dieser Bestimmung gehen die Meinungen auseinander. Aber die Regelung des Wettbewerbes im Motorfahrzeugverkehr ist mit Art. 36 der Bundesverfassung möglich, der das Postregal geschaffen hat, das auch den Personenverkehr umfasst. Dieser Art. 36 genügt, um die Transporte von Personen und Gütern gegen Entgelt zu ordnen. Aber beim Verkehr mit eigenen Motorfahrzeugen, dem Werkverkehr, stösst man sofort auf Schwierigkeiten, mit denen auch das verworfene Verkehrsteilungsgesetz rechnen musste.

Einer umfassenden Ordnung der Zusammenarbeit des Motorfahrzeugverkehrs bereitet auch der Art. 31 über die Handels- und Gewerbefreiheit Schwierigkeiten. So kam der Ständerat zum Vorschlag, dass bei der Ordnung und Zusammenarbeit der einzelnen Verkehrsmittel nötigenfalls vom Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit abgewichen werden könne. Unsere Kommissionmehrheit folgt diesem Vorschlag und hat, um vor allem auch die Automobilisten zu beruhigen, wie ich bereits unterstrichen habe, noch die Worte beigefügt, dass ein Monopol ausgeschlossen ist.

Dass die Ordnung und Zusammenarbeit der Verkehrsmittel der „Volkswirtschaft und der Landesverteidigung“ dienen müsse, scheint uns selbstverständlich zu sein und darf füglich weggelassen werden. Diese, ich wiederhole, selbstverständlichen Worte enthalten zahlreiche andere Artikel der Bundesverfassung auch nicht, bei denen sie auch als selbstverständlich angesehen wurden. Es schadet aber auch nichts, wenn sie aufgenommen würden.

Die Minderheit der Kommission hat nun den Wortlaut des Entwurfes des Ständerates aufgegeben, sie nähert sich dem Wortlaut der nationalrätlichen Kommission. „Die vom Irrtum zur Wahrheit reisen, das sind die Weisen...“

Wir möchten eine einfache und klare Fassung, einen Kompetenzartikel, der alle beruhigen kann, die den Willen haben, diese dringende Ordnung durch die Bundesverfassung zu ermöglichen. Ich beantrage Ihnen namens der Mehrheit der Kommission Eintreten auf die Vorlage.

M. Graber-La Chaux-de-Fonds, rapporteur de la majorité: L'objet soumis à notre examen est, en lui-même, à la fois d'une complexité et d'une importance extrêmes. Il serait dès lors, à notre sens, impossible de vouloir résoudre tout le problème des transports d'un seul jet. Votre commission a pensé qu'il fallait se contenter, pour le moment, d'accorder à la Confédération des compétences générales lui permettant de régler par la loi et en temps opportun, le trafic par chemin de fer et les transports motorisés exécutés sur la voie publique, par eau et par air, en assurant la collaboration des divers moyens de transport.

Si tout le problème du transport est infiniment complexe, ce que propose votre commission est d'une grande simplicité. Il s'agit uniquement d'accorder à la Confédération des compétences tout en indiquant dans quel esprit elles s'exercent. Elles doivent assurer la collaboration des divers éléments intéressés.

En fait, la nécessité d'accorder ces compétences n'est sérieusement contestée par personne et nul ne songe à critiquer le principe fondamental admis, celui de la collaboration.

Mais l'histoire du problème que nous abordons, depuis 1935, s'est présentée de façons si diverses et les intérêts en jeu sont si nombreux et si étendus, que les malentendus et la méfiance éclatent de tout côté; on déclenche une véritable bataille en jetant dans la mêlée mille et un arguments qu'on aurait facilement pu réserver pour d'autres occasions.

Ces arguments ont été répandus avec tant de ténacité dans le pays et sur nos pupitres, que nos rapporteurs se voient contraints de les aborder afin d'en rompre le cercle... enchanteur.

On a laissé entendre que l'empressement du Conseil fédéral était suspect. Or, cette question est pendante devant le pays depuis de très longues années. C'est en 1928 que la première motion visant cette question fut déposée. Elle fut d'ailleurs adoptée à l'unanimité par les deux Chambres. En 1937, le peuple suisse se prononça. En 1938, une initiative populaire revêtue de 400.000 signatures fut déposée. Il serait difficile dès lors de parler d'empressement.

On s'est opposé à cette révision constitutionnelle sous le prétexte qu'elle tend à accorder à un moyen

de transport — il s'agit des chemins de fer — une protection artificielle, faisant de l'ancien moyen de communication un but en soi. Cette critique, plus passionnée qu'objective, ne résiste pas au moindre rapprochement avec le texte qui vous est soumis, pas plus d'ailleurs qu'avec celui du Conseil fédéral ni celui du Conseil des Etats.

C'est encore le même argument qui apparaît sous une autre forme quand on ose dire que la solution adoptée trahit l'intention de se faire octroyer le pouvoir de restreindre le trafic privé dans toute la mesure possible, autrement dit le droit d'éliminer un concurrent à des fins égoïstes.

Voilà qui est assez peu conciliable avec la collaboration recherchée et formulée.

M. le conseiller fédéral Celio a été sur ce point très net et très précis, disant que la formule de la collaboration «n'est pas simplement une façon de s'exprimer ni une allusion vague à un système de partage du trafic mais qu'elle est bien la pierre de touche du nouveau système.» Le législateur ne pourra jamais perdre de vue cette idée fondamentale qui exclut toute possibilité d'accorder au préalable la prééminence à un mode de transport sur l'autre, de subordonner l'un à l'autre. La cause, me semble-t-il, est entendue. Il n'est question ni de point de vue unilatéral ou égoïste ni de faire d'un des moyens en cause un but en soi.

On a déclaré que le redressement, l'assainissement des Chemins de fer fédéraux est cherché aux dépens des transports routiers. Cette supposition ne repose sur rien. On a cru la justifier en constatant une «hâte subite» qui n'existe point et en constatant, d'autre part, que «depuis assez longtemps on n'entend plus rien dire de précis au sujet de l'assainissement». Disons simplement que, sur ce point, les CFF. n'ont pas manqué de diligence, mais que cette œuvre ne saurait être précipitée, étant donné qu'il s'agira de trouver une somme considérable, plus d'un milliard et demi. Un projet de loi a été examiné par le Conseil national. Le Conseil des Etats en est saisi. On a modifié le régime des amortissements. On est à la veille de régler ce qui concerne les caisses d'assurance et de pension des fonctionnaires. L'assainissement doit être et sera mené à terme, mais en dehors de la modeste révision constitutionnelle proposée.

On a déclaré que cette révision sera combattue: «tant qu'il ne nous sera pas dit en termes clairs et engageant les autorités, quelle sera la réglementation du trafic privé dans la future législation des transports».

Il y a à cela cependant une raison fort simple. Si, dès maintenant, l'extraordinaire développement technique constaté dans tous les secteurs des moyens de transport laisse entrevoir des modifications profondes qui risquent de bouleverser les données actuelles, nul n'est à même de préciser de quel côté il faudra voler au secours pour défendre au mieux les intérêts économiques du pays: du côté des chemins de fer, des camions, des automobiles, des avions, des bateaux? Nul n'est à même de mesurer ce que seront les changements apportés, les perturbations causées, les problèmes à résoudre. Sur ce point, nous sommes devant une inconnue. Ce qui seul nous paraît certain, c'est qu'il y aura une crise générale des moyens de transport à sur-

monter, c'est qu'il y aura des mesures à prendre pour assurer leur utilisation la plus rationnelle, la plus économique et la plus fructueuse pour le pays et qu'il importe dès lors que la Confédération reçoive, dès avant que n'éclate cette crise due au progrès technique, des compétences qui lui permettront de légiférer au moment le plus opportun. A ce sujet, nous rappelons en passant que la Confédération a établi un très vaste programme de grands travaux de chômage englobant en particulier l'amélioration du réseau routier. Avant d'entrer dans cette voie — et ce peut-être demain — il importe que la Confédération sache quelles seront ses tâches et ses compétences.

On a reproché au projet de ne pas faire une exception au bénéfice du trafic privé des choses en soutenant que le trafic privé libre constitue le seul moyen de «contrôler la politique des tarifs et d'exercer sur elle une influence prépondérante». Il suffirait pour établir la vanité de cet argument de constater que, privés en fait de toute concurrence sur la route depuis quelques années, les chemins de fer n'en ont nullement profité pour hausser leurs tarifs. Les chemins de fer se sont à tel point préoccupés de favoriser en tout temps et au maximum possible le transport des marchandises les plus nécessaires à l'économie nationale — et cela bien avant qu'il existât une concurrence de la route — qu'ils ont souvent compromis leurs recettes d'exploitation.

La passion trop souvent fait franchir les limites de la bonne foi. Un des adversaires de la revision n'en arrive-t-il pas à écrire: «... il n'est pas prouvé qu'une fois adopté, l'article constitutionnel — prétendu de coordination — par lequel on croit attribuer des compétences étendues en matière de réglementation future et aussi et avant tout de restriction de l'automobilisme, les instances intéressées ne chercheront pas à se servir de la somme considérable demandée pour l'assainissement des chemins de fer de l'Etat, pour exercer sous une forme appropriée une certaine pression sur les autorités et l'opinion publique».

Une fois encore la revision proposée ne contient pas un mot qui permette de parler de «restrictions de l'automobilisme». D'autre part, aucune mesure ne sera prise sans qu'une loi soit élaborée. Cette loi — qui devra d'ailleurs s'inspirer du principe de la collaboration expressément formulé dans l'article proposé — permettra au Parlement et au peuple d'approuver ou de désapprouver en connaissance de cause et non sur de simples hypothèses plus ou moins élégantes.

Cinquante mille personnes, dit-on, vivent de l'automobilisme et peut-être faudra-t-il, dans un avenir prochain, entreprendre aussi l'assainissement de cette industrie. C'est vrai, très vrai! Il y a là une branche économique dont l'importance grandit et nul ne songe ou ne songera jamais à lui porter préjudice. Dans le propre secteur des engins motorisés sur route le manque d'ordre a déjà causé des difficultés et des dangers. Des entreprises ont été ruinées par une concurrence effrénée. L'insécurité est grande. Elle peut fort bien l'être beaucoup plus encore demain soit par la multiplication des voitures motorisées à bas prix, soit par le perfectionnement du rail ou l'extrême extension

de l'avion. Cela suffit à expliquer la nécessité d'accorder sans tarder des compétences à la Confédération. Le législateur aura par la suite à s'occuper de sauvegarder les intérêts économiques les meilleurs pour le pays.

Ne vous opposez pas au progrès technique et n'opposez pas ce qui est vieux à ce qui est jeune, dit-on. C'est là plutôt de la littérature qu'un argument. En fait, nul ne sait dans quel sens ce progrès va s'affirmer. Ce qu'on sait c'est qu'il modifiera beaucoup de choses et demandera de robustes adaptations. Ce qui peut paraître vieux aujourd'hui se révélera peut-être demain jeune et plein de vie. Ce qui paraît jeune aujourd'hui, demain sera peut-être délaissé.

Cette coordination sera bien difficile, ajoute-t-on. Personne n'en doute. Mais si elle est nécessaire, les difficultés entrevues ne peuvent nous empêcher d'accorder à la Confédération des compétences qui, fatalement, devront lui être assurées.

Je pourrais continuer longuement à citer les exagérations auxquelles on recourt. Au Conseil des Etats, un adversaire de la revision n'a-t-il pas protesté «contre un partage qui donne tout aux uns et rien aux autres?» n'a-t-il pas dit que «le jour où la Confédération aura obtenu les pouvoirs qu'elle réclame... les automobilistes seront livrés poings et pieds liés?» n'a-t-il pas craint «que la disposition nouvelle ne soit utilisée d'une manière unilatérale au seul profit des chemins de fer?»

Toute cette opposition, toutes ces critiques, toutes ces craintes répondent peut-être à d'anciens conflits mais aucune ne répond ni à l'esprit ni à la lettre du projet adopté par votre commission.

Il nous reste à examiner ce qui différencie le projet adopté par le Conseil des Etats de celui de votre commission.

Le texte du Conseil des Etats précise que la coopération est assurée dans les conditions les meilleures pour l'économie publique et la défense nationale. Il a paru à votre commission que point n'était besoin de dire dans un article constitutionnel des choses qui vont de soi et dont le législateur ne peut que s'inspirer. C'est là une pure question de forme.

Le texte du Conseil des Etats dit que la Confédération peut au besoin déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Ces mots «au besoin» ne figurent pas dans notre texte, soit. Mais c'est là encore une pure question de forme. On ne saurait guère se représenter le Parlement — et même le peuple — dérogeant à ce principe par fantaisie. Si jamais ils y étaient enclins — ce que je ne conçois guère, vraiment — ce n'est pas cette adjonction qui constituerait un barrage.

Le texte que nous vous proposons ajoute à la dérogation au principe de la liberté du commerce et de l'industrie «à l'exclusion de tout monopole». Cette formule souligne fermement celle de la collaboration et dissipe à cet égard les derniers soupçons. Il dissipera particulièrement ceux des électeurs en précisant mieux la nature même de cette collaboration.

Tout cela est sans importance aucune. Ce qui en a davantage peut-être c'est la quatrième différence. Le projet du Conseil des Etats, en son

alinéa 2, excluait des mesures pouvant être prises le transport non rémunéré des personnes.

On a voulu voir dans cette suppression la certitude que les automobilistes et les usagers de la route seront atteints par la réglementation future. Il ne faudrait pas s'acharner à combattre des moulins à vent. Notre commission tient tout simplement à laisser toutes les portes ouvertes afin que la Confédération puisse faire face à toutes les éventualités, même aux plus imprévues. Faudra-t-il un jour, pour assurer la collaboration recherchée, aussi légiférer en ce qui concerne le transport non rémunéré de personnes? Faudra-t-il le faire dans l'intérêt de l'un ou l'autre des divers moyens de transport ou dans celui de l'automobile elle-même? Voilà ce à quoi nul ne peut dès aujourd'hui donner une réponse catégorique. Ce sera au législateur d'examiner en temps et lieu si une telle nécessité s'affirme. Ce sera au peuple lui-même à dire, s'il le demande, si cette nécessité lui apparaît comme établie ou non.

Ceci m'amène à dire deux mots au sujet d'une proposition plutôt singulière faite par des adversaires de la revision mais que, sauf erreur personne n'a retenue devant votre commission. On aurait voulu soustraire la loi ou les lois d'application qui découleront du nouvel article constitutionnel aux dispositions de la loi réglant la clause d'urgence afin que soit décrétée à l'avance et par une disposition constitutionnelle l'interdiction de recourir à cette clause. Je suis bien loin d'être un partisan de la clause d'urgence. Il faut cependant reconnaître que son usage en est désormais moins facile. On ne saurait d'ailleurs supposer qu'il se trouvera jamais un parlement pour y recourir à de telles occasions. Mais encore si cela pouvait se supposer qui donc oserait sérieusement proposer qu'un article constitutionnel contienne une disposition qui annule une garantie générale donnée dans un autre article.

Il me paraît superflu de rechercher si diverses dispositions constitutionnelles existantes n'auraient pas suffi pour que la Confédération puisse se considérer compétente. Mais comme il existe certaines lacunes et certains doutes, il nous a paru indispensable d'y mettre fin par les textes que nous vous proposons.

Ne compliquons rien, ne dramatisons surtout rien. Ce que votre commission vous propose ne contient rien qui soit menaçant pour qui que ce soit, ne cache ni pièges, ni embûches. Ce projet veut simplement armer dès maintenant la Confédération pour lui permettre, par voie de législation, de régler le trafic par chemin de fer et les transports motorisés par eau et par air en assurant la collaboration de ces divers moyens de transport. Il ne s'agit ni de lutte, ni d'exclusion, ni de monopole, ni de suprématie. Tenant compte de la nécessité de faciliter le progrès technique mais aussi des bouleversements qu'il peut amener dans l'économie nationale et dans des branches importantes de notre industrie au sein d'un monde en pleine reconstruction et en pleine évolution, nous demandons que la Confédération ait la compétence de sauvegarder nos intérêts nationaux les meilleurs dans le domaine du transport.

M. Vallotton, rapporteur de la minorité: Je viens d'entendre, avec un très vif intérêt, les deux excellents rapports de la majorité. J'ai entendu, en particulier, avec intérêt les déclarations de M. Wey, président de la commission qui, en fait, ne combat pas les propositions de la minorité quant à l'al. 1 mais maintient son opposition à l'al. 2.

J'avais pensé que nous discuterions tout d'abord la question de l'entrée en matière et ensuite seulement les al. 1 et 2? Le président du Conseil ayant constaté que les deux rapporteurs de majorité avaient traité le tout en une seule fois, pense — et nous le comprenons — qu'il est, dès lors préférable de discuter le problème en son ensemble? Peut-être gagnerons-nous ainsi du temps.

Permettez-moi quelques observations préliminaires au sujet de l'entrée en matière.

Ainsi que MM. Wey et Graber l'ont excellemment relevé, le rail et la route se firent en Suisse, avant la guerre, une concurrence acharnée et ruineuse pour les deux parties: les déficits des chemins de fer fédéraux ou privés s'accumulèrent, tandis que de nombreuses entreprises de transports routiers faisaient faillite. Les champions du rail et ceux de la route constatèrent, eux aussi et à leurs dépens, et avant les belligérants, que la guerre ne paie pas.

Le Conseil fédéral désire mettre fin à ce chaos, dans l'intérêt national. Nous ne voulons que l'approuver. En effet, le chemin de fer et le véhicule à moteur, comme le cargo et l'avion, sont des moyens de transport qui doivent concourir à la prospérité du pays et non point se livrer une lutte néfaste.

Cette collaboration, cette coopération sont nécessaires au point de vue de la défense nationale, de l'économie publique, de la finance et au point de vue social.

Il est inexact de dire — comme certains l'ont fait — que la guerre actuelle a prouvé la supériorité du pneu sur le rail ou, au contraire, du chemin de fer sur le moteur. Les expériences faites sur tous les fronts démontrent au contraire que les deux moyens de transports sont indispensables, que leur interpénétration est complète et qu'il s'agit en réalité de deux mains travaillant au service du même corps. Prétendre qu'en Suisse le chemin de fer a triomphé du camion et de l'auto, pendant cette guerre; est une autre inexactitude: à supposer que notre pays ait été attaqué, nos chemins de fer électrifiés et leurs centrales eussent été l'un des objectifs immédiats (et singulièrement vulnérables) des bombardiers de l'assaillant et le camion eût été seul pour faire face à la situation.

Au point de vue économique, il est hors de doute que les chemins de fer demeurent «l'épine dorsale des transports publics», comme le disait un jour M. le conseiller fédéral Celio, au Conseil des Etats, sauf erreur. Ils assurent en particulier la répartition des matières premières dans une grande partie du pays. Mais il est non moins certain que les transports professionnels routiers, tout comme le trafic privé par le camion ou la camionnette et la livraison à domicile, sont une nécessité vitale.

Au point de vue social, M. Graber a fait allusion, tout à l'heure, à l'armée des quelque 50 000 personnes qui vivent en Suisse de l'auto et du camion. Il a relevé, avec raison, que cette armée

d'honorables citoyens se trouvent actuellement dans une situation extrêmement grave, je dirai même tragique, puisqu'ils ne peuvent plus gagner leur vie en exerçant leur métier. Je relève, à mon tour, les services éclatants rendus par les cheminots dès le début de cette guerre. Nous ne pouvons que les féliciter du dévouement, de la courtoisie et de la bonne volonté de cette armée sympathique et modeste qui, presque sans augmentation de ses effectifs, a assuré dans les conditions les plus difficiles un service doublé et parfois triplé d'importance.

Au point de vue financier enfin, certains chiffres sont éloquentes. L'investissement dans les chemins de fer fédéraux et privés représente un capital élevé. Mais notre parc routier, lui aussi, a une valeur considérable, les véhicules à moteur payaient aux cantons environ 26 millions en 1939 et les droits sur la benzine rapportaient à la Confédération, dans la même année, 52 millions $\frac{1}{2}$. L'hôtellerie, directement intéressée à l'automobile, représente, d'après les estimations du D^r Egger, dans son étude «Das schweizerische Gastgewerbe im Rahmen von Wirtschaft und Staat», un investissement total de 3 milliards 100 millions soit 1 milliard 600 millions pour les cafés et restaurants et 1 milliard $\frac{1}{2}$ pour les hôtels.

Je puis donc conclure sans crainte de démenti — et cela me paraît avoir de l'importance pour la suite de nos délibérations — que les chemins de fer, comme les véhicules à moteur, représentent un élément important de notre fortune nationale; que leur collaboration s'impose dans l'intérêt du pays comme dans leur propre intérêt.

Il nous faut donc chercher à substituer à la lutte stérile et néfaste du rail et de la route une collaboration intelligente, active et féconde.

Je suis persuadé qu'il n'est pas un seul député qui n'admette la nécessité de cette collaboration. Mais, pour qu'elle soit féconde, efficace, il faut tout d'abord que certaines conditions soient réalisées. Tout d'abord, il faut que les intéressés — cheminots ou routiers — admettent les sacrifices nécessaires au bien général du pays. Puis, que la confiance règne envers le département. A ce propos, il serait désirable que de nouvelles brochures émanant de fonctionnaires du département ne viennent pas justifier les inquiétudes des «usagers de la route». «L'assainissement des chemins de fer aux frais des véhicules à moteur» est une formule simpliste, dangereuse, qui ne saurait qu'engendrer une juste méfiance et compromettre toute collaboration.

Je m'abstiendrai de nommer l'auteur de cette brochure, parce qu'il est jeune et que nous avons tous commis des péchés de jeunesse. Je crains, M. le conseiller fédéral Celio, que de telles collaborations ne soient une gêne pour vous et je serais surpris que le Département des postes et des chemins de fer approuvât les conclusions d'une telle brochure?

Je suis heureux d'apprendre, M. le conseiller fédéral, par votre signe de dénégation que ce prétendu collaborateur n'en est pas un!

Je salue à ce propos l'esprit qui a animé M. le conseiller fédéral Celio et son excellent collaborateur, M. le directeur Cottier, lors des discussions devant

la commission. Je regrette, pour ma part, que le titre de «Département des chemins de fer» soit encore utilisé. En réalité, cette appellation est surannée et inexacte. Le Département des chemins de fer devrait s'appeler «Le Département des transports (ou des communications) et du tourisme». En effet, la tâche du département ne consiste point à défendre les intérêts exclusifs des chemins de fer mais à coordonner, dans l'intérêt général, tous les moyens de transports. M. le conseiller fédéral Celio l'a parfaitement compris et nous lui en sommes reconnaissants.

Mais cette condition d'ordre moral — la confiance — ne suffit pas. Il est nécessaire que certains principes directeurs soient acceptés de part et d'autre et qu'ils inspirent l'auteur de la future loi.

Quels sont ces principes directeurs?

1. Aucun des modes de transport ne doit être asservi à un autre. En d'autres termes, pas de monopole.

C'est pourquoi nous avons préféré au texte des Etats le texte de la majorité de notre commission qui constate qu'il n'y a pas de monopole.

2. La législation nouvelle ne saurait s'opposer à l'évolution moderne, car toute entrave serait vaine et n'engendrerait que déboires et nouveaux déficits.

3. La libre concurrence doit être maintenue dans toute la mesure possible, car elle est génératrice de progrès.

4. Un renchérissement des prix doit être évité, car la réputation — malheureusement fondée — de la «Suisse, pays cher», est une des causes essentielles de la situation déplorable de notre tourisme.

5. Enfin, il ne faut point improviser et ne point se baser sur certaines circonstances exceptionnelles, telles que les circonstances actuelles qui font que les chemins de fer sont surbondés et les véhicules à moteur immobilisés.

Au Conseil des Etats, on s'est posé la question de savoir s'il convenait d'entrer en matière ou non? En toute bonne foi, l'on peut hésiter. Quels sont les motifs pour entrer en matière? On a dit tout d'abord qu'il y avait une initiative populaire et que les Chambres doivent prendre position à son égard. Soit! mais on peut objecter, à bon droit, que la demande d'initiative porte la date du 5 mai 1938, et que 7 autres initiatives déposées antérieurement ne sont pas encore soumises au Parlement. Ce sont, d'après leur date de dépôt: 30 novembre 1931: l'aide aux vieillards et survivants. Le Conseil fédéral a présenté son rapport sur le fond mais les Chambres n'ont pas encore statué. Cette initiative est donc antérieure de 6 ans $\frac{1}{2}$ à celle de la Litra. Et voici les six autres initiatives populaires qui sont en souffrance et sur lesquelles le Conseil fédéral n'a pas encore présenté son rapport, sur le fond:

Impôt fédéral de crise extraordinaire (8 avril 1933); protection de l'armée et agents provocateurs (3 octobre 1934); sauvegarde des droits du peuple en matière fiscale (29 décembre 1934); mesures visant à soustraire les CFF. aux influences politiques (12 mars 1935); liberté de la presse (31 mai 1935); assurance-chômage (6 août 1936).

Ainsi donc, Messieurs, le premier argument — le fait qu'une initiative a été déposée en 1938 — n'est pas déterminant.

Mais, poursuivent les partisans de l'entrée en matière, le problème est urgent! Il ne faut pas que les expériences désastreuses de l'avant-guerre se renouvellent! L'argument est juste, mais l'on pourrait objecter, non sans raison, que l'assainissement des CFF devrait précéder l'article de compétence comme l'a soutenu M. de Coulon, au Conseil des Etats.

Nous devons reconnaître que le Conseil fédéral a de sérieux motifs pour ne pas envisager dès maintenant l'assainissement des CFF qui coûterait la bagatelle de 1600 millions, après que l'assainissement des chemins de fer privés a coûté 187 millions. Au surplus, on peut espérer qu'automatiquement l'assainissement des CFF se fait peu à peu de par la situation actuelle; nous croyons savoir qu'en effet, il y eut déjà un amortissement de 90 millions?

L'heure est propice, disent encore les partisans de l'entrée en matière, pour discuter paisiblement de la loi: en fait, il n'y a pas de concurrence actuellement. Soit, peut-on répondre, mais précisément cette absence de concurrence n'incitera-t-elle pas les défenseurs du rail à abuser de la situation et à considérer l'état actuel exceptionnel comme le point de départ normal de la loi future?

A vrai dire, l'argument essentiel pour la non-entrée en matière nous paraît résider dans ce que M. le conseiller fédéral Celio appelait à juste titre «la certitude de l'incertitude». Dans cette formule stylisée, M. Celio soulignait l'incertitude extraordinaire dans laquelle nous nous trouvons aussi bien dans le domaine technique et économique que dans les domaines financier et politique. Que se passera-t-il après la guerre, en matière de transports? Qui de nous pourrait répondre à cette question? Personne. Des expériences de la guerre ont été faites dans les deux domaines (rail et route), même dans les trois domaines (l'avion). Certains assurent que le chemin de fer subira une évolution; que nos «flèches rouges» changeront de couleur et deviendront infiniment plus rapides et plus légères? On dit encore que nos rails sont trop étroits, que l'évolution se fera sans la forme d'un rail très large avec des wagons surbaissés atteignant des vitesses extraordinaires? Mais, tandis que certains préconisent cette évolution du chemin de fer, nous savons de bonne source qu'en Amérique et en Allemagne, on prépare la transformation de certaines industries de guerre, d'armements en particulier, en fabriques d'automobiles populaires. Il se pourrait donc qu'après la guerre, au lieu d'assister à une transformation ferroviaire, on assiste à une évolution vers la petite automobile populaire, bien construite, très bon marché et consommant peu.

Cette incertitude de l'avenir est là peut-être l'argument essentiel qui justifierait une non-entrée en matière. Mais le Conseil fédéral estime que cet article lui est indispensable, soit pour décider des grands travaux contre le chômage, soit pour préparer, dès que les circonstances le permettront, la future législation sur la coordination des moyens de transport. Dès lors, nous aurions mauvaise grâce, me semble-t-il, à refuser de discuter ce problème, à entraver les études préparatoires, car le chef du Département des chemins de fer ne veut pas se livrer à des études complètes sans être cer-

tain d'en avoir le droit. Nous respectons ce scrupule. C'est pourquoi, après nous être abstenu lors de la votation sur l'entrée en matière devant la commission, nous la voterons ici, dans l'espoir que l'on aboutira à éviter la reprise d'une lutte désastreuse entre le rail et l'auto. Mais il va bien sans dire que nous faisons toutes réserves sur les dispositions elles-mêmes.

Je vous engage donc, Messieurs, à voter l'entrée en matière ou du moins à ne point la rejeter — cela, sous toutes réserves pour la suite. Et je ne doute pas que les défenseurs du rail et les défenseurs de la route se rencontreront ici pour défendre l'intérêt de la Suisse, donnant ainsi au peuple l'exemple qu'on est en droit d'attendre du Parlement.

Je vais maintenant examiner les divergences qu'il y a entre les propositions de la majorité de la commission et celles de la minorité.

Il y a deux divergences: La première porte sur l'al. 1.

Par 12 voix contre 7, la commission de votre conseil a adopté un texte nouveau, qui est le fruit de délibérations aussi objectives que courtoises. Le texte de la majorité de la commission du Conseil national nous paraît plus clair, plus allégé et plus précis que celui adopté par le Conseil des Etats. Il a, de plus, l'avantage de souligner expressément l'exclusion de tout monopole. Il concrétise d'heureuse manière l'opinion qui a prévalu dans la commission et que l'on peut résumer en cette formule: «Pas de liberté allant jusqu'à l'anarchie, mais pas de monopole.»

La minorité de la commission estime en revanche qu'il est nécessaire de compléter le texte de la majorité de votre commission par ces mots: «dans les conditions les meilleures pour l'économie publique et la défense nationale...» — «zum Nutzen der Volkswirtschaft und der Landesverteidigung...».

La minorité vous propose donc de maintenir ce passage du texte du Conseil des Etats, qui — sous une forme légèrement différente — se trouvait déjà dans le projet du Conseil fédéral.

La seule différence entre la majorité et la minorité au sujet de l'alinéa 1^{er} consiste donc à préciser... «dans les conditions les meilleures pour l'économie publique et la défense nationale...». Tout à l'heure, les rapporteurs de la majorité nous ont dit que cette adjonction, reprise par la minorité de la commission, n'était pas nécessaire, mais, a ajouté M. Wey, elle ne nuit en rien à l'article (sie schadet nichts). De son côté M. Graber a déclaré qu'il n'était point nécessaire de dire des choses qui vont d'elles-mêmes et qu'il ne s'agit que d'une simple question de forme. Nous ne sommes pas de cet avis. En réalité, dans l'état actuel de nos délibérations, nous estimons qu'il s'agit d'une question importante, d'une question de fond.

Le rédacteur qui a recherché la formule aurait pu se demander s'il était nécessaire d'insérer dans cet article «les conditions les meilleures pour l'économie publique et la défense nationale». Mais ces textes ont été déjà commentés par le message du Conseil fédéral ainsi que par le Conseil des Etats. Ce texte, qui paraît superfétatoire, était en réalité, d'après les déclarations de M. le

conseiller fédéral Celio, d'une importance particulière. En effet, M. le conseiller fédéral Celio, ministre des transports et du tourisme, l'a dit en termes excellents dans son discours au Conseil des Etats. « Il faudra veiller au maintien en bon état du parc des véhicules à moteur pour les besoins de la guerre. Il n'est pas possible que l'armée entretienne un parc de véhicules lui appartenant ou au moyen desquels elle pourrait, en temps de guerre, exécuter tous ses transports routiers. Partant, l'administration militaire en est réduite à faire appel au parc des véhicules privés, par voie de réquisition... Il faut s'efforcer de créer un parc de véhicules solides et de type uniforme, veiller à ce qu'ils se renouvellent suffisamment et posséder un nombre suffisant de chauffeurs exercés et de mécaniciens expérimentés... Voilà pourquoi c'est une lacune de l'initiative de n'avoir pas introduit dans son texte la conception de la défense nationale... ».

En d'autres termes, dans l'état actuel de nos délibérations, en parlant de la défense nationale, le Conseil fédéral entend souligner la nécessité d'assurer à l'armée, en temps de guerre, un parc routier civil en bon état, d'un certain type, permettant de faire face à toutes les situations. C'est pourquoi nous avons eu l'honneur de vous proposer à l'alinéa 1 une adjonction qui nous paraît nécessaire dans l'état actuel des délibérations.

Le Conseil fédéral et le Conseil des Etats ont prévu un alinéa 2 disant ce qui suit: « Le transport non rémunéré des personnes (der Personenverkehr ohne Entgelt...) n'est pas visé par le présent article ».

Cette disposition, que la majorité de la commission veut maintenant supprimer, était claire, nette, absolue. Elle signifiait, en bon français, que les autos de tourisme échappaient à cette réglementation. Or, la majorité de la commission vous demande la suppression de cet alinéa. Pour quels motifs? Parce que, disaient tout à l'heure les rapporteurs, vous créez une exception et qu'il s'agit en l'espèce d'un simple article de compétence; c'est la loi d'application qui fixera les exceptions.

Nous ne saurions admettre cet argument. Nous voulons savoir, au seuil de nos délibérations, après certains articles et opuscules écrits par certains auteurs, si oui ou non l'auto de tourisme sera touchée. C'est une question vitale pour le tourisme, pour l'hôtellerie notamment, et ce serait une erreur capitale que de vouloir entraver la libre activité des autos de tourisme, soit en les écrasant d'impôts ou taxes nouveaux ou encore en limitant leur parcours, comme d'aucuns le préconisent.

Nous avons quelque peine à concevoir que l'on puisse simplement imaginer que, dans un pays aussi petit que le nôtre, les autos privées, faisant du transport gratuit de personnes, puissent être soumises à une limite de circulation. Peut-on admettre, en droit et en logique, que l'automobiliste genevois ne puisse dépasser Zurich, alors qu'il pourrait se rendre n'importe où, à l'étranger, avec sa voiture? Puis, si l'on admettait une telle solution pour les automobilistes nationaux, comment traiterait-on les automobilistes étrangers qui viendraient en Suisse? Il faudrait avoir perdu le

sens et être aveuglé par la passion pour proposer une pareille limitation dans un petit pays où le tourisme joue un tel rôle.

Je tiens à déclarer que pas un instant les membres de la majorité de la commission n'ont envisagé pareille hypothèse. Le très éloquent porte-parole des cheminots, M. Bratschi, assurait qu'il n'entendait pas toucher à l'auto servant au transport non rémunéré des personnes?... Nous n'en doutons pas! mais alors, pourquoi donc supprimer cette garantie expressément prévue et par le texte originaire du Conseil fédéral et par celui du Conseil des Etats?

J'examinerai très rapidement l'argument essentiel des partisans de la majorité, qui proposent la suppression de cet alinéa. Nos honorables collègues affirment — et c'est ce que les rapporteurs ont dit tout à l'heure — que l'article constitutionnel ne doit donner que la compétence et qu'elle ne peut pas prévoir d'exception. On parle beaucoup de la Constitution fédérale. Je ne sais pas si on la lit souvent? Je vous engage simplement à examiner ses articles 1 à 50. Vous vous apercevrez immédiatement que la Constitution fédérale fourmille d'exceptions, de limitations de ce genre. Notre Charte fédérale ne pose pas simplement des principes, par exemple de compétence. Elle précise aussi les buts à poursuivre, les cadres dans lesquels le législateur peut se mouvoir. Permettez-moi de vous citer quelques exemples:

A l'article 3, les cantons sont reconnus souverains, mais en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale. L'article 7 interdit des traités entre cantons, mais d'emblée prévoit que les cantons peuvent conclure certaines conventions. L'article 9 prévoit exceptionnellement que les cantons peuvent conclure même certains traités avec les Etats étrangers. Les articles 10, 12, 31 prévoient également des restrictions apportées aux possibilités du législateur.

Je ne l'ignore pas, les art. 24 ter et 26 de la Constitution qui mettent la législation sur la navigation et le chemin de fer dans la compétence de la Confédération ne prévoient pas d'exception. Mais il s'agissait d'articles visant un seul objet: la navigation ou les chemins de fer et non d'un article de coordination qui peut, lui, prévoir des exceptions, des limites à la compétence attribuée. Et dois-je rappeler que le célèbre art. 31 qui garantit la liberté du commerce et de l'industrie réserve expressément certains domaines qui sont autant de dérogations au principe posé? Et est-il nécessaire d'ajouter que le droit des cantons de percevoir les finances d'entrée sur les vins et boissons est expressément soumis par la Constitution à toute une série de restrictions énumérées, en plusieurs alinéas et que l'article lui-même appelle expressément des « restrictions »... Je pourrais poursuivre ma démonstration mais cela serait fastidieux. J'estime qu'en droit constitutionnel suisse rien ne s'oppose à ce que l'article de compétence fixe des limites au législateur fédéral.

On a parlé de « Schönheitsfehler!... », d'outrage, d'attentat à la beauté! J'avoue que je ne m'attendais pas à cet argument. Je ne sais pas si l'on peut encore parler de la beauté de la vieille dame,

née en 1874, qui donc a aujourd'hui 68 ans; sa beauté ne souffrira point de cet «outrage». Si vraiment vous voulez faire œuvre de beauté, je vous recommanderai très vivement ce que les Romands vous demandent depuis quelques années, c'est de bien vouloir nous doter d'une nouvelle Charte helvétique, jeune, belle, irréprochable.

Mais, dans l'état actuel de ce problème, il est vain de faire de la théorie; le problème est clairement posé, non par la commission du Conseil national mais par les travaux antérieurs. La situation est la suivante: le Conseil fédéral lui-même, dans son rapport, a proposé un alinéa 2 disant expressément que «le transport non rémunéré des personnes n'est pas visé par le présent article». Le Conseil des Etats à la quasi-unanimité a maintenu cette garantie. La commission du Conseil national, pour des motifs et des scrupules juridiques, dit-on, parce qu'il ne s'agit que d'une question de compétence, veut supprimer cette garantie. Qu'est-ce que cela signifierait pour l'automobilisme? Dans l'état actuel de nos délibérations, la suppression de l'art. 2 signifierait purement et simplement que l'automobile sera frappée et cela, vous ne l'enlèverez pas de l'esprit des partisans du développement rationnel de l'auto. C'est pourquoi nous considérons cette proposition comme singulièrement dangereuse. Si vous voulez compromettre l'article constitutionnel, suivez la majorité de la commission en supprimant l'alinéa 2. Par contre, si vous voulez rendre possible la collaboration entre les partisans du rail et de la route, suivez le Conseil fédéral, le Conseil des Etats et la minorité de la commission, en admettant le maintien de l'alinéa 2.

Pour tous ces motifs, nous avons l'honneur, en substance, de vous proposer l'entrée en matière, à l'alinéa 1 l'adjonction des mots «concernant la défense nationale» et le maintien de l'alinéa 2.

Je dirai enfin deux mots, pour n'avoir plus à vous importuner, de la proposition de M. Adrien Lachenal qui exclut également de l'article constitutionnel le transport non rémunéré des marchandises.

Certes, cette question n'a pas échappé à la commission; nous en avons longuement discuté. Mais si la minorité de la commission elle-même a renoncé à étendre l'alinéa 2 aux marchandises, c'est pour les motifs que voici:

Tout d'abord, il nous a paru préférable que cette question soit examinée à fond au cours des études préparatoires de la loi et fasse l'objet d'échanges de vues entre tous les intéressés. De plus, nous avons craint, et nous craignons encore aujourd'hui, que le rejet éventuel d'une proposition de ce genre, formulée à l'occasion de l'article constitutionnel, ne compromette précisément la solution à donner à cet important problème.

C'est pour tous ces motifs que la minorité de la commission préfère sa proposition à celle de M. Lachenal. Mais nous tenons à expliquer notre vote en précisant que le rejet éventuel de la proposition Lachenal laisse la question intacte en son principe; nous nous réservons de la discuter au moment opportun, c'est-à-dire à l'occasion de la loi.

Allgemeine Beratung. — Discussion générale.

Walther: Die Zahl jener Kollegen, welchen gesamten Leidensweg einer gesetzlichen Verkehrsregelung mitgegangen sind, ist nicht mehr gross. Ich darf mir daher vielleicht gestatten, einige Bemerkungen anzuknüpfen, weil ich zu jenen gehöre, die vor mehr als 30 Jahren hier im Rate den Anstoss zur Lösung des Problems „Schiene und Strasse“ gegeben haben.

Im Jahre 1909, ein Jahr nach meinem Eintritt ins Parlament, stellte der Sprechende mit 6 Kollegen eine Motion auf Erlass eines eidgenössischen Automobilgesetzes. Als Präsident des Interkantonalen Automobilkonkordates hatte ich die Ueberzeugung gewonnen, dass nur auf diesem Wege die Lösung des schon damals recht schwierig gewordenen Problems herbeigeführt werden könne. Der Vorstoss fand eine sehr verschiedene Aufnahme. In meiner eigenen Gruppe erntete ich schwere Vorwürfe, als „Sünder“ am Dogma des strengen Föderalismus. Es war das meine erste parlamentarische Sünde. Leider sind ihr dann noch weitere gefolgt. In den Automobilkreisen wurde die Motion als „Tat“ gross gefeiert, da ja das Bestreben, eine gleichmässige und gerechte Behandlung des Automobilisten und des Automobilverkehrs herbeizuführen, der Ausgangspunkt der Aktion gewesen war. Im Nationalrat wurde die Motion, nach der zustimmenden Erklärung des Bundesrates, diskussionslos und einstimmig, obwohl wir damals noch nicht das heutige Reglement hatten, man konnte auch diskutieren, ohne dass ein Ablehnungsantrag vorlag, angenommen. Es schien sich also um eine reife Frucht zu handeln, so reif, dass man nur am Baume schütteln musste, damit sie herabfalle. Das war eine Täuschung aller schwerster Art. Die Frucht hatte sich nichts weniger als reif erwiesen. Lange Jahre vergingen, bis wir überhaupt an die Fertigstellung eines Gesetzesentwurfes herantreten konnten. Inzwischen hatten sich die Verhältnisse gewaltig geändert. Die ursprünglich sehr engherzig, vielfach völlig verständnislos behandelten Automobilisten waren mehr und mehr zu einer Macht geworden. Schritt mit dieser Machtentwicklung hielt auf der andern Seite die wachsende Misere der Bundesbahnen. Der Kampf zwischen Schiene und Strasse nahm immer schärfere Formen an. Die Not der Bundesbahnen verlangte eine Regelung des Verhältnisses zwischen Bahn und Automobil. Die Macht des Automobilismus war aber inzwischen wesentlich grösser geworden als jene der Bundesbahnen, und so kam es bei den Versuchen zur gesetzlichen Regelung, dass die Interessen der Bundesbahnen immer mehr in den Hintergrund gedrängt wurden. Wer glaubte, die Berücksichtigung dieser Interessen betonen und verlangen zu müssen, der galt als ein verständnisloser Gegner des Automobilismus und wurde als solcher in schärfster Weise als ein Typ stigmatisiert, dem jeder Sinn für die wirtschaftliche Bedeutung des Automobils abgehe. Das blieb auch dem Sprechenden nicht erspart, obwohl ich doch die Motion seinerzeit, im Jahre 1909, in bester Absicht gestellt hatte und auch meine Beziehungen zu den führenden Kreisen der schweizerischen Automobilklubs damals und später sehr rege waren

Aber meine Stellung zu den Bundesbahnen hat es mit sich gebracht, nach beiden Richtungen zum Rechten sehen zu wollen und dafür zu sorgen, dass nicht Interessen der Bundesbahnen ungerechtfertigt und unnötigerweise hinter andere Interessen gestellt werden.

Seitens der Gegner der Bundesbahnen, d. h. der Anhänger einer vermehrten Berücksichtigung des Automobilismus, glaubte man, sich rechtzeitig gegen ein seitens der Bundesbahnen beabsichtigtes Monopol wenden zu müssen. Doch waren es gerade die führenden Organe der Bundesbahnen selbst gewesen, welche nicht auf ein Bahnmonopol hingearbeitet, sondern sich für ein verständnisvolles Handinhandarbeiten von Bahn und Auto eingesetzt haben. Unser verehrter Herr Kommissionspräsident hat in zutreffender Weise auf diese Notwendigkeit des Handinhandarbeitens hingewiesen. Der erste und erst recht der zweite Weltkrieg haben den Nachweis geliefert, dass das Land auf die Zusammenarbeit absolut angewiesen ist. Was wäre speziell im zweiten Krieg aus unserer Armee geworden, wenn nicht auf der einen Seite die Bundesbahnen die ihnen gestellten schweren Aufgaben in glänzender Weise gelöst, aber auf der andern Seite auch das Automobil in hervorragender Weise die erforderliche Ergänzung geschaffen hätte? Aber die Kriegserfahrungen haben bewiesen, dass die Lösung des Problems „Schiene und Strasse“ dringender als je geworden ist. Die Ursache der Unzulänglichkeit der verfügbaren Regelung lag zum guten Teil im Mangel einer Verfassungsgrundlage. Das hat bereits der Herr Kommissionspräsident ebenfalls angetönt. Das hat sich in besonderer Weise bei dem im Jahre 1935 verworfenen Verkehrsteilungsgesetz gezeigt. Die Folge der Verwerfung war eine starke Zunahme des Verkehrschaos. Die im Jahre 1938 auf dem Dringlichkeitswege erlassene Automobiltransportordnung steht auf durchaus unklarem Verfassungsboden. Ihr Kernstück, die Konzessionierung der erwerbsmässigen Automobiltransporteure, dürfte sich mit Art. 31 der Bundesverfassung auf keinen Fall vereinbaren lassen. Wenn nun eine gesetzlich umfassende Verordnung geschaffen werden soll, dann muss vor allem eine klare und sichere Verfassungsregelung vorangehen. Die gemachten Erfahrungen hätten ohne weiteres dazu führen müssen, vor allem klipp und klar die verfassungsmässige Kompetenz festzustellen. Bei der Gütertransportinitiative ist nun das übersehen worden. Es war sicher ein Fehler, gewisse Wünsche in der Verfassung verankern zu wollen. Der erste Gegenvorschlag der Initiative beseitigte diesen Fehler und formulierte einen reinen Kompetenzartikel. Fatalerweise erfolgte dann von Seite des Ständerates im Sinne des Vorschlages der Transportkommission eine Ergänzung, die weit über den Rahmen eines Kompetenzartikels hinausging. Die Mehrheit unserer Kommission ist zum reinen Kompetenzartikel zurückgekehrt, was ich für die unbedingt richtige Lösung des Problems halte.

Ich wiederhole, dass eine sichere und klare Verfassungsgrundlage geschaffen werden muss, bevor die Ausarbeitung einer gesetzlichen Verkehrsordnung an die Hand genommen werden kann. Eine solche war schon vor dem jetzigen Kriege bitter

nötig, und zwar für die Automobilwirtschaft so gut wie für die Eisenbahnen. Das hat die Automobilwirtschaft auch eingesehen und in einer Eingabe der Motorlastwagenbesitzer an den Bundesrat am 30. März 1936 festgestellt. Es heisst in dieser Eingabe:

„Seit der Verwerfung des Verkehrsteilungsgesetzes hat ein eigentliches Chaos im gesamten Verkehrswesen Platz gegriffen, das eines vernünftig und wirtschaftlich denkenden Volkes nicht mehr würdig erscheint. Das Missverhältnis zwischen Transportmengen und Transportmittel-Angebot hat zu höchst ungünstigen Verhältnissen geführt. Zwangsläufig ruft dieses Missverhältnis einer Konkurrenz, die schliesslich den Ruin aller herbeiführen muss.“

Wir dürfen und müssen schon heute an die Nachkriegszeit denken. Trotz der Undurchsichtigkeit aller Verhältnisse wird es ein Gebot kluger Vorsicht sein, das Problem der Verkehrs-Koordination schon heute gründlich und umfassend zu studieren. Wir müssen unbedingt darnach trachten, die schweizerische Wirtschaftspolitik dadurch zu entlasten, dass wir im kritischen Zeitpunkt des Ueberganges von der Kriegswirtschaft zur Friedenswirtschaft in der Lage sind, auf dem Gebiete des Verkehrs das frühere Chaos durch eine planvolle Ordnung abzulösen.

Voraussetzung ist, dass sich, wie in den andern Staaten, der Grundsatz der Verkehrshoheit und Verkehrseinheit auch bei uns durchsetzt. Der Staat soll über die Verkehrshoheit verfügen und auf dem ganzen Gebiet des Verkehrs legislieren können. Dabei hat er sich an den Grundsatz der Verkehrseinheit zu halten. Er darf sich nicht durch die Interessen des einen oder andern Verkehrsmittels einseitig beeinflussen lassen, sondern stets das Ganze des Verkehrs und das Ganze der Volkswirtschaft im Auge behalten.

Wie soll der neue Verfassungsartikel aussehen? Wir dürfen ihn auf keinen Fall auf ein kommendes Bundesgesetz zuschneiden, von dem wir gar nicht wissen, wie es aussehen wird und welche Notwendigkeiten im Moment des Erlasses bestehen werden. Der Verfassungstext darf nichts präjudizieren. Es ist sicher nicht zu verantworten, den Verfassungsartikel mit Detailvorschriften zu belasten, wenn die Tragweite solcher Detailbestimmungen wegen der fehlenden Gesamtkonzeption noch gar nicht überblickt werden kann. Es könnten damit für den künftigen Gesetzgeber unüberwindliche Schwierigkeiten geschaffen werden, wenn er nach Erreichung der Gesamtkonzeption für die Ausführungsgesetzgebung zu deren Verwirklichung schreiten will.

Ich erachte den Vorschlag unserer Kommissionmehrheit für eine wesentliche Verbesserung gegenüber der ständerätlichen Fassung; was übrigens auch in der Automobilpresse anerkannt wird. Er soll verhindern, dass ein Element der Ausführungsgesetzgebung schon in den Verfassungsartikel hineingebracht werde. In Nr. 784 der „Neuen Zürcher Zeitung“ hat die Redaktion in einem vorzüglichen Artikel die These verfochten, dass der neue Verfassungsartikel lediglich die allgemeine Gesetzeskompetenz schaffen soll, aber keine Einzelheiten der künftigen Verkehrsregelung präjudizieren, vor allem aus keine Sonderinteressen in den Vordergrund stellen dürfe. Die Ausnahmen

für den „Personenverkehr ohne Entgelt“ nach Absatz 2 der ständerätlichen Fassung ist ebenso verfehlt und unberechtigt wie die Forderung eines absoluten Schutzes der Schiene im Fernverkehr, weil es nicht einzusehen ist, weshalb sich nicht auch das Privatautomobil den öffentlichen Interessen unterordnen soll. Es soll verfassungsmässige Pflicht des Bundes sein, durch seine künftige Gesetzgebung den Wettbewerb der Verkehrsmittel zu regeln, deren Zusammenarbeit zu fördern, so dass er die Interessen der Volkswirtschaft und diejenigen der Armee wahrt.

Ich betrachte die Mängel der ständerätlichen Fassung nicht als blosse Schönheitsfehler, sondern als materielle Mängel, die für die volkswirtschaftlich zweckmässige Gestaltung unserer Verkehrswirtschaft eine schwere Beeinträchtigung bilden können. Das gilt auch für den Antrag Lachenal. Das verkehrswirtschaftliche Kernproblem muss der Schutz der für die Allgemeinheit unentbehrlichen Verkehrsmittel bilden. Die Lösung dieses Kernproblems wird zwar, nicht zuletzt auch im Interesse der Lastwagen und damit im militärischen Interesse, gewisse Rückwirkungen auch auf das Fiskalregime der Privatautos zeitigen. Eine ausdrückliche und bedingungslose Ausnahme des motorisierten Personenverkehrs ohne Entgelt von der verfassungsmässigen Verkehrshoheit und Verkehrseinheit wäre auch deshalb falsch, weil die künftige Entwicklung dieses Verkehrssektors noch gar nicht abzusehen ist. Man denke z. B. nur an eine Ausbreitung des sogenannten Volkswagens.

Man muss sich aber auch darüber klar sein, dass ein fiskalischer Einbau des motorisierten Personenverkehrs ohne Entgelt in eine schweizerische Verkehrsordnung bei einem Art. 23ter der Bundesverfassung nach ständerätlichem Vorschlag ausgeschlossen wäre. Absatz 1 dieser Fassung bezweckt gemäss ausdrücklicher Aufzählung die Ordnung der Verhältnisse der verschiedenen Verkehrsmittel zueinander, die Sicherung der Zusammenarbeit und die Regelung der Wettbewerbe. Jeder fiskalische Einbau des motorisierten Personenverkehrs ohne Entgelt müsste sich einen oder alle diese Zwecke setzen, andernfalls er sinnlos wäre; von ihnen allen aber ist dieser Verkehrssektor gemäss Absatz 2 der ständerätlichen Fassung ausdrücklich und bedingungslos ausgenommen. Auch ein besonderer Verfassungsartikel über die Besteuerung des Verkehrs würde über die Klippe des Art. 23ter der Bundesverfassung, Abs. 2, nicht hinwegkommen.

Auch die Automobilpresse gibt der Neufassung unserer Kommissionsmehrheit den Vorzug. So schreibt die „Automobil-Revue“ vom 26. Mai abhin: „Von der Warte des motorisierten Personenverkehrs betrachtet, erscheint die Fassung der nationalrätlichen Kommission als Verbesserung in mehrfacher Hinsicht.“ Herr Kollege Lachenal ist also päpstlicher als der Papst, d. h. automobilistischer als die führende automobilistische Presse selbst. Die „Automobil-Revue“ freut sich besonders über die Worte: „unter Ausschluss eines Monopols“. Ein Verkehrsmonopol scheint für die absehbare Zukunft tatsächlich so abwegig, dass diese Weisung der Verfassung an die Ausführungsgesetzgebung wohl gewagt werden kann. Weiter

freut sich die „Automobil-Revue“ über die Worte: „ordnet durch Gesetz“. Verfassungsrechtlich-theoretisch stellen diese Worte indessen eine Anomalie dar, wenn sie auch politisch-praktisch von geringer Bedeutung sind, denn politisch-praktisch steht fest, dass eine dauerhafte schweizerische Verkehrsteilung durch Gesetz geschaffen werden muss; verfassungsrechtlich-theoretisch steht hingegen fest, dass neben den Gesetzen unter bestimmten Voraussetzungen, z. B. auch dringliche Bundesbeschlüsse von der Verfassung ausdrücklich vorgeesehen sind und dass es abnormal ist, den Bund durch einen Verfassungsartikel gerade nur für den Wirtschaftssektor „Verkehr“ einer verfassungsmässigen Einrichtung zu berauben. Die Freude der „Automobil-Revue“ am Ausschluss dringlicher Bundesbeschlüsse erklärt sich aus einem Misstrauen gegenüber dem Parlament, und zwar einem recht seltsamen Misstrauen. In diesem Fall wird nämlich einmal nicht befürchtet, das Parlament vermöge die Allgemeininteressen nicht von den Sonderinteressen zu unterscheiden; vielmehr geht die Befürchtung gerade umgekehrt dahin, das Parlament vermöge die Allgemeininteressen zu gut von den Sonderinteressen zu unterscheiden. Hingegen fällt dem Volke in wirtschaftlichen Dingen diese Unterscheidung offenbar schwerer, besonders wenn sein Urteil durch eine aus reichen Quellen finanzierte Propaganda getrübt werden sollte.

Noch ein letztes Wort. Es spricht sich nämlich auch die welsche „Revue-Automobile“ vom 28. Mai zugunsten der von der nationalrätlichen Kommissionsmehrheit vorgeschlagenen Fassung aus und bemerkt, durch den völligen Wegfall des Absatzes 2 werde doch kein dem Werkverkehr schädigender Präjudizfall für die Ausführungsgesetzgebung geschaffen. Der Abs. 2 der dort vorgesehenen Ausnahme müsste ohne Zweifel weitere Ausnahmen rufen. Es würde also auch nach dieser Auffassung, wie bereits der Kommissionsreferent angedeutet hat, der Interessenkampf schon um den Verfassungsartikel entbrennen, was eine in der gegenwärtigen Notzeit höchst unwillkommene Perspektive wäre. Der Vorschlag der nationalrätlichen Kommissionsmehrheit wird dies hoffentlich vermeiden können. Er ist so neutral und so allgemein gefasst, dass er weder im einen noch im andern Lager aktive Opposition auslösen kann.

Aus Ueberzeugung und kraft meiner jahrzehntelangen Erfahrungen stimme ich daher dem Vorschlag der Kommissionsmehrheit zu und füge den Schlusssatz meiner Motionsbegründung vom Jahre 1909 hier bei: „Wenn grosse Bundesprobleme zu lösen sind, so muss die Lösung im gegenseitigen Verstehen, im Willen des Entgegenkommens gesucht werden. So verhängnisvoll sich ein starrer Zentralismus auswirken kann, ebenso bedenklich ist es, sich durch föderalistische Bedenken oder durch Sonderbestrebungen davon abhalten zu lassen, den Weg zu gehen, der zum Wohl der Allgemeinheit führt.“

Sigerist: Der Gegenvorschlag der Kommissionsminderheit, der wie Bundesrat und Ständerat den Personenverkehr ohne Entgelt unberührt belassen will, birgt die grosse Gefahr in sich, dass dem Artikel noch mehr Gegner erwachsen, wie der Antrag

Lachenal zeigt, die nur zustimmen, wenn auch ihre Interessen gewahrt werden, so dass mit einem so erweiterten Verfassungsartikel überhaupt nichts mehr anzufangen wäre und er vom Volk mit Recht verworfen würde. Es könnte aber auch sein, dass in der Volksabstimmung der Artikel, wie er von der Gütertransportinitiative vorgeschlagen wird, obenauf schwingt, und damit kämen die Automobilkreise, die sich mit dem Vorschlag der Kommissionmehrheit nicht befreunden wollen, vom Regen in die Traufe. Den 130 000 Motorfahrzeugbesitzern, mit denen demonstriert wird und zu denen wir übrigens auch gehören, stehen eine ungleich höhere Zahl von Radfahrern und Fussgängern gegenüber, und diesen kann es nur recht sein, wenn der gegenwärtige Zustand, bei dem sie sich auf der Strasse sehr wohl fühlen, recht lange erhalten bleibt, und der Automobilverkehr möglichst zurückgedrängt wird. Man braucht also nur diese Kreise zu mobilisieren, um dem Volksbegehren vom 5. Mai 1938 zum Durchbruch zu verhelfen. Dies wird um so leichter sein, als der grosse wirtschaftliche Nutzen der Bahnen, wie er uns seit Kriegsausbruch so recht zum Bewusstsein gekommen ist, in die Waagschale geworfen werden könnte.

Was wir jetzt in erster Linie benötigen, das ist eine verfassungsrechtliche Grundlage, auf der weitergebaut werden kann. Je mehr wir diese Grundlage mit Details belasten, welche in das Gesetz gehören, desto mehr verbauen wir uns den Weg für eine erspriessliche Zusammenarbeit und für die Ordnung im Transportwesen überhaupt. Wenn wir später daran gehen, das Gesetz zu schaffen, das den Verkehr auf den Eisenbahnen und die motorisierten Transporte auf den öffentlichen Strassen zu Wasser und in der Luft ordnet, dann werden die verschiedenen Interessengegensätze zum Austrag kommen. Jetzt aber handelt es sich darum, das Grundsätzliche festzulegen, über das kein Zweifel besteht. Wenn höhere Landesinteressen im Spiele stehen, so wissen auch die Automobilbesitzer, dass sie ihre eigenen Belange und einen Teil ihrer persönlichen Freiheitsrechte diesem Interesse unterzuordnen haben. Das allgemeine Chaos, das aus dem *laissez aller, laissez faire* entstände, würde auch ihnen zum Verhängnis werden, jedenfalls würden sie keinen Nutzen daraus ziehen. Weder das Parlament, noch der Bundesrat ist automobilfeindlich, niemand wird glauben, dass sie aus lauter Böswilligkeit den privaten Automobilverkehr ungerecht behandeln, sogar an die Wand drücken werden. Schliesslich hätte auch das Volk noch etwas dazu zu sagen. Wir alle wissen, was z. B. der Autotourismus zu Friedenszeiten für die Schweiz bedeutet. Es kann keine Rede davon sein, den Automobilverkehr zugunsten der Eisenbahnen zu belasten, aber ein gerechter Ausgleich muss gesucht und gefunden werden, sonst ruinieren sich die verschiedenen Transportunternehmungen gegenseitig, und wir alle haben den Schaden direkt oder indirekt zu tragen. Wir haben also alle miteinander, Lastwagenbesitzer, Automobilisten, Fussgänger, Bahnbenützer usw. das gleiche Interesse, die Ueberdimensionierung des Transportwesens zu verhindern oder zurückzubinden und eine vernünftige Zusammenarbeit zu sichern. Ein gesunder Wettbewerb muss bleiben. Er zwingt alle Beteiligten

zur Wachsamkeit, zur Kulanz den Kunden gegenüber, zu grösstmöglichen Leistungen bezüglich Betriebssicherheit, zu rationeller und sparsamer Geschäftsführung usw.

Ohne die Automobilkonkurrenz hätten die SBB nicht den grossen betriebswirtschaftlichen und technischen Fortschritt aufzuweisen, dessen wir uns seit Kriegsausbruch zu erfreuen haben und der uns ausserordentlich wichtige Dienste leistet. Ich empfehle Ihnen deshalb den Vorschlag der Kommissionmehrheit, der nichts präjudiziert und ein Monopol ausschliesst, zur Annahme, und zwar gerade im Interesse der Automobilfreunde. Ob der Satz „zum Nutzen der Volkswirtschaft und der Landesverteidigung“ in den Verfassungsartikel aufgenommen werden soll oder nicht, darüber will ich mich nicht äussern. Es erscheint mir selbstverständlich, dass dies das Ziel der Gesetzgebung sein muss.

Petrig: Das Volksbegehren betreffend Gütertransportordnung kam gemäss Bericht des Bundesrates vom 31. Mai 1938 mit 384 760 gültigen Unterschriften zustande. Dieses Volksbegehren verlangt vom Bund, dass die Güterbeförderung durch motorisch betriebene Transportmittel nach volkswirtschaftlichen Grundsätzen geordnet werde. Die Schweizerbürger, welche hinter diesem Volksbegehren stehen, haben das Recht, dass diese Frage so oder anders behandelt und erledigt werde. Von einer Verschiebung der Behandlung dieses Gegenstandes, wie das von vielen Kreisen angeregt wird, kann daher keine Rede sein. Aber auch aus andern Gründen wäre eine Hinausschiebung dieser wichtigen Frage nicht zu verantworten.

Die andern Länder um uns herum haben schon lange auf diesem Gebiete legiferiert, und wir sind schon 10—15 Jahre zu spät gekommen. Auch in unserm Parlament wurde die Regelung dieser Frage schon mehrere Male aufgegriffen durch Motionen, Postulate und Interpellationen. Auch die Behörden haben seit dem letzten Weltkriege mehr oder weniger mit dieser Frage sich beständig befasst. Man kann heute also nicht sagen, dieser Fragenkomplex müsse noch abgeklärt werden. Die Botschaft zum Verkehrsteilungsgesetz vom Jahre 1934, zur Autotransportordnung von 1937 und zur Sanierungsvorlage der Bundesbahnen vom Jahre 1936 und auch die gegenwärtige Botschaft vom 19. Dezember 1941 haben die Notwendigkeit der Neuordnung der Güterbeförderung ausgiebig begründet. Die Erfahrungen, welche wir im gegenwärtigen Kriege gemacht haben, zeigen zur Genüge, wieviel von einem fortschrittlichen Verkehrsapparat abhängt. Die angestrebte Koordination im Verkehrswesen drängt sich also auf, und man kann sich des Eindruckes nicht erwehren, dass die verschiedenen Organisationen, welche gegen diese Vorlage Sturm laufen und für eine allgemein verbindliche Regelung nicht zu haben sind, auf einseitige Beweggründe und Interessen zurückzuführen sind.

Der Kampf zwischen Eisenbahn und anderen motorisierten Transportmitteln kann nicht mehr länger andauern. Nach dem Kriege wird der motorisierte Strassenverkehr jedenfalls wiederum ausserordentlich grosses Ausmass annehmen. Daher ist es angezeigt, dass wir in diesem Momente die verfassungsmässigen und gesetzgeberischen Grund-

lagen schaffen, um eine vom Interesse der Volkswirtschaft getragene Lösung zu finden, die allseits vernünftigerweise befriedigen kann.

Der Text des Volksbegehrens kann in dieser einseitigen Fassung wohl kaum realisiert werden. Man ist sich in allen Kreisen darüber einig, dass ein Gegenvorschlag ausgearbeitet und dem Volksbegehren gegenübergestellt werden muss, und es ist vorauszusehen, dass, je nach der Vorlage des Gegenentwurfes, das Volksbegehren zurückgezogen wird.

Die Fassung des Art. 23ter der Bundesverfassung, wie derselbe von der Minderheit der Kommission vorgeschlagen wird, gibt dem Bunde die Kompetenz, den Verkehr auf der Eisenbahn und die motorisierten Transporte auf der öffentlichen Strasse, zu Wasser und in der Luft auf dem Wege der Gesetzgebung zu ordnen. Neben der Kompetenzfrage sind dem Bunde gewisse Schranken gesetzt. Die gesetzgeberische Tätigkeit des Bundes soll sich nach gewissen Richtlinien bewegen, was klar aus dem Wortlaut hervorgeht, dass der Bund die Verkehrsmittel zum Nutzen der Volkswirtschaft und der Landesverteidigung sichern soll. Es ist wichtig, dass auch der Landesverteidigung Rechnung getragen wird. Der Vorschlag der Mehrheit der nationalrätlichen Kommission beschränkt sich einzig und allein auf die Kompetenzfrage ohne nähere Einschränkungen. Ich gebe zu, dass in einem Verfassungsartikel an und für sich die Aufstellung des Prinzips genügen sollte, aber nachdem sich seit Jahren die Kreise um die Bundesbahnen herum auf der einen Seite, und auf der andern Seite alles, was sich mit dem Automobilwesen verknüpft hat, in einem ständigen Wettstreit und Interessenkrieg befinden, so müssen wir hier unbedingt einigermaßen Richtlinien auch im Verfassungsartikel festlegen, um allfällige Vorurteile und Missverständnisse zu beseitigen und allen Interessenten beibringen, dass es sich wirklich um eine objektive und sachliche Lösung handeln soll.

Der Vorschlag der Minderheit scheint mir daher ein Werk der Verständigung und eine Herstellung des Gleichgewichts zu sein. Es handelt sich nicht mehr um eine reine Kompetenzerteilung an den Bund, sondern diese Kompetenzerteilung soll innerhalb der angedeuteten Grenzen bleiben.

Wichtiger als der bereits angeführte Unterschied zwischen Mehrheit und Minderheit der Kommission scheint mir der zweite Absatz des Artikels zu sein. Die Mehrheit der nationalrätlichen Kommission will die Ausschaltung des Personenverkehrs ohne Entgelt im Verfassungsartikel nicht auführen. Dagegen beantragt die Minderheit Zustimmung zum Vorschlag des Bundesrates und zum Beschluss des Ständerates. Gerade diese Ausnahme soll bewirken, dass eine gewisse Beruhigung in die gereizte Mentalität zwischen Eisenbahn und Strassenverkehr hineingetragen wird. Die öffentlichen, privaten, gewerblichen und gemischten Transporte können reglementiert werden. Dieser zweite Absatz enthält aber eine Ausnahme zugunsten des Personenverkehrs ohne Entgelt. Selbstverständlich ist damit nicht gesagt, dass alle andern Transporte erfasst werden, aber sie können es nach dem Verfassungsartikel. Die Zukunft und die Umstände werden in dieser Frage massgebend sein. Dass der unentgeltliche Personenverkehr ausgenommen wird, scheint mir selbst-

verständlich zu sein. 1. Einmal wird damit kein Gewinn erzielt; 2. sodann ist dieser Personenverkehr mit der Person des Eigentümers auf eine Art und Weise verknüpft, dass eine Einmischung des Bundes nicht in Frage kommen kann. Die persönliche Freiheit wäre hier in hohem Grade beeinträchtigt, denn es handelt sich hier um ganz spezielle private Transporte, welche mit Drittpersonen nichts zu tun haben. Wir finden überhaupt in dieser Beziehung auch in andern Ländern keine Spur von gesetzgeberischen Erlassen. Diese Ausnahme wurde auch von der Studien- und Transportkommission befürwortet. Vom Militärdepartement und der Armeeleitung liegen schriftliche Vernehmlassungen vor, dass keine Veranlassung bestehe, den unentgeltlichen Personenverkehr in die Vorlage einzubeziehen. Auch die Gegner dieser Ausnahme sind der Ansicht, dass die Erfassung des unentgeltlichen Personenverkehrs nicht in Frage komme, aber in der Verfassung mache sich diese Ausnahme nicht gut und sei ein Schönheitsfehler. Diese Begründung scheint mir aber nicht massgebend zu sein, wenn man bedenkt, welche Schwierigkeiten durch die Weglassung dieses zweiten Absatzes hervorgerufen werden.

Nachdem nun der Ständerat diese Ausnahme aufgenommen hat, würde in den interessierten Kreisen die Streichung dieses zweiten Absatzes vernünftigerweise die Vermutung aufkommen lassen, man beabsichtige doch auch den unentgeltlichen Personenverkehr auf die eine oder die andere Weise in näherer oder weiterer Zukunft zu erfassen, und es würde ganz sicher dadurch der Antagonismus zwischen Schienen- und Strassenverkehr, welcher durch diese Fassung beseitigt worden ist, wiederum aufleben.

Vergessen wir auch nicht, dass die Personenautos im Jahre 1938 sich auf 77 000 bezifferten und dass bei einer allfälligen Volksabstimmung diese 77 000 Inhaber von Automobilen sowie deren Verwandte und Bekannte eine gewaltige Macht darstellen.

Dabei wollen wir nicht vergessen, dass der Tourismus in unserm Lande eine hervorragende Rolle spielt, und der Tourismus ist in der Hauptsache durch den Auto-Personenverkehr genährt. Ganze Gegenden unseres Landes sind mit dem Fremdenverkehr verknüpft, so dass auch nach dieser Seite die Annahme dieses zweiten Absatzes der Verfassung am Platze ist.

Bei einer allfälligen Reglementierung des unentgeltlichen Personenverkehrs würde auch eine Ungleichheit geschaffen zwischen ausländischen Automobilen und den einheimischen, so dass auch nach dieser Richtung Ungleichheit und Misstimmungen geschaffen würden, die sicher nicht im Interesse der Öffentlichkeit liegen.

Aus diesen Gründen empfehle ich Ihnen Eintreten auf die Beratung und auch Annahme des Antrages der Kommissionsminderheit.

Bratschi: Unser Verkehrswesen nähert sich mit raschen Schritten einem chaotischen Zustand. Der Umstand, dass es, wie geltend gemacht wird, in vielen andern Ländern nicht besser ist, ist natürlich für uns ein sehr schwacher Trost. Auch die Tatsache, dass die gegenwärtigen Verhältnisse unter dem

Drucke des Krieges nicht voll zur Auswirkung kommen, darf uns nicht beruhigen.

Die Lage ist nicht neu. Es ist von Herrn Walther darauf hingewiesen worden, dass er schon im Jahre 1909 eine bezügliche Motion eingereicht habe, die einstimmig angenommen wurde, dass aber nachher nichts mehr gegangen sei. Es scheint, dass alle Motionen, die sich mit dem Verkehrswesen befassen, insbesondere diejenigen, die die Frage Eisenbahn—Automobil betreffen, im eidgenössischen Parlament das gleiche Schicksal erleiden, unbekümmert darum, von welcher Seite sie eingereicht worden sind. Herr Walther ist einige Jahre älter als der Sprechende. Es ist in Ordnung, wenn er seine Motion einige Jahre früher eingereicht hat. Ich habe im Jahre 1928 eine Motion eingebracht. Auch meine Motion ist von beiden Räten einstimmig angenommen worden. 1928 hatte der damalige Bundespräsident, Herr Häberlin, erklärt, dass er die Motion namens des Bundesrates entgegennehme, nicht etwa, um sie in der Schublade verschwinden zu lassen, so sagte er ausdrücklich, sondern um sie wirklich auszuführen. Diese Motion forderte gesetzliche Grundlagen für die Regelung der Konkurrenz zwischen Eisenbahnen und Automobil auf ähnlicher Grundlage. Aber auch nach dem Jahre 1928 geschah nichts. Leider muss man feststellen, dass die Bahnen daran nicht unschuldig waren. Das gilt vorab für die damalige Leitung der SBB, welche glaubte, einen Ausweg in Experimenten suchen zu sollen. Man griff zu Massnahmen, von denen man im voraus hätte sagen können, dass sie zu nichts führen. Es wurden die SESA und die ASTO geschaffen, für die der Misserfolg unschwer vorauszusehen war. Der Zusammenbruch ist auch prompt eingetreten, nachdem einige Millionen dafür aufgewendet worden waren. Im Anschluss daran kam das Verkehrsteilungsgesetz, das vom Volk verworfen wurde. So sind wir heute wieder am Ausgangspunkt der ganzen Diskussion, und es stellt sich die Frage, ob wir heute handeln wollen. Es ist uns wohl allen klar, dass grosse Schäden für die schweizerische Wirtschaft nicht abgewendet werden können, wenn auch jetzt nichts Umfassendes geschieht.

Das Ziel dieses Verfassungsartikels und der Gesetzgebung, die nachher kommen soll, muss darin bestehen, dass das Verkehrsmittel, auf das weder die Wirtschaft, noch die Armee, noch der Staat als Ganzes verzichten können, sichergestellt wird. Dieses Verkehrsmittel ist die Eisenbahn. Unter Beobachtung dieses Zieles, das wir verfolgen müssen, muss versucht werden, zu erreichen, dass jedes Verkehrsmittel für die Aufgaben eingesetzt wird, bei welcher es den andern Verkehrsmitteln seiner Natur und seiner Struktur nach überlegen ist.

Wir können die Sicherstellung der Bahnen auf zwei Wegen erreichen, dadurch, dass wir ihnen den Verkehr zuweisen, den sie nötig haben, um leben zu können und technisch so auf der Höhe zu bleiben, um dann, wenn ganz grosse Aufgaben an sie herantreten, wirklich in der Lage zu sein, diese Aufgaben zu lösen. Oder wir haben die Möglichkeit, die Bahnen zu Zuschussbetrieben zu machen und der Konkurrenz freien Lauf zu lassen. Ob der Staat die Zuschüsse übernimmt oder ob die Mittel anderweitig aufgebracht werden, das ist

eine Frage, die später zu lösen wäre. Es kann gar kein Zweifel darüber bestehen, dass der erste Weg der bessere ist. Er ist sicher auch der billigere und volkswirtschaftlich der richtigere Weg. Er dürfte dazu führen, dass automatisch ein Verkehrsapparat geschaffen wird, der möglichst den Verkehrsbedürfnissen entspricht. Ist der Apparat zu klein, dann kann er die ihm zugemuteten Leistungen nicht erfüllen, ist er aber zu gross, gibt es Leerlauf, unnütze Kosten, die irgend jemand belasten, und dieser Irgendjemand ist die Wirtschaft. Sie hat alle Kosten, die im Verkehrswesen entstehen, zu tragen. Wenn wir einen zu grossen Verkehrsapparat schaffen, dann sind die Produktionskosten grösser als sie notwendigerweise sein müssten. Wir schwächen damit auch die Stellung der Schweiz im internationalen Konkurrenzkampf.

Wenn geltend gemacht wird und jetzt auch wieder in der Debatte erklärt worden ist, dass nur die Konkurrenz des Automobils dazu geführt hätte, die Eisenbahn zu modernen Betriebsmethoden und zu niedrigen Taxen zu zwingen, so scheint mir das übertrieben zu sein. Wenn man z. B. sagt, was man etwa hört, dass der Leichtverkehr der Automobilkonkurrenz zu verdanken sei, so ist das sicher eine Behauptung, die einer Nachprüfung nicht standhält. Der Leichtverkehr bei den Eisenbahnen ist an die Elektrifikation und an weitere technische Vervollkommnungen gebunden, die erst im Laufe der Jahre erzielt worden sind und zwar nicht nur bei den Fahrzeugen, sondern auch bei den Sicherungseinrichtungen.

Wenn behauptet wird, die Taxen seien um so niedriger, je grösser die Konkurrenz sei, dann ist dieser Satz in dieser Form sicher auch nicht richtig. Die Taxen können dann niedriger gehalten werden, wenn die Eisenbahn gut ausgenützt ist. Je besser sie ausgenützt ist, desto niedriger können die Taxen sein. Wenn es wahr wäre, dass die niedrigen Taxen nur als Folge einer scharfen Konkurrenz möglich wären, müssten die Taxen heute sehr hoch sein, dann hätten die Eisenbahnen, die Bundesbahnen und die andern seit Ausbruch des Krieges die Taxen erhöhen müssen, denn die Konkurrenz ist tatsächlich so gut wie verschwunden. Das Gegenteil ist aber eingetreten; die Eisenbahnen haben keine Taxerhöhungen durchgeführt. Alle Massnahmen, die sie durchgeführt haben, waren Tariferlässigungen, wenn sie auch praktisch nicht sehr weit gehen konnten. Wahr ist, dass die Eisenbahnen der einzige Zweig unserer Wirtschaft sind, der seine Leistungen seit Kriegsausbruch nicht verteuert hat. Das war nur deshalb möglich, weil sie seit Kriegsausbruch gut ausgenützt sind. Die früheren Taxen konnten aufrechterhalten werden, trotzdem keine Konkurrenz da war, ich gehe viel weiter und sage: Weil die Konkurrenz fehlte, weil eine genügende Ausnützung der Bahn erzielt werden konnte, unterblieb die Erhöhung der Tarife.

Es ist auf den Werttarif hingewiesen und mit Recht erklärt worden, dass der Werttarif ausserordentlich wichtig sei für unsere gesamte Wirtschaft. Man hat überdies erklärt, der Werttarif liege auch im Interesse der Eisenbahnen selbst. Diese Behauptung ist nur sehr bedingt richtig, nämlich nur dann, wenn der Eisenbahn nicht nur die schlechttari-

fierten Güter bleiben, sondern wenn der notwendige Ausgleich durch die besser tarifierten Güter möglich ist. Nur in diesem Falle ist der Werttarif kein Nachteil für die Eisenbahnen.

Der Artikel, der uns vorliegt, befasst sich auch mit Luft- und Wassertransporten. Wir brauchen uns indessen damit nicht intensiver zu beschäftigen. Die klassischen Transportmittel bei den Verhältnissen unseres Landes sind, für heute und wahrscheinlich noch für eine sehr lange Zukunft, Eisenbahn und Auto. Zwischen ihnen muss eine Verständigung und vernünftige Zusammenarbeit herbeigeführt werden, dann ist die Aufgabe gelöst, die verkehrspolitisch unserer Generation gestellt ist. Wenn später der Luftverkehr und der Wasserverkehr Dimensionen annehmen sollten, die man heute nicht voraussehen kann und die auch nach menschlichem Ermessen nicht zu erwarten sind, dann werden sich die späteren Generationen damit auseinandersetzen. Die ganze Diskussion von heute Vormittag zeigte das auch sehr deutlich, und die Aufgabe des Staates liegt darin, die Zusammenarbeit zwischen diesen beiden wichtigen Verkehrsmitteln zu fördern, und, wenn ihm das nicht gelingt, wenigstens dafür zu sorgen, dass die Konkurrenz sich unter gesetzlich gleichen Voraussetzungen abwickeln kann.

Mit dem Verfassungsartikel soll der erste Schritt getan werden, und es stellt sich die Frage, ob der Weg geöffnet werden soll oder ob schon im Verfassungsartikel Einschränkungen aufgenommen und bestimmte Lösungen zum voraus ausgeschaltet werden sollen. Wir haben zwei Texte vor uns, den Text der Mehrheit, der der Gesetzgebung freie Bahn geben will, der nach keiner Seite ein Präjudiz schafft, weder zugunsten der Bahnen noch zugunsten des Automobils. Der Herr Kommissionsreferent hat mit sehr viel Recht darauf hingewiesen, wie sonderbar es ist, wenn wir die Gütertransportinitiative mit der Begründung ablehnen, dass sie ein Privileg für die Bahnen vorsehe, und dann im Gegenvorschlag ein Privileg für das Automobil aufnehmen. Wenn die mehr automobilinteressierten Kreise erklären, dass sie die Gütertransportinitiative nicht unterstützen können aus Gründen, die man verstehen kann, warum sollen die mehr eisenbahninteressierten Kreise einer Fassung zustimmen können, die das Gegenteil verlangt und die Privilegien für die andere Seite vorsieht! Dieses Privileg fordert die Minderheit für den Personenverkehr ohne Entgelt.

Zuerst stellt sich die Frage, ob eine wirkliche Verkehrsregelung möglich ist, wenn dieser Personenverkehr von der Regelung ausgenommen wird. Ich habe diese Frage bereits in der Kommission gestellt, die Antwort aber ist ausgeblieben. Ich stelle die Frage hier noch einmal: Ist der Bundesrat oder die Minderheit der Kommission in der Lage, uns einen Weg zu zeigen, der sicher zum Ziele führen kann unter Ausschluss einer Einbeziehung des genannten Personenverkehrs? Wenn man diese Erklärung nicht abgeben kann, dann ist es nicht zu verantworten, dass wir zum voraus auf eine umfassende Verkehrsregelung verzichten und die gesetzliche Regelung durch den Verfassungstext in unzumutbarer Weise einschränken.

Man hat uns erklärt, die Einschränkung könne zur Verständigung führen. Ich kann sie auch nur so verstehen. Man hat diesen Absatz 2 aufgenommen in der Hoffnung, dass auf diesem Wege eine Verständigung zwischen Eisenbahninteressenten und Automobilinteressenten herbeigeführt werden könne. Leider ist eingetreten, was zu erwarten war. Die Verständigung kam nicht zustande. Die erste Ausnahme hat im Gegenteil eine zweite Ausnahme gerufen. Zuerst kamen die Verbände, die mit einer gewissen Logik geltend machten, ja, wenn schon der Personenverkehr ohne Entgelt nicht einbezogen wird, warum soll dann der Güterverkehr ohne Entgelt einbezogen werden? Wenn dieser sogenannte Privatverkehr nicht einbezogen werden soll auf Seite des Personenverkehrs, soll man Gegenrecht halten beim Güterverkehr? Die Sache hat sich nun verdichtet in dem Antrag, der uns von Herrn Lachenal und Mitunterzeichnern unterbreitet wird, wodurch ein weiterer Schritt auf dem Wege der Ausnahmen gemacht werden soll. Der Antrag fordert aber Ausnahme des sogenannten Werkverkehrs. Es ist eben so: Gibt der Bundesrat den kleinen Finger, so will man die ganze Hand. Dass dann eine Regelung nicht mehr möglich wäre, ist klar. Wir haben in der Schweiz ungefähr 125 000 Motorfahrzeuge. Wenn Sie den Anträgen der Minderheit und Lachenal zustimmen, dann könnten in die neue Ordnung noch ganze 4000 Motorfahrzeuge einbezogen werden. Dass es sich unter diesen Umständen nicht mehr der Mühe lohnt, einen Verfassungsartikel zu schaffen, bedarf keiner weiteren Erklärung.

Uebrigens hat man im Jahre 1935 erklärt, dass für die 4000 Wagen im gewerbsmässigen Verkehr, die noch erfasst werden könnten, der Postartikel genüge. Gestützt darauf hat man das Verkehrsteilungsgesetz gemacht. So hat der Bundesrat argumentiert. Das zeigt, dass dieser Weg nicht beschritten werden kann. Wenn man die Anträge der Minderheit und Lachenal annimmt, so kann der Artikel von niemandem unterstützt werden, der wirklich eine Verkehrsregelung herbeiführen will.

Dass es in Wirklichkeit keinen Verkehr ohne Entgelt gibt, darauf hat der Herr Kommissionpräsident bereits sehr richtig hingewiesen. Jeder Verkehr verursacht Kosten, und irgend jemand muss sie tragen. Wenn der Verkehrsapparat im Verhältnis zum Verkehrsbedürfnis zu gross wird, dann werden die Kosten grösser, als sie notwendigerweise sein müssten und belasten unnötigerweise die Produktion und erschweren, wie ich bereits gesagt habe, die Stellung der Schweiz im internationalen Konkurrenzkampf.

Nun gibt es Zeiten, wo alle auf die Eisenbahn angewiesen sind. Wir leben gegenwärtig in einer solchen Zeit. Das Prinzip der Solidarität, ein Prinzip, auf dem unser ganzes Staatswesen beruht, muss uns veranlassen, alle heranzuziehen, um mitzutragen, dass die Eisenbahnen als Rückgrat der Verkehrswirtschaft unter allen Umständen erhalten und leistungsfähig erhalten werden können. Auch der Automobilist will heute Eisenbahn fahren, er, der in normalen Zeiten darauf verzichtet, und zwar will er bequem, rasch und wenn möglich billig fahren. Das kann nur erreicht werden, wenn wir zu einer Regelung kommen, die der Eisen-

bahn gestattet, in jeder Situation auch grossen Anforderungen gerecht werden zu können.

Ist es angesichts dieser Lage richtig, wenn wir zum voraus erklären, 75 000 Verkehrsinteressierte unter keinen Umständen zu irgend einer Solidaritätsleistung heranzuziehen? Heute sind es 75 000, vielleicht werden es in einiger Zeit 150 000 sein. Wir müssen einen Verfassungsartikel schaffen, der der künftigen Gesetzgebung die Türe öffnet und ihr ermöglicht, Massnahmen zu ergreifen, die der Eisenbahn erlauben, ein leistungsfähiges Verkehrsmittel zu bleiben.

Herr Nationalrat Vallotton hat auf die Differenzen hingewiesen, die jetzt noch zwischen der Mehrheit und der Minderheit bestehen. Der Herr Kommissionsreferent hat den schönen Spruch getan: „Die vom Irrtum zur Wahrheit reisen, das sind die Weisen.“ Leider ist die Reise noch nicht ganz gemacht.

Es bestehen noch zwei Differenzen. Die eine Differenz ist rein formeller Natur und bezieht sich auf die Aufnahme der Worte „zum Nutzen der Volkswirtschaft und der Landesverteidigung“. Die Kommissionsmehrheit war der Meinung, dass das selbstverständlich ist. Deshalb glaubten wir, dass man darauf verzichten könne. Ich persönlich hätte gegen diese Ergänzung nichts einzuwenden, wenn sie der Minderheit gefällt.

Anders verhält es sich mit der zweiten Differenz. Sie stellt den Einbruch dar in die umfassende Kompetenz, die nach Ansicht der Mehrheit geschaffen werden muss. Wenn Herr Vallotton von Einschränkungen im Personenverkehr gesprochen hat, so hat er feststellen können, und zwar bereits in der Kommission, dass niemand daran denkt, diesen privaten Personenverkehr einzuschränken. Dagegen soll die Frage einer Art Risikoleistung für die Sicherung der Bahnen in kritischen Zeiten offen bleiben.

Dass die persönliche Freiheit nicht auf dem Spiele steht, darüber brauchen wir keine Worte zu verlieren. Ich glaube, Herr Petrig hat hier allzu schwarz gesehen. Richtig ist, dass eine absolute Freiheit nirgends so unmöglich ist wie im Verkehrswesen. Eine bestimmte Beschränkung muss sich jeder gefallen lassen, der sich auf der Eisenbahn oder auf der Strasse bewegt. Auch die Eisenbahnen müssen sich in der Gesetzgebung weitgehend Einschränkungen gefallen lassen, besonders auch solche technischer Natur, im Interesse der Verkehrssicherheit, aber auch solche, die sich aus volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten ergeben. Eine absolute Freiheit gibt es also auf keinem Gebiete, am wenigsten im Verkehrswesen. Einer bestimmten Unterordnung unter die Bedürfnisse der Gesamtheit muss sich jeder unterziehen.

Dass die Eisenbahnen für den Fremdenverkehr etwa nur eine bescheidene Rolle spielen, wird niemand im Ernste behaupten wollen. Der Fremdenverkehr bestand in der Schweiz schon, als die Eisenbahnen noch allein die Möglichkeit hatten, die Fremden in die Schweiz zu bringen. Man wird die Dinge nicht so darstellen wollen, als ob wegen dieses Abs. 2 der Fremdenverkehr in der Schweiz gefährdet wäre.

Wahr ist, das anerkenne ich ohne weiteres, dass es besser gewesen wäre, der Bundesrat hätte

auf diesen zweiten Absatz verzichtet. Es ist schwerer, einen Fehler zu korrigieren, als ihn zu unterlassen. Die Streichung kann unter Umständen zu irrtümlichen Auffassungen führen. Aber wenn man den Fehler erkennt, dann hat man die Pflicht zur Korrektur, auch wenn damit gewisse Schwierigkeiten verbunden sind.

Es werden referendumpolitische Argumente angeführt. Es wird gesagt, die Streichung des Absatzes schaffe bei den Besitzern von Automobilen Misstrauen. Sind Sie sicher, ob das Stehenlassen des Absatzes auf der andern Seite nicht auch Misstrauen schafft und sind Sie sicher, dass auf Seite der Automobilisten die grössere Zahl ist. Man darf daran erinnern, dass die Initiative, die Anlass zur Diskussion gibt, von rund 400 000 Bürgern unterzeichnet worden ist, trotzdem sie, wie erklärt wird, den Eisenbahnen sehr günstig ist. Sind nun diese 400 000 Bürger bereit, einem Verfassungstext zuzustimmen, in dem nicht nur darauf verzichtet wird, der Eisenbahn zu helfen, sondern das Automobil privilegiert wird? Es ist mindestens ebensogut möglich, dass diese 400 000 Bürger, die die Initiative unterzeichnet haben, einen solchen Gegenvorschlag ablehnen.

Wenn eine Verständigung gestützt auf die Aufnahme des Abs. 2 wirklich zustande gekommen wäre, dann hätte man die gefundene Lösung noch verstehen können. Aber es zeigt sich, dass diese Verständigung nicht möglich war, dass die Schwierigkeiten dadurch nicht kleiner, sondern grösser geworden sind. Der Artikel wird in der Volksabstimmung umstritten sein. Daher ist es notwendig, ihn so zu gestalten, dass irgendjemand mit Ueberzeugung dafür eintreten kann. Von der Automobilseite her haben wir wenig Unterstützung zu erwarten, leider, sei der Artikel so oder so gestaltet. Also muss die Unterstützung von der andern Seite her kommen. Also schaffe man die Möglichkeit, dass man sich mit gutem Gewissen, mit voller Ueberzeugung und Kraft dafür einsetzen kann. Dieser Bedingung entspricht der Vorschlag der Mehrheit der Kommission.

Herr Kollege Vallotton hat schliesslich von der gegenwärtigen Unsicherheit gesprochen und angedeutet, dass es verständlich wäre, wenn man angesichts dieser Unsicherheit überhaupt darauf verzichten würde, jetzt eine Bestimmung in die Verfassung aufzunehmen. Diese Argumentation könnte man verstehen, wenn wir ein Gesetz besprechen würden und alle Einzelheiten festzulegen hätten. Aber es handelt sich nur um einen Verfassungsartikel, der bloss eine allgemeine Kompetenz vorsieht. Die Unsicherheit der Verhältnisse spricht dagegen, Ausnahmen vorzusehen, weil wir bei der heutigen Situation gar nicht sagen können, wie später die Lösung konkret und im einzelnen sein muss. Die Unsicherheit spricht aber für die umfassende Kompetenz, wie sie im Verfassungstext der Mehrheit der Kommission vorgeschlagen wird. Er ermöglicht, den Verhältnissen Rechnung zu tragen, wie sie im Zeitpunkt des Erlasses des Gesetzes bestehen werden. Ich bitte Sie daher, dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen.

M. Aeby: Si je monte à la tribune pour exprimer mon avis sur l'initiative concernant la réglemen-

tation du transport des marchandises, je tiens à faire tout d'abord une double déclaration.

Il faudrait être complètement étranger à toute préoccupation nationale pour s'opposer à un essai de conciliation entre les moyens de transport toujours plus variés qui se présentent à ceux qui en ont besoin. Mais, précisément, si nous tenons à obtenir cette conciliation, nous devons éviter tout ce qui peut la compromettre. Or, je vois des obstacles, soit dans le fait qu'on veut aujourd'hui régler cette coordination à un moment aussi mal choisi que possible, soit dans le mode proposé surtout par l'initiative du 5 mai 1938 et aussi dans les divers projets en présence desquels nous nous trouvons.

Il n'est un secret pour personne — il ne devrait l'être surtout pour des parlementaires — que la coordination est recherchée particulièrement par les chemins de fer. Je n'ai aucune raison de témoigner à l'égard de ceux-ci, qu'il s'agisse des chemins de fer fédéraux ou des chemins de fer privés, une mauvaise humeur ou une opposition quelconque. Au contraire, je tiens à féliciter et à remercier chaudement le département, l'Office fédéral des transports, les chemins de fer fédéraux et les chemins de fer privés — dans toute la gamme de ceux qui y coopèrent — de l'excellent, du splendide travail qui a été fait surtout depuis le début de la guerre. Mais, d'autre part, j'ose prétendre que si les chemins de fer méritent tout notre intérêt et notre sollicitude, celle-ci ne saurait se déployer de manière unilatérale. Elle doit être dominée par la préoccupation de veiller à défendre l'intérêt général.

Alors même que je serais convaincu de l'excellence du projet de l'article constitutionnel 37 quater ou 20 quater, le contact pris avec les milieux les plus divers de la population me permet d'assurer qu'aucun moment n'est plus mal choisi que celui-ci pour délibérer sur un tel projet et le soumettre au vote du peuple.

Le 15 juillet 1937, le comité d'initiative écrivait dans sa brochure: «Le moment est venu où le peuple suisse doit faire savoir aux autorités qu'il est d'accord d'adapter la Constitution aux exigences nouvelles.» On aurait peut-être pu souscrire à cette proposition le 15 juillet 1937. Aujourd'hui, on ne le peut plus. Depuis cette époque, il s'est produit un fait que l'on paraît vouloir ignorer dans cette discussion: la guerre! Or, la guerre a apporté des perturbations tragiques dans le monde des transports. Elle a presque complètement suspendu la circulation des automobiles. Elle a fait surgir des problèmes nouveaux, qui n'ont pas encore trouvé leur solution, ce à quoi on ne saurait prétendre aujourd'hui.

A cet égard, après M. le conseiller national Vallotton, nous ne pouvons qu'applaudir à l'admirable discours que vous avez prononcé au Conseil des Etats, Monsieur le conseiller fédéral. M. Vallotton en a déjà donné quelques extraits mais je voudrais y revenir, car il est symptomatique pour notre état d'âme actuel.

«Nous vivons dans un temps tellement exceptionnel, tellement anormal qu'il est impossible de tirer dès aujourd'hui des conclusions quant à ce que pourra être l'application durable de la loi de

demain en vertu de cette réforme constitutionnelle. Pouvons-nous, en effet, savoir quel sera le développement de tout le trafic dans le domaine des transports vis-à-vis du problème de l'automobilisme? L'incertitude est la seule certitude.»

Indépendamment de cette incertitude, le peuple est las d'être consulté à tout propos, actuellement, sur la mise au point de sa charte constitutionnelle ou sur d'autres problèmes. Nous en avons eu récemment encore des exemples. Il l'a prouvé par des votes négatifs massifs dans les dernières consultations, quelles que soient les raisons qui lui ont été données sur l'urgence de certaines mesures. Faut-il rappeler le sort fait à la proposition de réglementation de l'instruction militaire préparatoire qui avait été jugée opportune par presque tous les partis? Faut-il citer l'éloquent chiffre des «non» opposés aux initiatives tendant à la nomination du Conseil fédéral par le peuple ou à la réorganisation du Conseil national? Peut-on raisonnablement penser que la réponse du peuple à l'initiative tendant à régler la coordination des transports, ainsi qu'aux contre projets, serait différente de celle qu'il a donnée en 1935, en rejetant par une majorité de plus de 250.000 voix, le projet de loi rail-route?

Il est encore une autre raison qui ne me permet pas de me déclarer d'accord, ni avec le projet de l'article 37 quater du comité d'initiative, ni avec le projet de l'article 23ter du Conseil fédéral, ni même avec le projet de la majorité ou de la minorité de notre commission.

M. le président de la commission nous a déclaré qu'il faut donner maintenant à la Confédération la compétence de régler le trafic. Il ne s'agirait, pour le moment, que d'une question de compétence: or, on peut voir percer dans le projet déjà les visées de ceux qui veulent obtenir ou concéder ces compétences. Dans tous ces projets, le transport non rémunéré de marchandises par automobiles serait soumis aux restrictions envisagées par le projet d'article constitutionnel. Une telle astreinte est en contradiction directe — on l'a souligné — avec les besoins non seulement de notre économie mais, surtout, de notre défense nationale. Supprimez, soumettez à des restrictions le transport non rémunéré des marchandises et vous compromettrez notre industrie de l'automobile et tous ceux qui en vivent: garagistes, mécaniciens, artisans. Actuellement ces milieux souffrent cruellement et ils attendent avec angoisse la reprise du trafic. Supprimez, soumettez à des restrictions le transport non rémunéré des marchandises et vous compromettrez le parc des autos-camions dont notre armée a un urgent besoin. Et, par le fait même, vous fournissez à ceux qui, sous aucun prétexte, ne veulent une loi de coordination, des cadres qui fixent d'avance le sort de l'initiative constitutionnelle.

Que l'on ne se leurre pas en pensant que l'industrie seule est intéressée à la liberté du trafic non rémunéré des marchandises. Déjà les cercles de l'agriculture, des maraîchers, tous ceux qui fréquentent les marchés, les artisans, les commerçants, se préoccupent des entraves qui sont portées au transport, par leur propre voiture, des denrées qu'ils produisent.

Le Conseil fédéral et le Conseil des Etats n'ont

au moins pas voulu augmenter les rangs des opposants à la revision constitutionnelle. La commission du Conseil national n'a pas les mêmes préoccupations. Elle supprime même la réserve que les lois de coordination ne toucheront pas le transport non rémunéré des personnes. Ce sera — il faudrait d'impardonnables illusions pour ne pas s'en convaincre — les mêmes masses qui se dresseront le jour de la votation populaire contre le projet qui sortirait de nos délibérations. Et que l'on ne pense point que le peuple pourrait croire, lui, que si le Conseil fédéral et si le Conseil des Etats ont délibérément fait une exception en faveur du trafic non rémunéré des personnes, on ait pu, sans aucune espèce d'arrière-pensée, supprimer l'alinéa qui prévoyait cette liberté de circuler avec sa propre voiture.

La Confédération est actuellement au bénéfice de l'arrêté de 1938 réglant le statut des transports automobiles. Ce statut ne fut mis en vigueur qu'en 1940. Il doit permettre, jusqu'en 1945, des expériences qui fixeront pouvoir exécutif et pouvoirs législatifs sur les besoins nouveaux de la guerre et de l'après-guerre. La Confédération a donc, pour le moment et jusqu'en 1945, l'instrument que l'on voudrait lui donner aujourd'hui. De cet instrument, nous n'avons aucune espèce de doute à cet égard, la Confédération pourra user encore pendant une nouvelle période puisque ce ne sera point le premier des arrêtés fédéraux qui aura vu sa durée prolongée une, deux fois ou même davantage. Nous ne nous trouvons pas en présence d'une disposition dont nous soyons les seuls maîtres, mais nous avons affaire à une réalité et il s'agira de savoir si le peuple nous suivra lorsque nous lui demanderons de souscrire à cette initiative constitutionnelle. C'est là ma préoccupation, car, ainsi que je l'ai dit au début, j'estime qu'une coopération du rail, de la route et des autres moyens de transport est une nécessité. Que ceux dès lors qui veulent assurer cette réelle collaboration des moyens de transport se persuadent que présenter aujourd'hui le projet est le plus sûr chemin d'un échec, que ceux qui veulent cette collaboration se persuadent au moins que faire une réserve nouvelle en faveur du transport non rémunéré des personnes ou en faveur du transport non rémunéré des choses est directement contraire au but qu'ils se proposent et, qu'avec eux, je me propose également. Je ne m'oppose pas à l'entrée en matière mais je me réserve toute liberté de voter contre le projet si celui-ci ne fournit pas les garanties que je viens de demander.

Vonmoos: Ich könnte Ihnen in dieser Sache auch längere Ausführungen machen. Um aber Wiederholungen zu vermeiden, möchte ich mich auf einige wenige Bemerkungen beschränken.

Schon die Ausführungen meines hochverehrten Freundes Prof. Aeby veranlassen mich zu einer kurzen Entgegnung. Ich kann leider mit Herrn Prof. Aeby nicht einig gehen, obwohl seine Ausführungen immer sehr interessant sind. Wenn ich ihn richtig verstanden habe, ist er nicht gegen eine richtiggehende Ordnung des Verkehrswesens, aber er möchte den Erlass einer solchen Verfassungsbestimmung hinausschieben. Da finde ich nun, dass er damit nicht das Richtige trifft. Ich habe

die Meinung, dass wir die Regelung dieser wichtigen Angelegenheit schon viel zu weit hinausgeschoben haben. Wir hätten schon früher eine Lösung treffen sollen. Nach meiner Ansicht ist nun der letzte Moment gekommen, den wir nicht mehr verpassen dürfen, um die verfassungsmässige Grundlage für eine Ordnung des Verkehrswesens zu schaffen. Das ist wirklich die letzte Gelegenheit. Wir müssen darum jetzt unbedingt handeln.

Ich bin für Eintreten auf die Beratung der Vorlage, und zwar im Sinne des Antrages der Kommissionsmehrheit, welche nur einen reinen Kompetenzartikel schaffen will, ohne Ausnahmebestimmungen vorzusehen. Das ist das einzig Richtige. In die Verfassung hinein gehören nicht Ausnahmebestimmungen. Diese kann man dann eventuell ins Gesetz aufnehmen. Es gibt noch andere Ausnahmen, an die man jetzt vielleicht nicht denkt, die man auch berücksichtigen muss. Wenn wir uns auf eine Ausnahme festlegen, sind wir nachher gebunden. Das wird der Sache nicht dienen. Ich bin mit der Kommission der Ansicht, dass der Abs. 2 gestrichen werden muss. Ich will die Gründe nicht weiter anführen, da sie schon von verschiedenen Seiten genannt worden sind. Aber wir müssen einen Kompetenzartikel schaffen, welcher dem Bund das Recht und die Pflicht gibt, das schweizerische Verkehrswesen im Interesse der Volkswirtschaft und der Landesverteidigung zu regeln. Nun hat die Kommissionsmehrheit diese Formulierung in ihren Antrag nicht aufgenommen, dass das im Interesse der Volkswirtschaft und der Landesverteidigung geschehen soll. Wahrscheinlich wurde das, wie Herr Bratschi vorhin ausgeführt hat, weggelassen in der Meinung, dass es selbstverständlich sei. Man könnte hier soweit zustimmen, aber weil der bundesrätliche Vorschlag diese Bestimmung enthielt, der ständerätliche ebenfalls, und auch der Vorschlag der Kommissionsminderheit, möchte ich doch zur Beruhigung aller wünschen, dass dieser Zwischensatz auch in die Fassung nach Antrag der Kommissionsmehrheit hineinkommt. Ich möchte Ihnen deshalb beantragen, dass man diesen Zwischensatz noch aufnehme. Ich glaube, dass dies dem Ganzen dient und stelle Ihnen einen bezüglichen Zusatzantrag.

Hier wird die Beratung abgebrochen.
(Ici, le débat est interrompu.)

Güterbeförderung mit Motorfahrzeugen. Begutachtung des Volksbegehrens.

Transport automobile de marchandises. Préavis sur l'initiative.

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1942
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	02
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	4185
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.06.1942
Date	
Data	
Seite	57-76
Page	
Pagina	
Ref. No	20 033 276

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

Vormittagssitzung vom 10. Juni 1942.**Séance du 10 juin 1942, matin.**

Vorsitz — Présidence: M. Rosselet.

4185. Güterbeförderung mit Motorfahrzeugen. Begutachtung des Volksbegehrens. Transport automobile de marchandises. Préavis sur l'initiative.
Fortsetzung. — *Suite.*

Siehe Seite 57 hiervor. — Voir page 57 ci-devant.

Anliker: Gestatten Sie mir einige kurze Bemerkungen. Ich setze voraus, dass Eintreten unbestritten ist und auch ohne weiteres beschlossen wird. Es bleibt uns somit die Hauptfrage: Sollen wir der Kommissionsmehrheit oder aber dem Vorschlag des Ständerates bzw. demjenigen unserer Kommissionsminderheit zustimmen? Die Kommissionsminderheit pflichtet dem Ständerat bei, hat jedoch den Artikel redaktionell verbessert. Die Mehrheit der Kommission glaubt, dass es richtiger sei, den Artikel 23ter als reinen Kompetenzartikel in der Verfassung zu verankern. Die Gründe, die dafür und dagegen sprechen, haben wir gestern zur Genüge vernommen. Wir haben ja die interessante Situation, dass beide Extreme sich gefunden haben. Ausschliessliche Verfechter der Bahninteressen, aber auch ausschliessliche Verfechter automobilistischer Interessen sind gleicher Meinung, nämlich, dass Art. 23ter nicht mehr als eine Kompetenzerteilung darstellen dürfe. Alles weitere soll der Gesetzgebung vorbehalten bleiben. Freilich geht diese Einigkeit und Uebereinstimmung nur bis dahin. Was dann in der Gesetzgebung weiter zu geschehen hat, darüber schweigt man vorderhand, lässt aber durchblicken, dass die Meinungen begrifflicherweise dann sehr weit auseinandergehen werden. Die eine Gruppe der Befürworter des Antrages der Kommissionsmehrheit hofft, den ganzen Verkehr, auch den unentgeltlichen Personenverkehr, in die neue Ordnung einbeziehen zu können. Man spekuliert dabei auf die Tatsache, dass es bedeutend mehr Fussgänger und Velofahrer gibt als Automobilisten oder Motorradfahrer. Ein anderer Kreis, der ebenfalls den Antrag der Mehrheit der Kommission befürwortet, erhofft das Gegenteil, nämlich dass nicht nur der unentgeltliche Personenverkehr, sondern auch der gesamte Werkverkehr frei ausgehen möchte und in die gesetzliche Ordnung nicht einbezogen werden solle.

Wenn wir deshalb der Kommissionsmehrheit zustimmen würden — ich zweifle nicht daran, dass die Mehrheit des Rates so beschliessen wird — so sind die strittigen Fragen ja keineswegs gelöst, nicht einmal gründlich diskutiert und der eigentliche Grosskampf wird bloss verschoben, nämlich bis zur Beratung des Gesetzes. Ob das richtig ist oder nicht, bleibe dahingestellt. Sicher mag es gute Gründe für beide Auffassungen geben. Immer-

hin scheint mir, sollten wir nicht allzusehr den rechtlichen Standpunkt in den Vordergrund rücken. Herr Vallotton hat gestern sehr richtig gesagt, dass es gar nichts Absonderliches wäre, in einen Verfassungsartikel auch Ausnahmebestimmungen einzuflechten. Mit sogenannten rechtlichen Erwägungen, wie wir sie gestern gehört haben, kann man ja schliesslich alles verurteilen, aber auch alles befürworten.

Vom einfachen, praktischen Standpunkt aus fragt es sich nämlich, ob dem Volksempfinden nicht besser gedient wäre, wenn wir im neuen Verfassungsartikel auch gleich sagen, was eigentlich geplant ist. Allzuoft hat das Volk schon über Dinge abgestimmt, die eine blosser Kompetenzerteilung darstellten, und nachher, als die Sache in Form eines Gesetzes praktische Gestalt annahm, sah vieles ganz anders aus, als man vorher gesagt und geglaubt hatte. Verständlich ist es ja; denn die blosser Kompetenzerteilung lässt da allen möglichen Absichten und Hintergedanken durchaus freien Raum.

Wenn wir nun die beiden Texte vergleichen, so kann festgestellt werden, dass der Ständerat, der sonst gewiss nicht als draufgängerisch bekannt ist, bedeutend weiter geht als unsere Kommissionsmehrheit. Er spricht nicht nur von „Sicherung der Zusammenarbeit“, er will hauptsächlich, dass diese Zusammenarbeit den Wettbewerb zwischen den verschiedenen Verkehrsmitteln regelt, nicht als Selbstzweck, sondern zum „Nutzen der Volkswirtschaft und der Landesverteidigung“. Das sei ja selbstverständlich und müsse nicht extra betont werden, wurde gestern erklärt. Ich weiss nicht, ob das so selbstverständlich ist. Es gibt bereits andere Gebiete, die sich seit Jahren einer eidgenössischen Ordnung erfreuen, bei denen man gelegentlich den Eindruck bekommt, es handle sich mehr um eine grosszügige Sicherung der privatwirtschaftlichen Rendite als um den Dienst an der Volkswirtschaft und am Lande. Gerade auf Grund dieser Erfahrungen scheint es mir gar nicht überflüssig, recht deutlich im Verfassungsartikel selber zu sagen, was denn schlussendlich das Ziel dieser neuen Ordnung sein soll. Wenn man bedenkt, wie widerstrebend und entgegengesetzt die Interessen einzelner Wirtschaftszweige gegenüber dem Gesamten oder gar gegenüber der Landesverteidigung gelegentlich sind, so ist es mehr als angebracht, klar und deutlich im Verfassungsartikel zu sagen, was man bezweckt. Oberstes Ziel der Koordinierung aller Verkehrsmittel in der neuen Gütertransportordnung soll und muss doch sein, dem ganzen Lande, seiner Wirtschaft und seiner Verteidigung zu nützen und zu dienen. Das darf recht deutlich in der Verfassung gesagt werden. Aus diesen Gründen ziehen wir die ständerätliche Fassung, d. h. verbessert durch den Antrag der Kommissionsminderheit, derjenigen der Kommissionsmehrheit vor.

Der Hauptstreitpunkt bei dem ganzen Artikel betrifft ja im Grunde genommen ganz etwas anderes. Es geht um die Kernfrage: Soll der Werkverkehr in die Verkehrsordnung einbezogen werden oder nicht? Die Befürchtungen, die man dagegen hegt, sind gestern hier im Rate, aber seit langem auch in der Presse recht deutlich zum Ausdruck

gebracht worden. Man hat behauptet, mit Rücksicht auf die Belange der Armee und der Heeresmotorisierung dürfe dies nicht geschehen. Ich glaube, eine solche Begründung wäre denn doch zu billig. Das Gegenteil trifft nämlich zu. Es empfiehlt sich, nicht nur im Interesse einer wirklich grosszügigen Verkehrsordnung, sondern gerade aus militärischen Gründen, den Werkverkehr in diese Neuordnung einzubeziehen. Weshalb, wird man fragen? Der Armee kommt es nicht nur auf eine möglichst grosse Zahl der im Lande verkehrenden und im Kriegsfall requirierbaren Motorfahrzeuge an, sondern ebenso sehr auf die Art und Beschaffenheit dieser Fahrzeuge. Viel nützlicher als tausend x-beliebiger Vehikel sind einer Truppe 600 Fahrzeuge einheitlicher Bauart und Konstruktion, die punkto Leistung, Beschaffenheit, aber auch hinsichtlich der Möglichkeit der Ersatzteilbeschaffung, den besonderen Anforderungen der Armee entsprechen. Wer sich ein wenig in der Sache auskennt, wird zugeben müssen, dass gerade auf diesem Gebiete heute noch ein furchtbares Durcheinander herrscht. Es fehlt weniger an der Zahl der im Lande vorhandenen Motorfahrzeuge, als an der Qualität, der Beschaffenheit in bezug auf die Erfordernisse der Armee für den Kriegsfall. Ziel muss deshalb sein: Hebung der Qualität nach Massgabe der Bedürfnisse der Armee. Es gibt da eine ganze Reihe von Möglichkeiten, auf die wir früher schon hingewiesen haben. Ich denke z. B. an die Möglichkeit, die dann der Gesetzgebung vorbehalten sein soll, diejenigen Fahrzeuge, die hinsichtlich Konstruktion und Leistung den von der Armee aufzustellenden Normen entsprechen, in irgendeiner Weise zu entlasten, sei es von Zöllen oder Steuern, mit dem Zweck, die Fabrikation, den Handel sowie die Käuferschaft auf jene Fahrzeugtypen hinzulenken, die in der Armee erwünscht sind. Schon allein diese Möglichkeit beweist, dass die Einbeziehung des Werkverkehrs in die neue Verkehrsordnung keineswegs den Interessen der Landesverteidigung zuwiderläuft, im Gegenteil, gerade aus militärischen Erwägungen gewünscht werden muss.

Es ist Zeit, dass endlich die verfassungsmässige und die gesetzliche Grundlage geschaffen wird, um ein verhängnisvolles Durcheinander durch eine planmässige und sinnvolle Ordnung abzulösen. Anders wäre es natürlich, wenn jemand beabsichtigte, den Werkverkehr zu unterbinden, aber das will ja niemand. Es geht nur darum, einen Mittelweg zu finden, bei dem weder die Armee, noch die Wirtschaft, aber auch nicht das Gewerbe zu kurz kommt.

Noch ein Wort über letzteres. Gerade das Autotransportgewerbe dürfen wir nicht übersehen. Wir haben nicht nur ein grosses staatspolitisches Interesse an der Erhaltung eines gesunden, lebensfähigen Mittelstandes, sondern wir müssen uns auch bewusst sein, dass es gerade die Autofahrer sind, die über einen sehr wichtigen Fahrzeugpark verfügen, und zwar für Güter- wie für Personentransporte, auf den die Armee weitgehend angewiesen ist. Es ginge niemals an, das berufsmässige Autotransportgewerbe durch eine neue Verkehrsordnung derart einzuengen, dass es nicht mehr lebensfähig ist, und dann auf der andern Seite via Werkverkehr allen erdenklichen Möglich-

keiten Tür und Tor zu öffnen und denselben überhaupt in keine den Gesamtinteressen und besonders denen der Armee dienende Bahnen zu lenken. Ich verweise in diesem Zusammenhang bloss auf die unserem Rate vorgelegte Eingabe des Autotransport- und Taxigewerbeverbandes. Es ist verständlich, dass das Autotransportgewerbe starke Befürchtungen hegt, dass es allein von der neuen Verkehrsordnung betroffen werden könnte. Man stelle sich vor, welcher Entwicklung Vorschub geleistet würde, wenn z. B. die Tarife der gewerksmässigen Autotransportmittel zum Schutze der Bahnen an die Eisenbahntarife angenähert würden und dabei der Werkverkehr frei ausginge! Eine gewaltige Zunahme des Werkverkehrs wäre die Folge. Es bestünde da eine glänzende Ausweich- und Umgehungsmöglichkeit, von der sicher gehörig Gebrauch gemacht würde. Dadurch würde nicht nur die ganze Verkehrsordnung illusorisch und beinahe wirkungslos; man ruinierte damit auch noch einen wichtigen Gewerbebezweig, auf dessen Erhaltung ganz besonders die Armee grösstes Gewicht legen muss.

Aus diesen Gründen begrüssen wir auch Ziff. 2 des Antrages der Kommissionsminderheit, in der Meinung, dass es gar nicht schade, schon in der Verfassung den Weg, der begangen werden soll, etwas näher abzustecken. Gleichzeitig bitten wir den Chef des Post- und Eisenbahndepartementes, Herrn Bundesrat Celio, dem Rat eine Erklärung darüber abzugeben, wie er sich die Stellung des Autogewerbes unter der neuen Ordnung vorstellt. Das Gewerbe ist beunruhigt, und es würde viel zur Verwirklichung der neuen Verkehrsordnung beitragen, wenn der Bundesrat erklären könnte, dass dann in seinem Gesetzesentwurf auf die Erhaltung eines lebensfähigen Autogewerbes im Interesse der Armee Rücksicht genommen werde.

M. Lachenal: La proposition que j'ai déposée excepte le transport privé non professionnel des personnes ou des marchandises. Il s'agit du transport non rétribué et du transport des marchandises qui appartiennent aux transporteurs, à l'exclusion du transport professionnel, c'est-à-dire du camionnage professionnel. C'est ce qu'en allemand on appelle le «reiner Werkverkehr». Il va sans dire — et je tiens à le souligner dès le début — que je suis entièrement d'accord sur le principe d'une réglementation. Il est certain qu'il est devenu nécessaire de combattre un certain désordre économique, une concurrence effrénée et ruineuse qui s'est manifestée entre les camionneurs d'une part, les chemins de fer de l'autre. Il est utile d'adapter autant que faire se pourra la circulation par auto-camions aux nécessités du trafic, aux possibilités des chemins de fer fédéraux. Cela s'est fait il n'y a pas longtemps par l'organisation de la SESA qui a été intelligemment conçue, pratiquement résolue et qui donne satisfaction à tout le monde, comme chacun a salué il y a quelques années, par exemple, la motorisation des véhicules postaux. Les cars postaux sont devenus populaires et cependant ils ont provoqué instantanément et automatiquement la mort de ce qui pouvait rester des postes à chevaux.

Mais nous ne nous dissimulons pas que l'initiative poursuit un tout autre but, à peine déguisé. Ce but c'est proprement un accaparement, un monopole ou en tout cas une possibilité de brutalité économique au profit de qui? Au profit du chemin de fer qui, nous dit-on, est le seul propre à exécuter toutes les nécessités du trafic, par quoi on entend que le trafic public doit avoir la prépondérance naturelle. Quant au solde, on veut bien consentir à donner les miettes de la table, si j'ose dire, aux camionneurs professionnels.

Je prétends que la question est mal posée, sur un mauvais terrain et qu'il est dangereux de légiférer en constituant en quelque sorte deux blocs hermétiques et par conséquent ennemis. La guerre a commencé il y a quelques années non pas entre les automobilistes et les camionneurs privés et les chemins de fer, mais entre les camionneurs professionnels et les chemins de fer. Ce sont eux qui se sont disputé le marché, c'est la concurrence des camionneurs professionnels qui a causé le désordre et provoqué les premières plaintes du chemin de fer. Aujourd'hui, comme par hasard, nous voyons ces deux anciens ennemis tirant à la même corde et unis dans la satisfaction et dans l'espoir de maintenir les positions acquises. Car il n'est un secret pour personne que les camionneurs professionnels sont d'accord sur un projet de monopole, parce qu'ils savent que de ce monopole ils retireront quelque chose. Il y a là une cristallisation des positions obtenues que nous ne pouvons pas admettre, pas davantage selon la thèse des camionneurs que selon la thèse des chemins de fer. Tel serait le premier bloc très puissant.

D'autre part, en face, nous avons toute l'immense masse des industriels, des commerçants, des paysans, des particuliers, en un mot de toute la population. Je prétends qu'il est extrêmement dangereux de méconnaître les plus élémentaires lois économiques; il est dangereux de songer à rétablir des privilèges. Dans son esprit actuel, l'initiative elle-même, comme d'ailleurs les divers contreprojets que l'on tend à lui opposer pour en arrondir les angles, tout cela est franchement inacceptable. Je m'excuse de le dire aussi sèchement; je suis profondément convaincu que lorsque le peuple aura à statuer sur ces projets, il les refusera tous. Je l'espère d'ailleurs et vous pouvez être sûrs qu'une très forte minorité s'emploiera à les faire rejeter, à moins que, intelligemment, par souci d'égalité et aussi par prudence, l'on ne consente à les améliorer beaucoup.

Il est trop tard pour discuter sur l'opportunité de ces projets, sur l'entrée en matière. Je ne veux pas m'y attarder. J'ai l'opinion très nette qu'il n'était pas indispensable de régler aujourd'hui le principe de toute la question. Les orateurs nous ont tous dit que personne ne pouvait connaître l'avenir du rail et de l'auto, et notamment M. Graber l'a exprimé hier avec beaucoup d'éloquence; c'est naturel. Nous avons quand même l'impression que nous vivons dans une époque un peu spéciale, que son développement nous échappe, que personne n'est maître de l'avenir, que de même qu'après 1918 le rôle de l'automobile a fait un bond inattendu, par rapport à la situation de 1910—1913, de même, personne au monde ne peut savoir quelles con-

jonctures seront demain celles du chemin de fer en général, de l'auto-camion, l'automobile, la petite auto populaire, la grosse auto de luxe; nous n'en savons rien. Songez combien ont marché les événements depuis 1920! Et quand j'entendais hier à cette tribune mon vénéré et toujours jeune collègue M. Walther, je me reportais à nos luttes homériques d'il y a quelque vingt ans lorsque nous discutions devant une assemblée franchement hostile la loi sur les automobiles. Que de flots d'encre et de paroles n'ont-ils pas coulé, maintenant combien évanouis, à propos de la vitesse que l'on voulait limiter à 40 km. à l'heure ou de la réglementation des cycles dont on ne voulait pas entendre parler, ou encore de l'éclairage des autres véhicules. La partie était dure. Nos thèses étaient considérées comme folles et audacieuses. Aujourd'hui, qui songe à discuter de pareils truismes? Quel est le citoyen qui n'a pas reconnu que la loi sur les automobiles est une chose naturelle, indispensable? Eh bien, demain vous trouverez en beaucoup plus gigantesque les mêmes mutations, les mêmes transformations, les mêmes impossibilités transformées en possibilités toutes simples.

Mais non, au contraire, c'est valeur 1942, en pleine évolution mondiale, en pleine incertitude que l'on veut à la fois tout discuter et tout fixer d'avance. C'est votre droit, de même que c'est le droit des initiés. Mais alors écoutez notre voix qui vous demande de réserver l'avenir, car c'est pour réserver l'avenir que je fais ma proposition. J'admets volontiers que le contre-projet du Conseil des Etats comporte un sérieux progrès par rapport à l'initiative originale qui, elle, est frappée au coin de la sincérité et de la brutalité. Il s'est trouvé quelque 300.000 personnes qui ont voulu préciser un but déterminé: c'est de conférer un privilège, un monopole aux chemins de fer par rapport aux autos. Ils l'ont dit et c'est leur droit. Il était donc tout naturel — car il est visible que cette initiative telle qu'elle est n'avait pas l'ombre de chance de succès — il était naturel que le Conseil des Etats et le Conseil national cherchent sincèrement, en toute conscience, à améliorer ce texte et à en faire quelque chose de présentable et qui ait des chances de succès. C'est ainsi que le Conseil des Etats à évoqué justement la notion des intérêts généraux de l'économie, des intérêts militaires. Je ne veux pas vous parler ici du parc des automobiles militaires. Il va sans dire que plus vous bridez les propriétaires de camions, moins ils pourront mettre de camions, le cas échéant, à la disposition de l'armée. Enfin le Conseil des Etats ne mentionne plus expressément ni les chemins de fer ni leur monopole éventuel, et surtout par un geste que je considère comme extrêmement utile et intelligent il a précisé une exception formelle en faveur des transports privés des personnes. Je suis donc entièrement d'accord sur ce texte, mais je le trouve encore insuffisant.

Votre commission s'est placée un peu sur un autre terrain. Elle a discuté le principe d'une exception, qu'elle n'a pas écarté complètement, mais la minorité en a repris l'expression. Quant au fond, la commission ne veut pas s'écarter du «reiner Kompetenzartikel». Elle désire créer une situation complètement intacte: la compétence

générale est donnée à la Confédération, et on verra plus tard ce que l'on en fera. En résumé, la commission du Conseil national — et je l'en félicite — exclut tout monopole mais elle est muette sur la question du transport des personnes.

Je voterai quant à moi le texte de la minorité, car je soutiens qu'il n'y a pas opposition entre la minorité et moi, je me borne à étendre son idée, et j'espère que la minorité votera également mon texte. Je ne suis pas aussi pessimiste que mon excellent ami M. Vallotton qui, à l'avance, admettait que ma proposition fût considérée comme inacceptable. Je ne rends jamais les armes; je dis ce que j'ai à dire; il est possible que je sois battu mais je ne serai battu que quand vous m'aurez battu, et je ne serai pas tout à fait isolé dans mon vote.

M. Graber a parlé hier, non sans raison, de la lettre et de l'esprit. Il a bien fait. Je suis certain que, dans la lettre, le texte de la commission du Conseil national est plein de bonnes intentions. Je suis non moins persuadé qu'aucun membre de la commission ne songe à rétablir ce monopole ni ne veut brider personne. Mais quant à l'esprit et à l'application future, je suis très sceptique. Ils échappent complètement à la commission et à ce Conseil national parce que ce n'est pas lui qui aura à délibérer, mais ses lointains successeurs. Donc, quant à l'avenir qui nous est réservé, permettez-moi de me méfier du plus profond de mon cœur et de rester dans un doute extraordinairement prudent. Tout d'abord, si nous voulons parler de «reiner Kompetenzartikel», voulez-vous me dire à quoi sert alors ce contre-projet à l'initiative? Compétence pour la navigation dans l'air ou sur l'eau, ou par les chemins de fer? Mais notre Constitution n'est pas si mal faite, elle n'est pas si dépassée. L'article 37ter donne à la Confédération la compétence pour la navigation aérienne, l'article 24ter lui donne la compétence en matière de navigation fluviale et l'article 26 en matière de chemins de fer. Par conséquent, la compétence, la Confédération l'a déjà.

Si l'on éprouve un besoin si urgent, si subit, de fixer cette notion de coordination, c'est que l'on veut que cette coordination soit dirigée dans un sens offensif. Ce n'est pas uniquement pour coordonner, ce n'est pas non plus uniquement pour donner à la Confédération la compétence sur les transports routiers, car elle l'a déjà plus ou moins, que l'on veut légiférer. On veut légiférer pour pouvoir donner un avantage à une certaine forme du trafic aux dépens d'une autre. Je ne dis pas que ce soit là l'intention du Conseil fédéral, mais c'est certainement l'intention des initiants, et je ne leur oppose aucun soupçon mal fondé, puisqu'ils l'ont dit. Ils ont écrit que leur but dans la coordination était proprement un monopole pour les chemins de fer. Nous pouvons donc reprendre cet argument. Eh bien, ces centaines de milliers de personnes qui savent ce qu'elles veulent et qui le disent avec précision, entendent obtenir ce monopole des chemins de fer fédéraux. Vous pouvez vous attendre — et je peux faire le prophète à bon marché — que leur pression, leur passion, leurs efforts vont redoubler une fois que la Constitution aura fixé le principe de coordination. Elles s'em-

plioieront, du haut en bas, depuis les instances des C.F.F., dont c'est naturellement le rôle, jusqu'aux polémistes un peu dangereux pour vous, Monsieur le conseiller fédéral Celio et qui dévoilent d'ores et déjà leurs batteries, tout cela va s'allier pour donner à la législation l'empreinte redoutable que nous voulons écarter.

En un mot, le terrain n'est pas neutre. Le problème est déjà entaché de parti pris. Si librement, spontanément, le Conseil fédéral était venu un jour demander la compétence constitutionnelle en matière de coordination, en indiquant que la situation restait intacte, et qu'on légiférerait en toute indépendance le moment venu, peut-être aurais-je pu me rallier. Mais il n'a rien fait de semblable. Il suit le mouvement. En face de l'initiative, le Conseil fédéral, le Conseil des Etats et le Conseil national ont bien été forcés de trouver une sorte de remède à une menace par trop brutale.

Qu'on ne dise donc plus qu'on est neutre. Disons que nous sommes déjà l'objet d'une pression, que l'on nous pousse dans le dos dans un sens soigneusement médité. On nous donne comme fiche de consolation, et c'est ainsi que M. le conseiller fédéral Celio explique son argumentation, qu'il n'y a rien à craindre, que la loi réglera sagement tout cela: «donc, tout à fait inutile de prévoir ici des exceptions; non, laissez aux législateurs, laissez à la loi — et vous aurez d'ailleurs le droit de lancer un referendum — le soin de donner satisfaction et justice à tout le monde».

Si au moins on nous donnait l'ombre d'un commencement d'un renseignement à propos de cette loi, de son squelette, de son corps, de son principe, de son préambule, de sa conclusion, je pourrais encore comprendre. Nous aurions du moins une promesse. Mais, pas du tout! Le Conseil fédéral nous dit en somme qu'il ne sait pas ce que sera la loi. Vous-même, Monsieur le conseiller fédéral Celio, vous avouez honnêtement que vous ne le savez pas! Et nous autres, Messieurs, bien entendu, nous en sommes encore moins instruits.

Dans ses déclarations au Conseil des Etats, M. le conseiller fédéral Celio a fait preuve d'un optimisme extrêmement élégant peut-être volontairement un peu nonchalant, un peu statique: «Dans cette question, l'incertitude est la seule certitude». Voilà l'aveu. Tout cela est très joli, mais il reste surtout l'incertitude de la corde à laquelle nous serons pendus, et cela ne nous plaît pas du tout.

Vous avez reconnu aussi qu'il se passerait des années, peut-être des décennies avant que l'on puisse songer à mettre cette loi sur pied. Mais d'ici vingt ans que se passera-t-il? Autrement dit, il n'y a rien d'arrêté, rien de précis, c'est pourquoi très sagement vous avez ajouté: «Il faut attendre, et voir quel sera le développement du trafic et de l'auto.» Je suis d'accord, attendons. Mais alors on aurait dû être logique, attendre complètement et ne pas parler de cette affaire maintenant. Cependant puisqu'on en parle, puisqu'on nous force à en parler, donnez-nous au moins des garanties!

Et s'il est vrai que vous ne voulez pas nous brimer, si cela est sincère dans votre esprit, alors dites-le nous, donnez-nous un minimum de consolation, un minimum de confiance. Vous ne savez

pas ce que sera la loi, ni comment, ni qui elle va frapper. Nous avons, nous, à cet égard, un avantage sur vous: nous savons du moins ce que nous ne voulons pas qu'elle soit, nous savons quels sont ceux qu'elle ne doit pas frapper. C'est extrêmement simple; tel est aussi, messieurs, le sens de nos propositions.

Je vous demande de dire d'avance que deux catégories ne seront pas touchées par la loi: d'une part, les transports privés de personnes, d'autre part, les transports privés, non professionnels, gratuits, de marchandises appartenant au transporteur lui-même.

Et puis il y a quelque chose que vous semblez oublier, et que je me plais à rappeler dans cette salle: c'est qu'il existe une énorme différence entre une loi fédérale et un article constitutionnel. Cette différence réside dans la condition de la double majorité des Etats et du peuple. S'il s'agit d'un article constitutionnel, les cantons, comme tels, sont appelés à voter; s'agit-il d'une loi, les cantons, au contraire, sont ignorés. J'ai salué avec plaisir un très intéressant article paru à ce propos dans les «Basler Nachrichten» et intitulé «Conditio sine qua non»; il faut que cette question soit résolue par les cantons, les cantons doivent garder leur mot à dire.

Personnellement, j'ai horreur d'évoquer à cette tribune, comme un spectre, les questions qui peuvent, volontairement ou involontairement, dresser une partie de la Suisse contre l'autre partie; je déteste le rappel même du «fossé», de ce fameux fossé ou des antagonismes entre Welsches et Suisses alémaniques. Mais il n'est un secret pour personne que l'initiative de la «Litra» n'émane pas, en tout cas pas, de la Suisse romande. Et il suffit de lire les signatures des membres de la minorité de la commission pour voir que ceux-ci se recrutent pour la plupart parmi les Romands. Eh oui, les Romands sont tout particulièrement jaloux que les prérogatives des cantons, en matière de vote constitutionnel, soient respectées.

Voilà pourquoi je ne suis pas d'accord de reporter au mystère de la loi, à l'incertitude de la loi les questions fondamentales que j'évoque et que je défends ici.

Ces exceptions ne sont pas des chicanes, ce sont des exceptions de principe basées véritablement sur l'idée de la liberté individuelle pure, sur l'existence d'intérêts privés et même personnels, sur l'initiative de l'individu. Je place le problème en deçà des restrictions ou des licences que l'on peut prendre avec les corps de métier. J'admets dans certains cas une entorse à la liberté du commerce et de l'industrie au bénéfice, ou au préjudice, de toute une catégorie; cela, c'est un signe des temps. Je comprends fort bien que vis-à-vis ou au profit des camionneurs professionnels on prenne quelque liberté avec la Constitution. Mais ici, il ne s'agit plus de trafic par profession: l'action privée, le transport par le magasin, par le blanchisseur, par le marchand de vins de ses propres produits, pour ses propres clients, à l'exclusion de tout trafic rémunéré pour autrui, bien plus le transport privé, amical, fortuit, occasionnel, par l'automobiliste privé de ses amis et connaissances, du piéton même qu'il ramasse sur la route, cela est tout autre chose,

il n'y a pas de domaine plus personnel et je vous dis très sincèrement: N'y touchez pas! N'y touchez pas, dans votre propre intérêt, car alors, vous courez le danger que ce qu'il peut y avoir de bon dans votre projet, c'est-à-dire l'ordre apporté, le coup de balai donné au désordre, la cessation de ces faillites qui pleuvent comme grêle, tout cela sera refusé par le peuple, et sous cet angle ce serait dommage.

Nous dirons au peuple certaines conséquences — poussées à l'absurde, je le veux bien — de ce principe que vous allez admettre. Dans des brochures qui ont été publiées, dans des discours qui ont été prononcés, on nous a expliqué ce qui arriverait: On n'interdira peut-être pas, mais on adoptera le système de la concession; on donnera au particulier moyennant le paiement annuel d'un super-impôt — 50 francs, 200 francs, 300 francs par an qui viendront s'ajouter aux autres impôts — le droit de faire ainsi modestement sa petite concurrence aux chemins de fer. Ainsi, moyennant une taxe spéciale, un automobiliste pourra transporter une personne ou bien un paquet sans s'exposer à une amende fédérale.

Mais alors, jusqu'où irons-nous? Si un jour, désirant monter à la Petite Scheidegg, mon cher von Allmen, je ne veux pas prendre le funiculaire — car je suis alpiniste et il me plaît d'aller à pied — on me dira: «Ah! non, payez deux francs: vous ôtez un client au chemin de fer!» De même, on pourrait infliger une petite amende annuelle de vingt sous aux cyclistes qui empruntent la route pour se rendre à Worb ou à Ostermundigen, car eux aussi enlèvent des clients aux chemins de fer fédéraux.

Et que diriez-vous si les coiffeurs demandaient que l'on frappe d'une taxe l'achat d'un rasoir mécanique...? Car enfin, en vous rasant vous-mêmes, c'est cinquante centimes que vous faites perdre chaque fois à cette corporation! C'est aussi une concurrence inadmissible, vous portez atteinte au privilège des coiffeurs...

Tout ceci évidemment est poussé à l'absurde, mais montre très clairement quelles peuvent être les conséquences logiques d'un principe extrêmement dangereux, comme celui que vous voulez aujourd'hui introduire dans notre économie publique. Et lorsqu'un principe peut conduire à des absurdités pareilles, je ne crois pas qu'il reste totalement à l'abri des critiques.

Si ces absurdités doivent pratiquement rester dans le domaine de la fantaisie, alors, monsieur le conseiller fédéral, pourquoi nous refuser la satisfaction de nous le dire? Pourquoi ne pas vouloir déclarer à l'avance, dans l'article constitutionnel, que jamais on ne pourra aller aussi loin.

Tout cela, je le répète, est la conséquence du fait que la question a été évidemment mal posée. Les bases du projet peuvent, je le reconnais, s'ils sont sagement mis en œuvre, aboutir à une politique saine et rationnelle. Cela, sans doute, c'est une possibilité, mais il y a une autre possibilité: c'est que ces mêmes principes peuvent aboutir à un étranglement, à un étranglement mortel. C'est contre cette petite possibilité-là que nous désirons contracter une assurance.

Trop de voix puissantes — vous avez dit hier que toutes n'étaient pas officielles, je le veux bien, mais celles qui le sont, si elles n'ont pas été aussi loin dans leurs polémiques ont quand même dit des choses qui laissent rêveurs — trop de voix puissantes, dis-je, dans les cercles officielles, ont déjà proclamé, et trop souvent, que l'unique salut de l'économie était dans le chemin de fer, dans le seul trafic public. Ces voix n'ont pas dit expressément que l'autre trafic devait être jugulé, mais c'est sans doute leur conviction profonde, cela ressort de ce que j'oserai appeler leur déformation professionnelle: elles estiment sincèrement que l'ennemi du trafic public est et demeure le trafic privé.

Ceux-là ne se contenteront certainement pas d'une réglementation du camionnage; ils demanderont — on nous en a d'ailleurs avertis également — la réglementation du trafic privé. Eh bien, dans toute cette affaire, le reproche que je leur adresse ainsi qu'à la Litra, c'est de ne voir que l'intérêt du chemin de fer, l'intérêt du trafic public. Où donc, dans cette affaire, est l'intérêt des transports eux-mêmes!

Car enfin, il faudrait s'entendre et la question est faussée parce qu'on ne veut l'envisager que sous l'angle de la situation des chemins de fer, laquelle est mauvaise. Mais on ne parle jamais de la situation du trafic, actuel et futur, auquel il faudra bien, une fois pour toutes, que les transporteurs s'adaptent: ce n'est pas au trafic à se plier aux chemins de fer, c'est aux chemins de fer à se plier au trafic au fur et à mesure que celui-ci évolue et se transforme. Vous ne pouvez pas restreindre toute la philosophie, la physionomie des transports aux besoins des chemins de fer, les événements vous dépasseront, vous aurez beau prendre des mesures contre les camions, vous n'empêcherez pas que l'automobilisme demeure le moyen de transport souple et moderne; personne ne peut plus l'ignorer et c'est en vain que vous voudriez le supprimer. Cela se vengerait de soi-même, en dépit de toutes vos lois et de tous vos articles constitutionnels, tout ce que vous feriez dans ce sens serait absolument artificiel et en pure perte. Oseriez-vous vous borner à arrêter l'horloge pour masquer le «Eheu fugit irreparabile tempus»? C'est la politique de l'autruche, c'est une politique dangereuse parce qu'elle n'est pas sage. Vous ne pouvez pas reconstruire, contre vents et marées, un monopole qui n'a plus la même plénitude, les mêmes raisons d'être que celles dont il a joui pendant tout le cours du XIX^e siècle, qui fut le siècle où le chemin de fer était roi. Maintenant nous sommes au XX^e siècle et, malheureusement pour beaucoup de personnes, la royauté du chemin de fer a diminué. Sans doute, il a gardé son utilité, il est resté même indispensable, mais il n'est plus seul au monde. Reportez-vous au commencement du siècle dernier: la primauté alors appartenait à la route, le chemin de fer est venu, il l'a bousculée, il l'a temporairement tuée. Cependant, a-t-on songé une seconde à empêcher le développement des chemins de fer vers 1840 pour protéger les routiers? Mais non. Est-ce qu'on s'est opposé au tunnel du Gothard ou du Simplon pour em-

pêcher la ruine de ceux qui avaient l'habitude depuis des générations et des siècles de parcourir les cols avec leur berline et leurs chevaux? On n'aurait pas osé cette absurdité. Eh bien, c'est au fond ce que vous voulez faire aujourd'hui. Vous êtes débordés par un développement qui vous dépasse et vous voulez le freiner artificiellement. Vous avez tort. Le chemin de fer a encore des possibilités. Il a encore l'armature solide. Il peut encore rendre des services que rien d'autre au monde ne peut remplacer. On ne peut même imaginer la mort, ou un caractère secondaire du chemin de fer. Mais il faut qu'ils se montre patient, et j'ai un peu l'impression qu'il est comme le lion royal qui se secoue pour se débarrasser des moustiques et des mouches qui piquent et harcèlent sa majesté!

Voilà, je crois, quel est l'esprit qui règne chez les chemins de fer. Je veux vous dire un secret, mais j'espère qu'il ne sortira pas de cette salle. J'ai une opinion un peu particulière en matière de déficits de chemins de fer. Je ne suis pas sûr qu'une tendance déficitaire soit mauvaise pour les chemins de fer et particulièrement pour les C.F.F. Ça leur apprend l'esprit d'économie, l'esprit de progrès. Nous sommes infiniment plus satisfaits de la conduite des C.F.F. depuis qu'ils ne sont plus débordants de santé. Quantité de réformes ont été apportées parce que les C.F.F. ont été obligés de les apporter: réformes administratives, souci de l'économie, trains légers — il y a longtemps qu'on les demandait, ils ont été réalisés dans une période de déficit parce qu'il fallait ne pas perdre la clientèle — billets de vacances, etc. Je ne suis pas du tout sûr que les chemins de fer fédéraux, s'ils avaient roulé sur l'or en même temps que sur le rail, nous auraient apporté ces progrès. Gardez-vous de trop tuer le spectre du déficit planant sur les C.F.F., et les affaires n'en iront que mieux! Je serais bien étonné si M. le chef du département me donnait entièrement tort, dans le secret de son âme! Je connais les griefs, je ne veux pas les commenter longuement. Les chemins de fer se plaignent d'un lourd handicap; ils sont malheureux parce qu'ils sont, disent-ils, encerclés dans le quadruple corset de fer de la Betriebspflicht, Transportpflicht, Tarifpflicht et Fahrplanpflicht, c'est-à-dire de l'obligation d'exploiter toutes les lignes, de transporter n'importe qui et n'importe quoi selon des horaires et à un tarif qui leur sont imposés. C'est vrai, mais est-ce que dans ces quatre chapitres redoutables, il n'y a vraiment pas matière à assainissement? L'autre jour, au Conseil des Etats, M. Iten disait que l'on doit pouvoir assainir les C.F.F. sans s'attaquer aux autres. C'est vrai. La loi vous donne le pouvoir de modifier les horaires, les tarifs, de supprimer les lignes inutiles. Combien souvent, ici, M. Pilet-Golaz ne nous a-t-il pas dit, dans des discours intelligents, qu'il y a beaucoup de lignes inutiles? Or il semble qu'on n'en a pas suffisamment supprimé. Elaguez les lignes inutiles, vous aurez moins de déficits. On pourrait le faire, mais on préfère, c'est plus commode, supprimer tout simplement la concurrence qui est gênante.

Je connais aussi la plainte contre l'automobile qui, dit-on, n'a pas payé les routes, tandis que le chemin de fer a payé ses rails. Il y a là un glisse-

ment psychologique très intéressant, car on nous répète toujours que le chemin de fer a payé ses voies alors qu'il n'a rien payé du tout. Qui a payé? Ce sont les compagnies privées, il y a cent ans, avec l'argent du public. Depuis lors, ce n'est pas avec leur argent que les C.F.F. ont payé ce qu'ils ont payé, mais avec celui des obligataires, des citoyens. C'est «Monsieur tout le monde» qui a payé installations et dépenses des C.F.F. Le chemin de fer se confond, lui qui est débiteur, avec le créancier. C'est une situation juridique assez nouvelle.

Ne croyez pas d'ailleurs que les automobilistes sont francs de charges. M. Vallotton y a fait une allusion hier et je voudrais la compléter. Savez-vous ce que, dans une année normale comme 1934, les automobilistes payaient par an en moyenne à la collectivité? Voici quelques chiffres: 28 millions d'impôt dans les cantons, 20 millions de droits de douane sur les autos et 57 millions de droits de douane sur la benzine, soit au total 105 millions par an. Or, avec 105 millions par an on peut admettre qu'on apporte une certaine contribution à la route. Vous nous disiez au Conseil des Etats que rien que l'assainissement des chemins de fer privés allait nécessiter un geste de 125 à 150 millions de la part de la Confédération. Je constate qu'en une seule année les automobilistes apportent, eux, à la collectivité à peu près la somme dont vous avez besoin pour terminer l'assainissement des chemins de fer privés. Ne dites donc pas qu'ils ne font rien, que les automobilistes sont des objets inutiles, une végétation de luxe, une branche gourmande. Ce sont, au contraire, des instruments de la prospérité. Les automobilistes sont des gens qu'on n'a pas le droit de tuer.

J'ai terminé et j'en arrive à ma conclusion qui est bien simple; elle dit: vivre et laisser vivre, coordonner rationnellement le trafic professionnel, limiter la concurrence de ceux qui, contre rétribution, transportent des marchandises et des personnes et empiètent directement sur le terrain du chemin de fer; là, nous sommes d'accord. Par contre nous insistons pour que la loi soit obligée, par un article constitutionnel, de laisser absolument libre à l'avenir celui qui, pour ses propres besoins, transporte ses propres marchandises ou occasionnellement et gratuitement des personnes. Toute solution contraire serait du malthusianisme, ce qui est un triste héritage des excès des corporations de métiers d'autrefois. Vous connaissez le sort de ces corporations balayées à la fin du XVIII^e siècle. Donc, usez de sagesse, et ne risquez pas, avec un errement analogue, de faire balayer par le peuple aussi bien l'initiative que le contre projet que la majorité de la commission vous présente aujourd'hui.

Grimm: Es ist ausserordentlich bedauerlich, dass die Eintretensdebatte beherrscht wird von dem Thema „Schiene und Strasse“ oder deutlicher gesagt, von der Spannung, die zwischen den Trägern des Eisenbahnverkehrs und den Trägern des motorisierten Strassenverkehrs besteht. Dieser Streit überschattet eigentlich das Problem, um das es sich handelt. Das Problem, das nun durch den Verfassungsartikel gelöst werden soll, liegt ja

viel tiefer und auf einer ganz andern Ebene als die, welche Herr Lachenal soeben so temperamentvoll darzulegen versuchte. Wenn diese Spannung zwischen Bahn und Automobil heute unvermindert weiter besteht, so kann man daraus vielleicht einiges lernen, wenn man den Ursachen nachgeht. Auf der einen Seite tragen sicher die Bahnen durch ihr Verhalten Schuld daran, dass diese Spannung noch heute anhält. Die Bahnen glaubten, eine Monopolstellung zu haben; sie glaubten, eine Konkurrenzierung durch andere Traktionsmittel würde auf die Dauer nicht möglich sein. Sie waren nach dem letzten Krieg bis in die Zwanzigerjahre eigentlich recht rückständig in der Abwicklung des Güterverkehrs und des Personenverkehrs. Sie glaubten, durch bestimmte Massnahmen die Konkurrenz des Automobils ausschalten zu können. Aber diese Massnahmen waren falsch und erzielten nicht das, was notwendig gewesen wäre. Die Bahnen hätten von sich aus eine gewisse Koordinierung mit dem Automobilverkehr anstreben müssen, und manches wäre anders gekommen, als es sich dann nachträglich tatsächlich ereignete. Aber auch bei den Automobilisten ist es zweifellos so, dass eine wilde, ungezügelter Konkurrenz einsetzte, dass eine Garage nach der andern aus dem Boden herausschoss, dass Kapitalien engagiert wurden, die als Fehlleitung bezeichnet werden müssen, wobei die Mentalität, von der wir jetzt soeben im Votum Lachenal gehört haben, eine Rolle spielte, jene Mentalität, als ob der Automobilmus keinerlei Einschränkungen zu unterwerfen sei und autonom seine wirtschaftlichen Interessen wahrnehmen könnte.

Das Ergebnis dieser Auseinandersetzung ist nun eine ruinöse Konkurrenz, die sowohl den Bahnen als dem Automobilmus schadet: nach beiden Seiten Nachteile, die bei einer vernünftigen Koordination des Verkehrs zum grossen Teil hätten vermieden werden können.

Ich würde es auch als unrichtig betrachten, wenn etwa in Auseinandersetzungen über die Initiative und den Gegenvorschlag die Meinung obwalten sollte, bei den Bahnen sei, weil der Automobilverkehr darniederliegt, der Moment günstig, besondere Ziele durchzusetzen. Ich glaube, diese Einstellung wäre falsch. Auch hier handelt es sich um ein viel tieferes und ernsteres Problem, als nur um dasjenige, dass man jetzt eine gegebene Situation ausnützt, um bestimmte Begehren zu realisieren, die man früher nicht realisieren konnte, da die Verhältnisse anders lagen.

Worum geht es in Wirklichkeit? Nach meiner Ueberzeugung geht es um die Anpassung der schweizerischen Verkehrspolitik an die technischen Fortschritte nach dem Kriege. Der Kriegswirtschaft wird die Friedenswirtschaft folgen. Die Friedenswirtschaft wird gewaltige Erfahrungen nützen können, die sich aus der Kriegswirtschaft ergeben. Umstellungen werden resultieren, der technische Fortschritt wird insbesondere auf dem Gebiet der Erstellung von Transportmitteln eine viel grössere Rolle spielen als nach dem Kriege 1914/18. Da wird es sich darum handeln, dass auch die Schweiz diese kommenden Dinge sieht und sie rechtzeitig ins Auge fasst. Wir können uns selbstverständlich kein genaues Bild machen über das,

was nach dem Kriege im einzelnen kommen wird. Es handelt sich nur darum — und das ist gerade das Entscheidende — gewisse Tendenzen zu erkennen, zu sehen, in welcher Richtung Technik und Wirtschaft sich nach dem Kriege entwickeln werden, um so rechtzeitig die Grundlagen für eine gesetzgeberische Stellungnahme zu diesen Neuerungen zu treffen, damit man nachher eingreifen kann und die Dinge zu meistern in der Lage ist.

Wenn man sich so überlegt, was nach dem Kriege auf dem Gebiete des Verkehrswesens voraussichtlich mit Bestimmtheit zu erwarten sein dürfte, dann vielleicht folgendes:

Bei den Bahnen wird nach dem Kriege zweifellos eine Verdichtung der Zugfolge eintreten. Der Schnelltriebwagenverkehr wird sich erweitern. In technischer Beziehung — hier sind wir stolz auf unsere schweizerische Industrie — wird die Gasturbine gewisse Umwälzungen zur Folge haben. Es werden die Bahnen im technischen Sinn modernisiert und den neuesten technischen Fortschritten angepasst. Es ist keine Rede davon, als ob nach dem Kriege bei der technischen Entwicklung des Eisenbahnverkehrs irgendein Stillstand eintreten würde. Im Gegenteil, man wird auch hier mit entscheidenden Fortschritten zu rechnen haben.

Beim Automobil ist heute schon vorauszu-sehen, dass nach der Erschöpfung der Weltrohstoffvorräte durch den Krieg der Automobilverkehr eine gewisse Wandlung erleben wird. Deutschland hat schon seit langem seinen kleinen Volkswagen durchkonstruiert. Er wurde nur nicht ausgeführt, weil die Betriebe für die Kriegswirtschaft tätig sein mussten. Aus Amerika haben wir gehört, dass wegen des Pneumangels bereits jetzt Konstruktionen im Werke sind, die dem Kleinwagen nahekommen, wobei ein bedeutend geringerer Material- und Pneumerschleiss bestehen wird. Wir werden auch dem Gesellschaftswagenverkehr in der Nachkriegszeit grössere Aufmerksamkeit zu schenken haben.

Es ist gar kein Zweifel, dass auch dieser Krieg eine wesentliche Steigerung des Reisebedürfnisses herbeiführen wird. Auch dieser Krieg wird dazu führen, dass der Reiseverkehr von Land zu Land und in den einzelnen Ländern selber sich intensiviert und dass demzufolge der Reiseverkehr ebenfalls wiederum zum Teil durch das Automobil bewältigt werden muss. Wir werden eine Rationalisierung der motorisierten Strassentransporte erleben. Das ergibt sich aus der ganzen Vorkriegsentwicklung, ferner als Notwendigkeit aus den wirtschaftlichen Folgen, die der gegenwärtige Krieg über Europa und über die Welt bringt.

Aber es handelt sich nicht nur um das Problem „Schiene und Strasse“. Man hat mit Recht schon in der ständerätlichen Fassung des Verfassungsartikels und auch in den Anträgen der Nationalratskommission (Minderheit und Mehrheit) vom Transport zu Wasser und in der Luft gesprochen. Nach dem letzten Kriege hätte man vielleicht annehmen können, der Luftverkehr würde nicht eine allzu grosse Bedeutung erlangen. Heute, wo das Luftfahrzeug entscheidend in die kriegerischen Auseinandersetzungen eingreift, wissen wir, dass nach dem Kriege der Luftfahrverkehr eine gewaltige Ausdehnung nehmen wird. Ganz ähnlich dürfte

es sein mit dem Wasserstrassenverkehr. Auch hier gibt es keinen Stillstand. Wir kennen die Projekte der Schiffbarmachung von der Adria zum Langensee; wir kennen die Projekte vom Hochrhein; wir kennen die Bemühungen der Schiffbarmachung der Rhone von Lyon bis nach Genf. Wir kennen auch das Phantasiegebilde von einem Canal transhelvétique, der nach meiner Meinung nicht realisierbar sein wird.

So entstehen auch hier neue Aufgaben, die nicht, wie Herr Lachenal meint, kantonale gelöst werden können, sondern die nach einheitlichen nationalen und schweizerischen Gesichtspunkten zu lösen sind, wobei eine Koordination aller dieser Verkehrsmittel erforderlich ist, wenn wir in der schwierigen Nachkriegszeit unsere Existenz als Schweiz behalten wollen. Wir behalten diese Existenz nur, wenn wir in der Lage sind, unsere nationale Arbeit so zu organisieren, dass mit einem Minimum an Aufwand ein Maximum an Erfolg entsteht. So liegen die Dinge und darum muss man sie in ihrem Zusammenhang darstellen.

Es gibt vielleicht hier noch ein anderes, nicht minder wichtiges Teilproblem. Wir können als Schweiz nicht eine selbständige nationale Verkehrspolitik treiben. Wir sind, genau wie im Warenverkehr und in der Warenbewirtschaftung, angewiesen auf das, was international auf dem Gebiete des Verkehrswesens gilt. Unsere Fremdenindustrie hungert ja geradezu nach ausländischen Gästen; unsere Wirtschaft hungert darnach, Rohstoffe hereinzubringen und Fertigwaren ins Ausland zu schicken. Da ist es ganz selbstverständlich, dass auch auf dem Gebiete des Verkehrs das, was im Ausland nach dem Kriege sich ereignen wird, für die Gestaltung der schweizerischen Verkehrspolitik selber nicht gleichgültig ist.

Ich sehe zwei grosse Aufgaben, die die Schweiz in der Nachkriegszeit in weiter Perspektive zu erfüllen hat. Das ist einmal der Ausbau der schweizerischen Wasserkräfte, wobei die Schweiz sich einschalten muss in die allgemeine europäische Stromversorgung. Da ist das Gebiet der Verkehrspolitik, wo die Schweiz wiederum versuchen muss, kraft ihrer geographischen Situierung Verbindungen herzustellen, die von ungeheurem Wert für die nationale Wirtschaft sein können, die aber auch Fehlleitungen zur Folge haben können, wenn man derartige Probleme mehr unter dem engen Gesichtspunkt „Schiene und Strasse“, unter dem Gesichtspunkt „Eisenbahn oder Automobil“ behandelt. Wir werden nach dem Kriege eine nationale Verkehrspolitik brauchen. Eine nationale Verkehrspolitik heisst eine nationale Verkehrslenkung, und es kann keine Rede davon sein, wenn die Schweiz auf dem Gebiete des Verkehrswesens ihre Aufgabe erfüllen will, dass der eine Teil diese Politik und der andere Teil jene Politik führt. Es kann keine Rede davon sein, dass hier ein Kanton so wurstelt und der andere Kanton so, sondern hier muss eine Zusammenfassung der Interessen Platz greifen, sonst wird die Schweiz ihre Aufgaben auf diesem Gebiete nicht erfüllen.

Aber es gibt noch einen andern Gesichtspunkt, der in der Debatte zu wenig berücksichtigt worden ist. Das sind die Investitionen, sei es bei den Bahnen, sei es beim Automobil. Wie stehen die Dinge hier?

In den Bahnen (Bundesbahnen und Privatbahnen eingeschlossen) sind heute vielleicht etwa 3,5 bis 3,8 Milliarden Franken immobilisiert. Ich weiss nicht, wieviel Kapital im Automobilgewerbe investiert ist, aber die Beträge gehen ebenfalls in die Millionen. Nun hat die Bundesversammlung das Gesetz vom April 1939 über die Hilfeleistung an die Privatbahnen und Dampfschiffahrtsunternehmen beschlossen. Das ist ein neuer Aufwand des Bundes von 125 Millionen Franken. Der Bund soll neue Steuergelder bereitstellen für die Sanierung der Bundesbahnen. Diese Sanierung ist notwendig und dringlich. Damit nicht genug, es werden neue Mittel verlangt durch das Arbeitsbeschaffungsprogramm. Wenn ich die Zahlen richtig im Kopfe habe, haben die Bundesbahnen ein Zukunftsprogramm für die Arbeitsbeschaffung von über 750 Millionen Franken in Aussicht, die Privatbahnen ein solches von etwa 450 Millionen Franken. Dazu kommen etwa 200 Millionen Franken für die Anlage von Flugplätzen. Ferner kommen dazu die gewaltigen Aufwendungen (Hunderte und Hunderte von Millionen) für die Herstellung richtiger Verkehrsstrassen.

Es soll niemand behaupten, man könne die Dinge so gehen lassen, wie Herr Lachenal gesagt hat, dass es sich nur um das Verhältnis von Schiene und Strasse drehen würde. So sehr ich an Herrn Lachenal immer Freude gehabt habe und ihn immer als grosszügigen Menschen auffasste, in dieser Frage bin ich etwas enttäuscht. Ich will den Gründen gar nicht nachgehen, warum diese Enttäuschung entstanden ist. Aber auf alle Fälle handelt es sich hier um Interessen von überragender Bedeutung, die nicht erledigt werden können nur mit der kleinsten Auseinandersetzung zwischen Schiene und Strasse und zwischen Wettbewerb von Bahnen und Automobilen, sondern hier handelt es sich um lebenswichtige Fragen der Wirtschafts- und Verkehrspolitik der Zukunft. Von dieser Perspektive aus muss das ganze Problem behandelt und angepackt werden. Also auch hier ist unter den verschiedensten Gesichtspunkten eine zentrale Beeinflussung der künftigen Verkehrspolitik notwendig. Es bedarf der Ordnung, der Einordnung, der Koordination. Wir werden darum nicht herum kommen, wenn wir unsere Aufgaben richtig erfüllen wollen.

Aber es handelt sich nicht nur darum, die Mittel, von denen ich soeben gesprochen habe, rationell zu verwenden. Es geht schliesslich auch darum, dass wir gesetzgeberisch die Vorschriften über den Strassenbau, über das Schiffahrtswesen, über den Luftfahrverkehr, über alle diese Dinge von neuen Gesichtspunkten aus ordnen. Wir dürfen dabei auch nicht übersehen — und das zeigt ja, wie weit diese Entwicklung gehen kann — dass mit Schiene und Strasse, Wasser und Luft eigentlich die Verkehrsmittel noch gar nicht erschöpft sind. Wer sich etwas in der Welt umsieht, wird nicht erstaunt sein, wenn in 10 oder 15 Jahren die Transporte unserer flüssigen Treibstoffe weder per Bahn noch per Schiff noch per Motor-Zisternenwagen erfolgen. Es werden Pipe-lines errichtet werden, Versorgungssysteme auf ganz neuer Grundlage. Es wird auch bei den Getreidetransporten zu diesen Pipe-lines kommen. Sie werden eine ganz

andere Rolle spielen als heute. Stellt man das fest, kommt man immer wieder zum Schluss, dass wir heute nicht einen Verfassungsartikel schaffen dürfen, der uns in Einzelheiten bindet, die wir heute unmöglich voraussehen können. Eben darum muss der Verfassungsartikel ein Rahmenartikel sein und sich begnügen mit ein paar klaren, eindeutigen Grundsätzen, um dann, so geschaffen, die Grundlage für spätere gesetzgeberische Massnahmen zu bilden. Es handelt sich jetzt meines Erachtens nicht darum, ob dieser Verfassungsartikel jetzt notwendig ist oder nicht. Darüber gibt es nach meiner Meinung keinen Zweifel. Herr Vonmoos hat gestern richtig erklärt, es ist nicht zu früh, es ist eher zu spät, dass wir zu diesem Verfassungsartikel kommen.

Wichtig ist die Frage, wie der Verfassungsartikel ausgebaut werden soll. Das ist meines Erachtens das Entscheidende. Dass der Initiativvorschlag nicht in Frage kommt, darüber braucht man sich nicht mehr zu unterhalten. Dass ein Gegenvorschlag notwendig und zweckmässig ist, ist wahrscheinlich auch unbestritten. Aber wie der Gegenvorschlag aussehen soll, darüber gehen die Meinungen auseinander. Mir scheint, das Wesentliche auch vom Standpunkt des Automobils zu sein — da ich in meiner amtlichen Stellung im Kanton sowohl das Eisenbahn-, das Schiffahrts- und das Automobilwesen zu betreuen habe, erlaube ich mir ein Urteil —, dass keine Monopolstellung geschaffen wird. Das ist im Vorschlag der Kommissionsmehrheit vorhanden. Aber notwendig wird sein, dass man nicht von verfassungswegen die Möglichkeit verbaut, auch einmal über das hinausgehen zu können, was Herr Lachenal zugestehen will. Wir wissen nicht, wie die Dinge gehen. Wenn der Kleinwagenverkehr für Personentransporte kommt, können ganz neue Verhältnisse entstehen. Dann rennen wir an die Mauern, die Sie jetzt selber aufrichten mit dem Minderheitsvorschlag, wenn er angenommen werden sollte. Ich glaube, die Lösung, die jetzt die Kommissionsmehrheit vorschlägt, ist die richtige. Sie ist sauber und ehrlich, verbaut nichts und gibt die Möglichkeit, den kommenden Dingen Rechnung zu tragen. Dann bin ich der Meinung, auch wenn der Touring-Club oder Herr Lachenal vorhin den Drohfinger erheben: „Wenn Ihr nicht macht, was wir wollen, wird die Vorlage in der Volksabstimmung verworfen werden“, dass wir trotz dieser Drohung am Antrag der Kommissionsmehrheit festhalten sollten. Es gibt nicht nur Kreise, denen eine Lösung angenehm ist, wie sie Herr Lachenal will, es gibt auch Kreise, die andere Lösungen anstreben. Dann sollen sich diese Kreise gegenseitig in der Volksabstimmung messen. Wer Recht bekommt, das werden wir sehen. Aber unsere Pflicht ist, das zu tun, was die Umstände und die Zeitverhältnisse verlangen: das ist eine Lösung, wie sie der Antrag der Kommissionsmehrheit bringt.

Feldmann: Erlauben Sie mir noch einige Bemerkungen zum Antrag von Herrn Lachenal, zu seinem Inhalt und zu seiner Begründung. Angesichts der scheinbar reichlich komplizierten Lage, die sich aus der Diskussion ergeben hat, ist es vielleicht doch zweckmässig, im Anschluss an die soeben gehörten Ausführungen von Herrn National-

rat Grimm einige weitere, an sich unbestrittene Tatsachen festzuhalten. Solche Tatsachen sind, ich glaube, darüber besteht nun doch Uebereinstimmung, die folgenden: Die verkehrswirtschaftliche Lage, wie sie sich bis zum Ausbruch des gegenwärtigen Krieges herausgebildet hat — nur um diese handelt es sich hier — wird allseitig als unbefriedigend empfunden, es muss etwas geschehen, damit man aus dieser unbefriedigenden Lage herauskommt. Weiter steht fest und ist nicht bestritten, dass alle Bemühungen um eine Besserung jener unbefriedigenden Situation beim gegenwärtigen Rechtszustand scheitern müssen, weil keine ausreichenden rechtlichen Grundlagen vorhanden sind. Es wird weiter nicht bestritten, dass die Kantone, die nach der Bundesverfassung zuständig bleiben, wenn die Eidgenossenschaft kein Recht setzt, auf dem Gebiete des Verkehrs nach der Natur der Dinge nicht Ordnung schaffen können. Es steht ferner fest, dass in der Bundesverfassung die Grundlagen fehlen, um auf dem Gebiete, das hier in Frage steht, überhaupt Ordnung schaffen zu können. Diese Lücke in der Bundesverfassung muss geschlossen werden. Weiter, glaube ich, sind wir alle darin einig, dass jede verkehrsrechtliche Vorlage, sei es nun eine Verfassungsvorlage oder eine Gesetzesvorlage, referendumpolitisch ausserordentlich exponiert ist, dass es nach allen bisherigen Erfahrungen ungemein schwer fällt, eine Abstimmungsvorlage auf dem Gebiet der Verkehrspolitik oder der Verkehrstechnik im Volk überhaupt durchzubringen. Weiter besteht heute darin Einstimmigkeit oder zum mindesten eine sehr weitgehende Uebereinstimmung, dass die Gütertransportinitiative zwar das Verdienst für sich beanspruchen kann, die ganze Diskussion in Fluss gebracht zu haben, dass sie selbst aber eine tragbare Lösung nicht zu bringen vermag, weil sie allzu einseitig auf die Wahrung ausgesprochener Eisenbahninteressen eingestellt ist. Wenn aber die Initiative nicht geeignet ist, um eine Lösung zu bringen, so muss ein Gegenvorschlag ausgearbeitet werden und dieser Gegenvorschlag muss so formuliert sein, dass er erstens sachlich richtig ist und zweitens möglichst viel Aussichten hat, vor dem Volke Gnade zu finden. Und als letzte unbestreitbare Tatsache möchte ich hervorheben den Umstand, dass bei der heutigen Lage der Dinge, die vom Bundesrat und vom Ständerat gewählte Formulierung des Gegenvorschlages absolut keine Aussicht besitzt, in einer Volksabstimmung durchzudringen. Das ist die Gesamtlage, vor der wir heute stehen; sie zwingt uns, nach einer andern Lösung zu suchen.

Das sind die Gründe, weshalb die Mehrheit Ihrer Kommission dazu gekommen ist, Ihnen ihren sogenannten Kompetenzartikel vorzuschlagen. Die Kommission kam zur Ueberzeugung, dass es zuerst einmal das Dringendste ist, das Notwendigste vorwegzunehmen, und das Notwendigste besteht heute nicht darin, technische Einzelheiten zu ordnen, sondern dem Bund endlich einmal die Kompetenz zu geben, überhaupt auf dem Gebiete der Verkehrswirtschaft und der Verkehrspolitik neues Recht zu schaffen.

Herr Kollega Lachenal hat darauf aufmerksam gemacht, dass wir ja in der Bundesverfassung be-

reits verkehrsrechtliche Kompetenzen erhalten hätten. Das ist durchaus richtig. Wir haben Art. 26, den Eisenbahnartikel; wir haben Art. 24ter über die Schifffahrt; und Art. 37ter über die Luftschifffahrt. Aber das sind reine Kompetenzartikel über den Betrieb dieser Verkehrsarten. Was uns fehlt, das ist die Kompetenz des Bundes, für die Koordination, für die Zusammenarbeit der verschiedenen Verkehrsmittel zu sorgen. Für diese Aufgabe besitzt der Bund heute keine verfassungsrechtliche Grundlage.

Unter diesen Umständen ist es nun doch gewiss möglich und nicht nur möglich, sondern absolut dringlich, durch einen Gegenvorschlag die Schaffung einer verfassungsrechtlichen Grundlage für eine schweizerische Verkehrswirtschaft und Verkehrspolitik in Aussicht zu nehmen. Die Initiative ist nun einmal da; wir können uns nicht über sie hinwegsetzen; sie muss vor Volk und Stände gebracht werden. Hat es nun einen Sinn, von der Bundesversammlung aus zu erklären: Wir betrachten die Initiative nicht als geeignetes Mittel und empfehlen sie zur Ablehnung und dann gleichzeitig darauf zu verzichten, an Stelle dessen, was man als ungeeignet ablehnt, etwas Besseres vorzuschlagen? Die Zeit haben wir nicht mehr, heute dem Volk einfach rein negative „Lösungen“ vorzuschlagen. Wir können es nicht darauf ankommen lassen, dann, wenn die grossen verkehrsrechtlichen und verkehrspolitischen Aufgaben in der Nachkriegszeit sich stellen, verfassungsrechtlich ungenügend oder überhaupt nicht gerüstet diesen Aufgaben gegenüberzustehen. Dass der Bund auf dem Gebiete der Verkehrskoordination verfassungsrechtliche Kompetenzen erhalten muss, dürfte nun nachgerade auch zu den unbestrittenen Erkenntnissen gehören. Aus diesen Gründen besitzt, nach Auffassung Ihrer Kommissionsmehrheit, ein Kompetenzartikel die relativ grösste Aussicht, in Volk und Ständen durchzudringen.

Ist einmal die Kompetenzfrage positiv entschieden, dann wird der Bund an die Schaffung eines neuen Verkehrsrechtes herangehen können. Die Lösung der Frage, wie dieses Recht beschaffen sein soll, kann unter ganz bestimmten Vorbehalten der Zukunft anheimgestellt werden.

Man hat uns den Vorwurf gemacht, dass wir mit diesem Vorgehen wichtigen, sachlichen Entscheidungen ausweichen. Das ist nur teilweise richtig. Der Entscheidung der Frage, ob der Bund überhaupt auf dem Gebiete der Verkehrskoordination Kompetenzen erhalten soll oder nicht, kommt eine sehr weitgehende sachliche Bedeutung zu. Hinausgeschoben wird nur die technische Ausgestaltung der Verkehrskoordination. Und diese Verschiebung ist wiederum sachlich gerechtfertigt und notwendig. Verschiedene Kollegen haben im Laufe unserer Debatte darauf hingewiesen, dass kein Mensch heute weiss, wie sich nach dem Krieg die Verkehrstechnik gestalten und entwickeln wird. Und weiter braucht man Zeit, um auch innerhalb der einzelnen Verkehrskategorien eine Uebereinstimmung der Auffassungen herbeizuführen. Es ist doch ein offenes Geheimnis, oder überhaupt kein Geheimnis, sondern eine offenkundige bekannte Tatsache, dass beispielsweise innerhalb der Automobilwirtschaft heute durchaus nicht in allen

Punkten, die hier zur Diskussion stehen, eine einheitliche Auffassung herrscht. Die Frage, wie sich der Werkverkehr zum gewerbmässigen Auto-transport verhalten soll, die Frage, wie der unechte Werkverkehr zu behandeln sei, wie sich der unentgeltliche Personenverkehr zum Werkverkehr verhalte, das sind alles Probleme, über die offenkundig auch in automobilistischen Kreisen noch durchaus keine Ueberstimmung der Auffassungen besteht. Die Behebung dieser Meinungsverschiedenheiten wird aller Voraussicht nach noch erheblich Zeit in Anspruch nehmen. Erst wenn die verschiedenen Verkehrskategorien selbst wissen, was sie eigentlich wollen, sind die Voraussetzungen geschaffen, um die Verkehrsordination mit Hilfe und Förderung des Staates in Angriff zu nehmen, eine Koordination, die wiederum nur das Ergebnis einer loyalen Verständigung sein kann. Unter diesem Eindruck stehen wir doch alle nach unserer Debatte. Der unselige Antagonismus zwischen Eisenbahn und Auto ist verkehrswirtschaftlich, militärisch, wirtschaftspolitisch, sogar staatspolitisch betrachtet ein Unsinn. Wir sind, im Lichte der Gesamtwirtschaft betrachtet, auf alle Verkehrsmittel angewiesen. Dieser Unsinn, dass sich für das Volk lebenswichtige Verkehrsmittel immer und immer wieder bekämpfen und einander das Leben sauer machen, hat nun doch wohl lange genug gedauert; es wäre an der Zeit, dass dieser Zustand einer aufbauenden Zusammenarbeit Platz machen würde. Dieser Entwicklung will der Artikel, wie ihn die Kommissionmehrheit vorschlägt, den Weg bahnen helfen. Dieser Kompetenzartikel erschwert die Verständigung nicht, im Gegenteil, die vorgängig saubere, gerade Lösung der Kompetenzfrage wird die Verständigung fördern und erleichtern. Ein richtig abgefasster Kompetenzartikel ist geeignet, die ganze verkehrspolitische Auseinandersetzung zwischen Eisenbahn und Automobil aus einer gewissen Verkrampfung, die in den letzten Jahren entstanden ist, herauszulösen, die Ausgangslage für eine eidgenössische Verkehrsgesetzgebung gewissermassen zu neutralisieren und die Grundlage zu schaffen für eine wirklich konstruktive Lösung des ganzen Problems.

Allerdings geht auch der Entwurf der Kommissionmehrheit, streng genommen, über den Rahmen eines reinen und ausschliesslichen Kompetenzartikels hinaus. Er legt den Gesetzgeber in zwei Richtungen ausdrücklich fest, aber nur in zwei Richtungen, über die, wenigstens soweit ich das beurteilen kann, wiederum unter allen Beteiligten Uebereinstimmung besteht. Der Artikel schreibt lediglich vor, dass der Gesetzgeber die Zusammenarbeit der verschiedenen Verkehrsmittel zu sichern hat, und weiter, dass bei der Regelung dieser Zusammenarbeit ein Monopol ausgeschlossen ist. Alles andere überlässt der Entwurf der Ausführungsgesetzgebung. Sie werden mir zugeben, dass das eine saubere, gerade und klare Lösung ist. Sie werden mir ebenfalls zugeben müssen, dass das andere Verfahren, in der Verfassung möglichst viele Einzelheiten technischer Art zu lösen, nicht gerade dazu beigetragen hat, das eidgenössische Verfassungsrecht besonders klar und übersichtlich zu gestalten. Hier bietet sich einmal Gelegenheit, zu bewährten Grundsätzen der Verfassungsgesetz-

gebung zurückzukehren. Wir sollten diese Gelegenheit nicht unbenützt verstreichen lassen.

Ich bitte doch die verehrten Herren Kollegen, die sich mit dem Vorschlag der Kommissionmehrheit nicht befreunden können und ihm misstrauisch gegenüberstehen, zwei sehr wesentliche Sicherungen, die in den Mehrheitsvorschlag eingebaut sind, nicht zu übersehen.

Die erste Sicherung betrifft den bereits erwähnten Ausschluss des Monopols. In dieser Beziehung geht der Entwurf Ihrer Mehrheit bedeutend weiter, ist bedeutend präziser als der Vorschlag des Bundesrates und der Vorschlag des Ständerates. Der Vorschlag des Bundesrates sprach einfach von einer Verkehrsordnung in dem Sinne, dass eine zweckmässige Zusammenarbeit der einzelnen Verkehrsmittel gewährleistet werden soll; mit welchen Mitteln diese zweckmässige Zusammenarbeit gewährleistet werden sollte, war im Entwurf des Bundesrates nicht gesagt. Der Ständerat ging einen Schritt weiter und erklärte, der Bund habe den Wettbewerb zu regeln; damit wurde gleichzeitig gesagt, es solle ein Wettbewerb stattfinden. Der Vorschlag Ihrer Kommission führt nun zu der ganz präzisen Formulierung: Ein Monopol ist ausgeschlossen. — Das ist gegenüber der Gütertransportinitiative, welche das Monopol des Fernverkehrs für die Eisenbahnen errichten wollte, gegenüber der Fassung des Bundesrates, welche die Frage, ob Monopol oder nicht Monopol, überhaupt offen liess, und gegenüber der sehr elastischen Fassung nach Beschluss des Ständerates eine ganz erheblich verstärkte Sicherung, die den Kreisen, welche unserem Vorschlag skeptisch gegenüberstehen, immerhin auch Eindruck machen dürfte.

Wenn aus Kreisen der Automobilwirtschaft erklärt wird, man könne nun einmal nicht darauf verzichten, auf dem Wege des freien Wettbewerbs auf die Tarifpolitik der Bahnen positiv einzuwirken, so erkläre ich hier, und ich glaube, das ist auch die Meinung der Kommission, der Ausschluss des Monopols hat gerade den Sinn, eine monopolistische Stellung der Bahnen auf dem Gebiet der Tarife auszuschliessen.

Die zweite Sicherung: Herr Lachenal hat anerkannt, dass ein Gesetz, das die einmal erteilte Kompetenz des Bundes anwenden werde, eine gewisse Sicherung bedeute. Man hat uns darauf aufmerksam gemacht, das sei ein Spiel mit Worten, auch ein dringlicher Bundesbeschluss habe Gesetzeskraft, ebenso ein einfacher Bundesbeschluss, der Ausdruck Gesetz wolle noch nichts bedeuten. Gewiss hat auch ein dringlicher Bundesbeschluss Gesetzeskraft. Es handelt sich hier aber nicht um die Rechtskraft, es handelt sich um das Verfahren, in welchem ein Erlass zustande kommen soll, und dieses Verfahren wird im Entwurf unserer Kommission ausdrücklich festgelegt mit dem Ausdruck „ordnet durch Gesetz“. Es kann nicht der geringste Zweifel darüber bestehen, was damit gemeint sein will: das Ausführungsgesetz muss ein Erlass unter dem Vorbehalt des Referendums sein. Es haben in der Bundesversammlung wiederholt Beratungen über diese Fragen stattgefunden; jedesmal waren die Erklärungen des Bundesrates in dieser Beziehung absolut eindeutig; es existieren ferner eine Reihe von Gutachten des Justiz- und

Polizeidepartementes auf diesem Gebiete, und übrigens stehen wir in der vorliegenden Frage vor einer absolut kategorischen Erklärung des Vertreters des Bundesrates, des Herrn Bundesrat Celio, im Ständerat am 17. März 1942; ich verweise Sie auf Seite 19 des Stenographischen Bulletins des Ständerates.

Herr Lachenal hat darauf aufmerksam gemacht, die Benachteiligung seines Standpunktes liege darin, dass, auch wenn ein Gesetz, d. h. ein Erlass mit Referendumsvorbehalt vorgesehen sei, bei der Volksabstimmung über ein Gesetz das Ständemehr nicht mehr nötig sei. Das ist richtig, das liegt aber im System unserer gesamten Verfassungs- und Gesetzgebungsstruktur. Man befolgte in einer ganzen Reihe von andern Fällen das gleiche Verfahren. Ich verweise Sie beispielsweise auf Art. 24 bis, 27 bis, 34 quater, 45, 47 und 48 der Bundesverfassung. Es ist nicht einzusehen, warum nur gerade und ausgerechnet auf dem Gebiet der Verkehrswirtschaft und der Verkehrspolitik in dieser Differenzierung zwischen Verfassungs- und Gesetzesvorlagen ein Hindernis für unsern Vorschlag bestehen soll.

Aus diesen Erwägungen heraus ist die Mehrheit Ihrer Kommission dazu gekommen, von Ausnahmen in umstrittenen Fragen abzusehen. Sie hat die Ausnahme zugunsten der Eisenbahn in der Initiative abgelehnt. Sie hat die Ausnahme zugunsten einer bestimmten Verkehrskategorie nach der andern Seite abgelehnt, aus Gründen, die hier genügend erörtert worden sind und die ich Ihnen im einzelnen nicht wiederholen will.

Wenn ich den Antrag Lachenal übrigens in seinem Wortlaut noch näher betrachte, so steigen mir einige Fragen auf, die sich auf seine praktische Durchführbarkeit beziehen.

Der Antrag Lachenal spricht vom privaten, nicht berufsmässigen Personen- und Warenverkehr. Gibt es denn überhaupt einen nichtberufsmässigen Warenverkehr? Ist nicht der echte Werkverkehr, dem man doch von allen Seiten ein besonderes Augenmerk schenkt, ein doch sehr berufsmässiger Verkehr? Wird nicht der Werkverkehr gerade kraft des Berufes derjenigen, die ihn ausüben, betrieben? Wie will man mit einer solchen Bestimmung den Werkverkehr schützen vor einer gesetzgeberischen Benachteiligung? Ich glaube nicht, dass eine solche Formulierung geeignet sein könnte, die berechtigten Interessen der Automobilwirtschaft im Hinblick auf die kommende Gesetzgebung sicherzustellen. Im Gegenteil, ich habe den Eindruck, gerade der Antrag des Herrn Lachenal beweist mit geradezu klassischer Klarheit und Deutlichkeit, dass es einfach nicht möglich ist, die technischen Einzelheiten der Verkehrsordination mit einer Verfassungsbestimmung so zu ordnen, wie es der fundamentale Charakter einer Verfassungsbestimmung verlangt. Gerade der Antrag Lachenal bestärkt uns in der Auffassung, dass der Vorschlag der Kommissionsmehrheit der richtige ist; in der Verfassung die Kompetenz des Bundes festzulegen und dem Gesetzgeber nicht die Hände zu binden für die Zukunft. Diesen, nach meiner Ueberzeugung einzig zweckmässigen Weg, geht der Antrag Ihrer Kommissionsmehrheit, den ich Ihnen namens der

einstimmigen Bauern-, Gewerbe- und Bürgerfraktion zur Annahme empfehle.

M. Fauquex: Il serait dans la tradition de la maison que je vous gratifie, moi aussi, d'un long discours, d'autant plus que personne n'a encore pris la parole au nom du groupe libéral-démocratique. Cependant, étant donné la longueur du débat, étant donné aussi que les positions sont très probablement déjà prises, je bornerai mon intervention à une simple déclaration, au nom de mon groupe:

Le groupe libéral-démocratique du Conseil national repousse l'initiative du 5 mai 1938, concernant l'organisation des transports de marchandises et déclare appuyer le contre-projet de l'Assemblée fédérale dans la forme proposée par la minorité de la commission et amendée par la proposition Lachenal.

Si le contre-projet n'est pas voté avec cet amendement, le groupe reprendra son entière liberté et combattra devant le peuple tant l'initiative que le contre-projet. Il estime que le moment est mal venu pour résoudre une telle question et que, d'autre part, ni l'initiative ni le contre-projet de la majorité de la commission ne tiennent compte des droits inaliénables qui doivent être laissés aux citoyens dans toute l'organisation économique. Le groupe libéral-démocratique estime que la réserve de la liberté du citoyen pour les transports non rémunérés de personnes et de marchandises doit être expressément inscrite dans la Constitution et il invite le Conseil fédéral à adopter le contre-projet avec l'amendement Lachenal.

M. Celio, conseiller fédéral: Mon intervention se limitera aux points essentiels du problème, notamment aux arguments qui ont été apportés dans ce débat hier et ce matin.

Tout d'abord, je constate avec satisfaction qu'un grand progrès a été réalisé dans le domaine de la répartition et de la réglementation des transports depuis l'année 1909, époque où M. Walther présentait sa motion sur l'automobilisme, et depuis l'année 1928 où M. Bratschi déposait la sienne concernant les transports. L'antithèse fédéralisme-centralisme a fort heureusement disparu; une autre antithèse, dans sa forme aiguë, celle de la lutte du rail contre la route, est atténuée.

La guerre présente aura du moins, semble-t-il, servi à quelque chose: à faire comprendre que tous les moyens de transport sont utiles pour le pays et que seule une entente entre eux peut servir les intérêts de chacun comme les intérêts de la collectivité.

Si je me suis hâté de soumettre aux Chambres et au peuple ce projet de réglementation des transports malgré les appréhensions exprimées hier par l'honorable M. Aeby, ce matin par M. Lachenal et il y a un instant par M. Fauquex qui ont dit leur crainte que ce ne fût pas le bon moment, ce n'est pas seulement parce que l'on se trouve en présence d'une initiative qui a recueilli les signatures de quelque 400 000 citoyens — encore qu'il soit bien juste que, sauf motifs supérieurs tout à fait impératifs, une initiative qui a abouti reçoive une suite normale — mais c'est surtout parce que je

n'aurais pas voulu me retrouver à l'improviste dans une situation chaotique semblable à celle où notre pays a vécu durant les 10 années qui ont précédé cette guerre.

Je ne dramatiser absolument pas quand je parle de situation chaotique. Relisez, je vous prie, le passage bref mais fort éloquent du message du Conseil fédéral de 1937 concernant les transports des personnes et des choses au moyen de véhicules automobiles. Quelle était donc à cette époque la situation dans le domaine des transports en général?

«... Si l'on considère la vive concurrence que les transporteurs routiers se font entre eux, concurrence accrue du fait du trafic privé et du trafic mixte, on comprend que, la crise aidant, des trains circulent à moitié vides et des camions incomplètement chargés. Cette pléthore se traduit par l'établissement de tarifs dérisoires, appliqués par les camionneurs, les propriétaires de véhicules n'étant souvent pas à même de couvrir les frais de revient au moyen des recettes qu'ils encaissent. L'ampleur des pertes ainsi subies se manifeste par le grand nombre de faillites d'entreprises de transport et les nouveaux établissements créés sur des bases trop fragiles. Si l'on considère en outre l'emploi irrationnel de certains véhicules privés, il faut reconnaître de façon toute générale que l'expansion du trafic automobile a été accompagnée d'erreurs considérables dans la gestion des fonds qui y étaient placés. C'est là aussi une des causes de la dépréciation des capitaux privés et publics engagés dans les chemins de fer...»

Voilà en quels termes le Conseil fédéral dans son message du 18 juin 1937, donc dans un acte public, dépeignait la situation déplorable créée par l'antagonisme entre le chemin de fer et l'automobile. Cette appréciation n'avait rien d'exagéré. Preuve en soient ces quelques chiffres qui illustrent avec une triste éloquence la grande misère des chemins de fer fédéraux dans ce temps-là:

En l'espace de 8 années, entre 1931 et 1938 époque qui vit un énorme développement de l'automobile, donc des transports routiers, la situation financière de notre entreprise ferroviaire nationale était la suivante: en 1931 les C.F.F. ont enregistré un déficit de 10 millions; en 1932 de 49 millions; en 1933 de 48 millions; en 1934 de 42 millions; en 1935 de 58 millions; en 1936 de 67 millions; en 1937 de 14 millions; en 1938 de 35 millions; soit en chiffre rond plus d'un quart de milliard de déficit en l'espace de 8 années! Oui, telle était alors la situation de nos chemins de fer fédéraux, qui appartiennent au pays, qui représentent un bien public!

Et qu'en était-il des chemins de fer privés? Ces entreprises connaissaient, elles aussi, une grande misère. Même M. Lachenal a dit ce matin, entre autres choses, que la Confédération devra payer 125 millions pour l'assainissement de ces entreprises. Il ne s'agit pas seulement des 125 millions de la Confédération: l'arrêté voté par les Chambres pour cette action, oblige en effet les cantons à verser, à ces fins, la même somme que la Confédération. Ce sont donc en réalité 300 millions rien que pour l'assainissement des chemins de fer privés. Mais qu'on y ajoute les frais d'entretien des routes

à la charge des cantons et on aura alors un cadre plus complet.

Et comment se présentait la situation des transports mêmes par automobiles? Vous l'avez déjà entendu: c'était la faillite de nombreuses entreprises. Voilà pourquoi, en lisant ce message, en étudiant la situation lorsque je suis entré au Conseil fédéral, je me suis dit que je ne voudrais pas me trouver après cette guerre, soudainement, devant un état de choses comme celui qu'on a connu de 1930 à 1938. Je crois à la reprise d'un trafic normal après cette guerre, mais, alors, que le peuple dise clairement au Conseil fédéral, aux pouvoirs publics, s'ils doivent s'intéresser ou non à ce grand problème. Si le Conseil fédéral doit s'y intéresser, j'entends pouvoir préparer dans une période relativement calme comme celle que nous traversons, du point de vue de la circulation automobile, avec tranquillité, avec objectivité, avec expérience la nouvelle loi d'application.

Je passe maintenant à l'examen des propositions soumises à vos délibérations. Vous vous trouvez en réalité en présence de 6 textes différents tendant à réformer la Constitution: tout d'abord celui de l'initiative, le contre-projet du Conseil fédéral et du Conseil des Etats, celui de la majorité et de la minorité de la commission, la proposition de M. Lachenal et l'amendement proposé par l'honorable M. Vonmoos.

En ce qui concerne le projet d'initiative, je dois reconnaître qu'il n'a pas trouvé dans cette salle un très grand nombre de fervents défenseurs. Cependant, je tiens à souligner son grand mérite: parce que, avant tout, elle a repris, après l'échec de 1935, l'examen de ce problème; en second lieu, parce qu'elle a placé la solution du problème sur le terrain légal, c'est-à-dire celui de la réforme constitutionnelle et, troisièmement, parce qu'elle nous permet aujourd'hui de discuter une des questions les plus importantes touchant à l'économie privée et publique et à la défense nationale.

En ce qui concerne les autres textes ou formules qui se trouvent devant ce Conseil, je dois dire qu'ils présentent tous des points communs qui me permettent de constater qu'entre le premier alinéa de la minorité et celui de la majorité de la commission, il n'y a pas de divergence. Le premier alinéa, je le souligne, comporte l'amendement proposé par M. Vonmoos à la proposition de la majorité de la commission. Si cet amendement est adopté, je déclare d'ores et déjà que je pourrai adhérer au premier alinéa présenté par la commission du Conseil national. Et voici pourquoi; parce que tant les deux conseils législatifs que le Conseil fédéral entendent réglementer le trafic en obtenant la collaboration des divers moyens de transport. Vous précisez en plus: «A l'exclusion de tout monopole...» A la bonne heure! Le texte de la majorité de la commission du Conseil national n'est donc plus un texte de pure compétence, car s'il en était ainsi, on pourrait se borner à dire simplement que «la Confédération règle par la loi le trafic par chemin de fer et les transports motorisés sur voie publique, par eau et par air». Ce serait là un véritable article de compétence. Vous y ajoutez l'esprit, le mode qui doivent diriger cette réglementation: la collaboration, la coopéra-

tion, à l'exclusion de tout monopole. C'est très bien. Et je répète alors ce que j'ai déjà eu l'occasion de dire ailleurs, savoir que ce mot de collaboration enlève à la réforme tout ce qu'elle pouvait avoir d'absolu et de polémique; il ne confère pas à la Confédération un pouvoir illimité, mais relatif; il n'accorde aucun privilège quelconque à un seul moyen de transport. Ce mot, c'est une formule de détente et de conciliation qu'ensemble nous avons trouvée au cours d'une laborieuse discussion. Bref, la collaboration des divers moyens de transport n'est pas un pléonasme, une parole vide de sens, mais bien un principe, une volonté insérée dans le texte constitutionnel. Collaborer devient un mode impératif pour le législateur et pour celui qui doit appliquer la loi.

Le second point que l'on retrouve dans le texte du Conseil national et du Conseil des Etats, c'est que toute réglementation doit être faite par la loi. Cependant, il importe d'être bien au clair à ce sujet. Il est bien entendu que lorsqu'on parle de loi ou de législation dans la commission du Conseil national ou du Conseil des Etats, on se réfère à l'art. 89 de la Constitution. C'est-à-dire que toute réglementation de transport est définie par des lois fédérales ou par des arrêtés fédéraux pris avec l'accord des deux Chambres. Comme il s'agit là de lois ou d'arrêtés de portée générale, ils seront soumis au référendum si 30 000 citoyens ou 8 cantons le demandent. Cependant — et c'est là-dessus qu'il s'agit d'être bien au clair — si l'entrée en vigueur desdits arrêtés ne souffre aucun délai, ils seront déclarés urgents par une décision prise à la majorité des deux tiers, et le referendum ne pourra pas être demandé. Dans ce cas la durée de leur validité sera très limitée.

Je me refuse d'interpréter les mots loi ou législation, comme si seuls les deux premiers alinéas de l'article 89 de la Constitution pouvaient être applicables. Ce serait une absurdité juridique car on créerait ainsi, pour la réglementation des transports, une législation exceptionnelle, alors que pour toute la législation qui règle la matière politique, économique et financière de la Confédération, en un mot tous les problèmes les plus importants de la vie spirituelle et matérielle du pays, c'est l'article 89 tout entier qui est applicable et non seulement une partie des dispositions constitutionnelles précitées. Sur ces deux points, je crois donc que le Conseil fédéral, le Conseil des Etats et le Conseil national sont d'accord.

Qu'en est-il maintenant des deux notions d'économie publique et de défense nationale auxquelles doit se rapporter toute réglementation des transports?

A entendre les rapporteurs d'hier, MM. Wey et Graber et même M. Bratschi, il ne s'agirait que d'une simple querelle de forme et, si j'ai bien compris, ils ne s'opposent pas à l'amendement de M. Vonmoos. Je remercie les uns et les autres.

Permettez-moi de vous dire quand même pourquoi ce n'est pas simplement une question de forme qui est en jeu, mais bien davantage un problème de fond. Il s'agit, avant tout, d'établir une directive de principe ou de doctrine, de donner une ratio legis à la réforme ou, si vous préférez, de

justifier pourquoi on estime nécessaire de déroger au grand principe de la liberté du commerce et de l'industrie qui est un des piliers de notre Constitution fédérale.

Lorsque l'Etat intervient pour limiter la liberté il trouve sa légitimation uniquement dans l'intérêt supérieur, dans l'intérêt général, dans l'intérêt public. La liberté individuelle peut subir une certaine inflexion si cela est exigé par un motif supérieur, le bien du pays, l'ordre public. De même, la liberté du commerce et de l'industrie peut être assujettie à certains tempéraments lorsque, comme c'est le cas ici, un intérêt supérieur l'exige. Cet intérêt supérieur est aujourd'hui l'économie publique et la défense nationale. Ce sont donc des conditions absolues, des exigences absolues, des bornes fixées à la limitation des libertés constitutionnelles.

Il est un autre argument d'ordre moral et politique. Le Conseil fédéral désire que l'on croie à son entière loyauté dans toutes cette affaire. Economie nationale! Elle dépend de toutes les activités et de tous les moyens qui font vivre la nation et lui assurent la prospérité. Or, à notre époque, le rythme accéléré de la vie a conféré à tous les transports un rôle capital: capacité et rapidité des transports, voilà des facteurs aujourd'hui déterminants dans notre économie publique.

Malheureusement, il se trouve que nous avons tous été victimes d'une équivoque: les uns prétendaient que seuls le rail méritait la protection de l'Etat car il assurait un service public; les autres, les fanatiques de la route, proclamaient et affirment encore maintenant, que le chemin de fer est vaincu; car les véhicules à moteur sont devenus les collaborateurs les plus rapides, en quelque sorte les flèches, au service de l'économie. En réalité, les uns et les autres ont tort. Chacun des ces moyens de transports a ses raisons d'être, chacun a son champ d'action, de même la navigation fluviale bien plus lente que le chemin de fer, la navigation aérienne, bien plus rapide que l'automobile.

Régler les transports dans des conditions meilleures et plus profitables à l'économie publique, cela signifie donc que le rail et la route doivent être retenus et conservés comme deux forces, se complétant réciproquement, de l'activité économique, et que l'Etat, dans leur réglementation, ne doit, jamais négliger la sphère d'action de chacun d'eux; le fait d'affirmer «expressis verbis» dans la Constitution, cette relation existant entre l'économie et les transports nous sortira enfin de l'équivoque qui a entravé si longtemps la solution du problème.

Il m'est alors facile de déclarer à MM. Anliker et Siegrist qu'ils peuvent avoir la certitude que, dans la loi d'application, le Conseil fédéral, avant de prendre des mesures restreignant la liberté, se rappellera toujours qu'il est lié lui-même par cette restriction importante qu'est le souci des intérêts de l'économie nationale.

Il y a un autre argument: celui de la défense nationale; on en pourrait disserter abondamment, mais alors on risquerait de tomber dans la rhétorique. Quoi qu'il en soit, cette notion de la défense nationale doit en tout état de cause être inscrite dans le texte de la réforme constitutionnelle, à cause des relations directes qu'elle a avec toute la

matière des transports. En disant «défense nationale», je ne parle pas seulement de celle d'aujourd'hui, je ne pense pas aux grands dangers dans lesquels nous vivons présentement en raison de l'état de guerre, de la mobilisation générale; j'entends par là la défense nationale au sens plus large du mot, considéré dans son existence permanente, constante, ce sentiment de devoir et d'honneur que chacun de nous éprouve vis-à-vis de la patrie. Or, une telle notion de la défense nationale peut parfois se trouver en contradiction avec l'idée d'économie. Je veux vous en donner un exemple: il pourrait se trouver que, du seul point de vue d'économie, il y eût trop de camions dans notre pays, qu'il y eût des abus dans le service du camionnage, donc peut-être des raisons de limiter le nombre des camions ou tout au moins de leur fixer certaines règles d'exploitation qui les empêcheraient d'être utilisés en plein; et le Conseil fédéral en s'inspirant de ce seul point de vue de l'économie publique pourrait alors être tenté de limiter cette activité. C'est alors que la notion de la défense nationale entre en jeu pour empêcher une réduction du nombre des camions. La guerre actuelle a suffisamment démontré que s'il est vrai que sans les chemins de fer toute notre vie économique eût été paralysée, il est tout aussi vrai que, privée des services que lui ont rendus les automobiles et les camions, notre défense aurait connu les plus grandes difficultés; dans la guerre moderne, en effet, tout est motorisé. Il suffit d'évoquer ce qui se passe ailleurs pour comprendre l'immense importance des véhicules automobiles, entre autres des camions, pour la conduite de la guerre.

Nécessité absolue, évidente, donc que ces deux notions: économie publique et défense nationale, soient insérées dans l'article constitutionnel, avant tout parce qu'elles sont en rapport direct avec le domaine des transports, ensuite parce que l'une peut devenir à un certain moment le correctif de l'autre.

Je passerai maintenant rapidement aux divergences les plus importantes qui existent entre les projets de la majorité et de la minorité du Conseil national et la formule du Conseil des Etats.

J'ai écouté avec plaisir hier le discours de M. Vallotton, qui fut très éloquent, de même que celui de M. Petrig. J'ai entendu ce matin M. Lachenal, mais j'ai dû constater qu'ils sont restés seuls parmi tous les orateurs à soutenir la thèse de la minorité. Je ne sais si Ibsen avait raison lorsqu'il disait que les minorités ont toujours raison. Quoi qu'il en soit, je soutiens le point de vue de la minorité tout en admettant que certains arguments de la majorité ne sont pas sans valeur. Lorsqu'on dit, par exemple, qu'il est préférable, du point de vue de la structure organique d'un texte constitutionnel, qu'un article constitutionnel comprenne tous les moyens de transport, c'est un argument sérieux. Cependant on a recouru, dans cette affaire, à d'autres arguments. M. Bratschi, par exemple, m'a posé hier cette question: «Le Conseil fédéral pense-t-il sérieusement régler toute la question des transports s'il ne règle pas aussi celle des transports de personnes non rémunérés?» Je répondrai en toute franchise à M. Bratschi que je ne saurais vraiment pas comment comprendre

dans la réglementation des transports les voitures de tourisme et, en général, le transport non rétribué des personnes privées. Je voudrais rétorquer la question à M. Bratschi: comment s'y prendrait-il lui-même puisqu'il a affirmé qu'avec toute probabilité ce genre de transports ne seraient pas touchés? M. Bratschi a pensé probablement à une augmentation des taxes de circulation. Ce serait un moyen; mais cette réforme constitutionnelle est insuffisante pour donner à la Confédération une telle compétence car, d'après la Constitution, ce sont les cantons qui ont un pareil droit. Notre argument principal, c'est que toute la structure de la réforme constitutionnelle est basée sur un principe qui ne touche nullement aux libertés individuelles mais uniquement à la liberté du commerce et de l'industrie. Cette distinction est fondamentale. Nous visons les transports à caractère commercial, les transports rétribués à but lucratif. Nous pensons aux transports des personnes, faits par les taxis et les chemins de fer, aux transports des personnes et des choses, en même temps à ce qu'on appelle le transport mixte. Nous pensons aux transports des marchandises. C'est tout. Soumettre à la réforme les voitures privées qui ne transportent que leur propriétaire, ce serait, selon nous, nous attaquer à leur liberté individuelle. Que signifient les mots «transports de personnes non rémunérés»? On entend par là la voiture dont on se sert pour soi-même, pour sa famille, pour ses amis. Or, ce genre de transport est strictement lié à la personne de son propriétaire; il forme un tout avec son entourage. Il n'y a rien de lucratif, rien de commercial en faisant ces transports. Le frapper de restrictions ou le soumettre à une réglementation serait, de l'avis du Conseil fédéral outrepasser l'esprit, le but, la nécessité de la réforme.

Il en est du reste ainsi dans les pays où le respect de la personnalité n'existe pas comme chez nous, dans des pays où la liberté individuelle a pour ainsi dire disparu, où il n'est pas nécessaire de modifier la Constitution pour toucher à la liberté de l'homme et du citoyen. Dans aucun de ces pays, qu'il s'agisse de l'Allemagne, des Etats-Unis, de la Norvège, de la France, de l'Italie, de l'Autriche d'autrefois, le transport des personnes privées non rémunéré n'a été touché par la réforme. Ce serait une erreur donc de la part de nous autres Suisses que de nous engager dans une voie pareille.

Un autre argument que, selon nous, il ne faut pas négliger, c'est celui du tourisme. Je sais bien que dans ce domaine on peut avoir des opinions différentes. Pour moi, le tourisme suisse est une des activités les plus importantes du pays. Je suis certain qu'après cette guerre, nous assisterons à une grande reprise du tourisme étranger en Suisse. M. Bratschi disait hier, qu'autrefois et aujourd'hui encore, le chemin de fer a rendu de grands services au tourisme. C'est exact, mais il faut reconnaître loyalement que le tourisme de ces dernières années doit, pour une grande part, sa force à l'automobile étrangère. Supposons que nous prenions certaines mesures à l'égard de la circulation des voitures touristiques suisses; nous serions toutefois complètement désarmés vis-à-vis des voitures étrangères. Il y a là une contradiction qui répugne à mon esprit.

Il y a encore une situation qui n'est pas tout à fait claire: les milieux de l'automobilisme qui sont nettement opposés à toute réglementation, demandent, avec la majorité de la commission, la suppression du deuxième alinéa! Je ne crois pas trop à leur sincérité. Je les soupçonnerais un peu de vouloir jeter les 70.000 propriétaires de véhicules de tourisme dans la réforme, seulement pour la faire avorter! Ils veulent, probablement, surcharger le bateau pour le faire couler!

Et je passe enfin à la proposition de M. Lachenal que je suis obligé de combattre catégoriquement.

Elle revient à dire, en somme, que tous les transports de marchandises qui ne sont pas du camionnage professionnel, ne seront pas assujettis à la réforme. Voilà, je crois, le sens exact de cette proposition. En l'adoptant, on commettrait une injustice. Pourquoi assujettir à la réforme ceux qui font de leur exploitation une raison de gain, un moyen de vivre, c'est-à-dire les transporteurs, les camionneurs professionnels, et n'y pas soumettre les autres qui, pourtant, effectuent matériellement le même travail? Ce serait même une double injustice, car on donnerait ainsi une prime à ceux qui enlèvent leur gagne-pain aux professionnels. Mais M. Lachenal me fait observer que ses protégés sont des transporteurs privés. Messieurs, c'est là se mouvoir dans un cercle vicieux. Ces «non-professionnels» travaillent aussi pour le public. Ils utilisent leurs véhicules non point pour leurs propres personnes ou pour les besoins de leur économie domestique, mais bien pour ceux de leur commerce ou de leur industrie. Ils ne sont pas professionnels, mais ils font indirectement payer les transports qu'ils effectuent. Je puis vous citer des exemples bien simples. Croyez-vous que le marchand de combustible qui fait ses livraisons au moyen de ses propres camions, ne se fait pas payer pour cette partie de son activité? Sans doute, il ne porte pas expressément le prix de ce transport sur ses factures, mais il sait bien l'incorporer au prix de la marchandise.

Autre exemple, encore plus simple et non moins clair: L'industriel qui fait faire, par camions, des livraisons aux magasins qui vendent les produits sortant de ses fabriques, pensez-vous qu'il le fasse à titre gracieux, pour être agréable à sa clientèle? Mais non! Lui aussi calcule le prix de ses marchandises en tenant compte de ces frais de transport.

Dans ces conditions, est-il juste d'appeler cela des transports «non professionnels», «non rémunérés», alors qu'en réalité les intéressés se livrent, eux aussi, indubitablement, à une sorte de commerce dans leurs transports en effectuant ceux qui sont ainsi soustraits soit aux chemins de fer, soit aux camionneurs professionnels? Non, il y a quelque chose qui choque dans la proposition de M. Lachenal et je ne peux faire autrement que de la combattre. Je dois ajouter que, si elle était acceptée, cela aurait pour résultat d'émasculer gravement la réforme: Pratiquement ces transports, que M. Lachenal qualifie de privés non professionnels, représentent environ le 50 % du volume global des transports de marchandises par route. Adopter sa proposition reviendrait donc à vider la réforme de la moitié de sa substance. Dès lors, je me demande s'il vaudrait encore la peine de la faire.

Mais la thèse de M. Lachenal aurait encore des conséquences très fâcheuses auxquelles, je suppose, il n'a pas pensé. Je veux parler du danger très grand que l'adoption de sa proposition ferait courir à une juste répartition des industries dans le pays. Des régions entières seraient alors sacrifiées, principalement celles qui se trouvent dans le nord de la Suisse. M. Lachenal peut songer surtout à Genève, d'autres de ses collègues peuvent songer à leur canton. Je m'explique.

Vous n'ignorez pas que la tarification des chemins de fer repose sur le système ad valorem, ce qui veut dire que les chemins de fer transportent les matières premières à des tarifs relativement très bas, alors qu'en revanche ils appliquent des taxes plus élevées lorsqu'il s'agit de transporter des produits finis. C'est justement cette méthode qui a permis à certaines industries de naître, de s'implanter, de prospérer çà et là en Suisse. C'est ce qui a rendu possible et heureuse dislocation de nos industries.

Mais que font ces transporteurs «privés, non professionnels», dont parle M. Lachenal? Ils confient aux chemins de fer le soin de transporter les matières premières, donc à des tarifs très bas, et ils effectuent eux-mêmes, au moyen de leurs propres camions, le transport des produits finis. Cette façon de faire a été une des grandes raisons du déséquilibre qui a régné pendant les dix années d'avant la guerre, entre les transports par chemins de fer et les transports par camions. Si cela devait continuer ainsi, sans qu'il y eût désormais une coordination dans ce domaine, il arriverait fatalement que les chemins de fer seraient obligés de modifier leur système de tarifs ad valorem et d'appliquer à l'avenir des prix plus élevés pour les transports de matières premières. Et quelles seraient les conséquences? C'est qu'alors les industries au lieu de se décentraliser se grouperaient toujours dans le nord du pays, parce que vous savez que les matières premières nous viennent spécialement du nord. Genève, Lausanne, Berne et les cantons frontière loins du nord seraient les sacrifiés!

Voilà, Monsieur Lachenal, un argument auquel vous n'avez probablement pas pensé!

J'ai terminé. Je vous prie de m'excuser si j'ai été un peu détaillé. C'est que je me suis trouvé pris littéralement entre deux feux. Ce qui importe, c'est que la réforme soit portée devant le peuple. Le Conseil fédéral et les Chambres auront ainsi rempli leur tâche. Au souverain le dernier mot.

M. le Président: Je donnerai encore la parole aux représentants du groupe des indépendants et du groupe des démocrates libres, ainsi qu'aux rapporteurs, puis je considérerai la discussion comme close.

Stäubli: Die Fraktion der Unabhängigen unterstützt, wie die liberal-demokratische Gruppe, den durch den Antrag Lachenal ergänzten Vorschlag der Kommissionsminderheit. Wir Unabhängigen können nur einer Lösung des Verkehrsproblems zustimmen, die die Handels- und Gewerbefreiheit und damit die gesunde Konkurrenz auf diesem Gebiete möglichst weitgehend bestehen lässt.

Gadient: Im Namen der demokratischen Fraktion möchte ich die Erklärung abgeben, dass wir für den Vorschlag der Kommissionsmehrheit einstehen.

Wir teilen die Befürchtung, dass ohne zweckmässige und rechtzeitige Regelung unser Verkehrswesen in der Nachkriegszeit sehr leicht in ein wahres Chaos hineingeraten könnte. Das müssen wir verhindern und darnach trachten, auch auf diesem Gebiete Ordnung in der Freiheit zu schaffen.

Für eine solche Regelung fehlt heute die verfassungsmässige Grundlage, die geschaffen werden soll. Es empfiehlt sich aber nach unserer Ansicht, den Verfassungsartikel elastisch zu gestalten, um dereinst allen Verhältnissen Rechnung tragen zu können. Wir lehnen daher Einschränkungen und Bindungen ab, wie sie im Antrag der Kommissionsminderheit oder gar im Antrag Lachenal enthalten sind und empfehlen auch unsererseits Zustimmung zum Antrag der Kommissionsmehrheit.

Wey, Berichterstatter der Mehrheit: Wir haben gestern und heute in einer offenen, zum Teil temperamentvollen Aussprache eine wichtige Frage unseres Landes besprochen. Sie zeigt, wie im Interesse des Landes das Parlament für die Demokratie arbeiten kann. Es ist schade, dass nicht die ganze Welt zuhören kann, wie hier Fragen des Landes in aller Offenheit und bei allen Gegensätzen sachlich besprochen werden, im Interesse der Demokratie.

Ich möchte den Standpunkt der Kommissionsmehrheit noch kurz zusammenfassen. Es liegt eine Verfassungsinitiative vor in Form eines ausgearbeiteten Entwurfes. Diese Verfassungsinitiative muss vor das Volk kommen. Sie soll, das habe ich gestern gehört, zurückgezogen werden, wenn ein Kompetenzartikel vorgeschlagen wird. Im andern Falle kommt die Verfassungsinitiative, die von 385 000 Bürgern unterzeichnet ist, mit dem Gegenvorschlag vor das Volk. Was wird dann geschehen? Keiner weiss es. Aber es hat auf mich gestern doch einen Eindruck gemacht, als Herr Kollege Sigerist, ein Geschäftsmann, nicht ein Advokat, sondern ein Mann, der für seine Waren Transportmittel braucht, auf die Schwierigkeiten aufmerksam machte und sagte, wenn der Gegenvorschlag zur Volksabstimmung kommt, wenn die Bahnen wesentlich eingeschränkt werden, wenn wir das vollständige Gegenteil tun von dem, was die Verfassungsinitiative will, dann weite Kreise diesen Gegenvorschlag ablehnen, unter ihnen die Fussgänger und Radfahrer. Glauben Sie, dass dann die Automobilisten, die für den Werkverkehr sind und die eigentlich zu dem Antrag Lachenal stehen, sich für den Artikel des Ständerates und des Bundesrates (Personenverkehr ohne Entgelt), der ja von den Automobilisten in Tat und Wahrheit längst aufgegeben worden ist, einsetzen werden? Nein! Nein! Dann kommt folgendes, auf das Herr Sigerist mit Recht hingewiesen hat: Es kommen dann alle diejenigen, die an den Bahnen interessiert sind — das ist auch eine Masse — die Bahnfahren müssen, die kein Auto haben, und sie werden sagen: Wir können nicht Ausnahmen machen gegenüber den Automobilen, ohne dass die Eisenbahnen nicht auch gesichert sind. Wie soll dann die Ausfüh-

rungsgesetzgebung gestaltet werden können? Glauben Sie nur, heute gibt es viele, die am jetzigen Verkehr Freude haben. Sie können nun über die Strasse ruhig laufen, der Hund wird nicht mehr verkarrt, die Katze auch nicht. Heute sind die Velofahrer die Herren der Strasse. Auch die werden sich die Sache überlegen. Deshalb möchte ich Sie bitten: Folgen Sie der Mehrheit der Kommission und machen Sie einen Kompetenzartikel. Schieben Sie diese Diskussion zurück. Der Bundesrat wird die Leute zusammenkommen lassen, er wird sich mit ihnen besprechen und man wird sich finden müssen.

Mein verehrter Freund Lachenal hat das Hohe Lied der Freiheit gesungen. Seine Art zu reden imponiert und gefällt mir. Aber sind in Tat und Wahrheit alle diese Herren so für die Freiheit? Hier ja. Zuhause zuweilen nicht. Wir haben ja gehört, als das Bundesgericht ein Gesetz aufhob, das die wirtschaftliche Freiheit im Kanton Genf einschränken wollte, da verstand man das dort nicht. Und kommt nicht immer wieder aus der Westschweiz Kunde von Bestrebungen — vielmehr als aus der deutschen Schweiz — die Ordnung in der Wirtschaft haben wollen und die freie Ausübung der Berufe eingeschränkt sehen möchten. Die Freiheit ist schön: Der freie Hecht im freien Karpfenteich, wo der freie Hecht die freien Karpfen frisst! Das ist ja sehr schön, wenn man Hecht, aber nicht Karpfe ist. (Heiterkeit.)

Ich kann es nicht gelten lassen, dass die Westschweiz irgendwie durch unser Vorgehen benachteiligt wird. Es wird auch in der Westschweiz Anhänger geben für einen reinen Kompetenzartikel. Es mag sein, dass unter der Führung dieser prominenten Westschweizer mehr Anhänger eines Programmartikels sind (wir wollen ihn einmal so nennen). Aber das wird man sich auch in der Westschweiz sagen, dass auf jeden Fall durch unseren Vorschlag gar nichts präjudiziert wird, sondern alles auf eine Zeit, wo die Ausführungsvorschriften erlassen werden sollen, zurückgeschoben wird.

Herr Vallotton hat auf die vielen Ausnahmen hingewiesen, die die Verfassung stipuliere. Er hat mit Art. 3 der Bundesverfassung begonnen und gesagt, das sei schon die erste Ausnahme, indem dieser vorschreibt, die Kantone seien souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist. So kann man natürlich nicht argumentieren; sonst könnte man diese Argumentation gleich ad absurdum führen und sagen: Es ist also auch eine Ausnahme, wenn Art. 99 vorschlägt, dass Bundespräsident und Bundesräte ein jährliches Gehalt beziehen, während die meisten Schweizer kein solches erhalten. Unsere Bundesverfassung baut in zahlreichen Artikeln, die zum Teil hier zitiert worden sind, einfach unser Staatswesen auf; sie regeln unsere staatlichen Aufgaben und Kompetenzen. Unser Bundesstaat ruht auf der Verfassung und er unterscheidet sich dadurch vom früheren Staatenbund, dass dieser auf einem völkerrechtlichen Vertrag ruhte.

Herr Aeby hat den Zeitpunkt als ungünstig befunden: jetzt sei nicht die Zeit für eine Abstimmung. «Il n'y a que l'incertain qui est certain.» Aber die Demokratie muss auch in schweren Zeiten

funktionieren. Wir sind nicht nur da, um unsere Demokratie bei schönem Wetter spielen zu lassen, sondern wir müssen sie auch betätigen und aufrecht erhalten, wenn es stürmt und wenn die andern Krieg führen. Wir wollen beweisen, dass man auch in trüben Tagen erst recht demokratisch sein kann, und dass wir zum Volk Vertrauen haben. Das Volk soll entscheiden. Wir können doch nicht einfach die Probleme zurücklegen, bis es den Grossen dieser Welt gefällt, Frieden zu machen. Ich habe durchaus nicht die Meinung, dass wir alle 14 Tage eine Volksabstimmung veranstalten sollen; aber wenn eine Frage wirklich reif ist — und diese Frucht ist nun reif geworden — dann müssen wir sie pflücken. Es haben ja verschiedene Herren darauf aufmerksam gemacht, dass die technischen Fortschritte weitergehen, und dass wir eines schönen Tages wieder vor neuen technischen Fortschritten stehen werden, die wir heute noch gar nicht kennen. Wir wissen ja auch nicht, was der Krieg uns noch bringen wird. Unsere Verfassungsbestimmung lässt uns aber auch hier volle Freiheit. Wir wissen nicht, wie nach dem Krieg die internationalen Beziehungen geregelt werden, aber auch dafür lässt uns die vorgeschlagene Bestimmung alle Möglichkeiten offen. Ich habe also nicht die Meinung, dass wir dringliche Fragen, die nach einer Lösung rufen, zurücklegen dürfen, sonst stehen wir eines Tages vor Tatsachen, die uns unvorbereitet wieder zwingen, uns ins Ungewisse zu fügen.

Herr Aeby hat auf das Verkehrsteilungsgesetz hingewiesen und gesagt, es werde wahrscheinlich dieser Verfassungsbestimmung wieder gleich gehen. Damals hatten wir genau die Situation, wie sie der Ständerat und der Bundesrat vorschlugen; zuletzt war niemand mehr dafür; die Eisenbahner waren dagegen, die Automobilisten auch, und der Bundesrat und mit ihm einige Optimisten, zu denen auch ich mich zähle, standen allein noch bei diesem armen Verkehrsteilungsgesetz und haben dann auch an den Trauerfeierlichkeiten teilgenommen (Heiterkeit). Wir müssen uns hüten, dass wir wieder in die gleichen Verhältnisse hineinkommen, und dass dann eines schönen Tages die Automobilisten erklären, die Ausnahme des Personenverkehrs ohne Entgelt genüge nicht, weil der Werkverkehr nicht privilegiert wurde, also anerkannten sie dieses Kind nicht. Die Eisenbahner anerkennen es auch nicht und sagen: das Kind gehört dem Bundesrat oder weiss Gott wem (Heiterkeit). Ich möchte Sie also bitten: Denken Sie auch daran, dass Sie an einem schönen Tag mit dem Resultat unserer Beratungen vor das Volk treten müssen. Ich habe das Vertrauen in das Volk, dass es unserem Vorschlag folgen wird.

Herr Petrig hat bemerkt, man schaffe Ungleichheiten mit unserem Verfassungsartikel, weil die ausländischen Automobilisten von der Verkehrsregelung nicht getroffen werden, nur die einheimischen. Das gleiche könnte man gegenüber den ausländischen Touristen auch sagen, indem sie keine Steuern bezahlen. Aber es ist doch etwas anderes, wenn ein fremder Automobilist auf kurzen Besuch in die Schweiz kommt; zu allem wäre der Bund durchaus kompetent, gewisse Abgaben zu verlangen. Dass aber unser Vorschlag sich gegen den Fremdenverkehr richte, gegen diese Behauptung

möchte ich alle Verwahrung einlegen. Der Verfassungsartikel lässt den Fremdenverkehr durchaus ruhig, und alle Interessenten des Fremdenverkehrs können mit der Kommissionsmehrheit stimmen. Das sage ich auch als Vertreter aus einem Gebiete, wo der Fremdenverkehr noch allerlei zu bedeuten hat.

Gestern hat unser verehrter Kollege Dr. Trümpy ein in staatsrechtlichen Fragen kompetenter Mann, mich daran erinnert, wie unser verehrter Lehrer und Meister, Prof. Walter Burckhardt, vor 30 Jahren gewarnt hat, durch die Bundesverfassung gesetzgeberische Fragen lösen zu wollen: in die Verfassung gehöre der Grundsatz, die Kompetenz, für alles andere ist Platz in der Gesetzgebung. Und Herr Trümpy hat auf Art. 32bis hingewiesen, diesen fürchterlichen Alkoholartikel, auch dieser Bandwurm ist kein schönes Tier!

Wie ist die Gefechtslage? Die Kommissionsminderheit will in Abs. 1 die Worte beifügen: „zum Nutzen der Volkswirtschaft und der Landesverteidigung“. Diese Worte sind noch besonders von meinem Freund Vonmoos befürwortet worden. Die Kommissionsmehrheit hat diese Worte gestrichen, nicht etwa weil sie die Landesverteidigung oder die volkswirtschaftlichen Interessen in der zukünftigen Regelung nicht mitberücksichtigen will, sondern weil sie das für eine Selbstverständlichkeit hält. Herr Vallotton sagte: Diese Worte schaden nichts. Wir haben gefunden: sie nützen nichts. Wir überlassen es dem Einzelnen, wie er stimmen will, denn ich bin nicht kompetent namens der Kommission etwas anderes zu erklären. Immerhin haben auch die Herren Graber und Bratschi bemerkt, dass es ihnen gleichgültig sei, ob man diese Bestimmung aufnehme oder nicht.

Im 2. Absatz sind die Anträge der Kommissionsminderheit enthalten. Die Kommissionsminderheit will den Personenverkehr ohne Entgelt von der zukünftigen Verkehrsregelung ausnehmen. Ich habe festgestellt, dass zwei Mitglieder bereits der Minderheit davongelaufen sind und sich Herrn Lachenal angeschlossen haben. So gibt es auch in unserem Kleinkrieg in diesem Saale unübersehbare Verluste. Aber auch dem Vorschlag des Herrn Lachenal haben Befürworter wieder den Rücken gekehrt und sind ihm abtrünnig geworden und sie stimmen mit uns.

Der Antrag Lachenal will den privaten, nicht berufsmässigen Personen- und Warenverkehr unberührt lassen. Da muss ich fragen, was heisst „berufsmässig“? Der französische Text ist hier besser. Umschliesst das „berufsmässig“ den echten und unechten Werkverkehr? Es können mit Leichtigkeit alle möglichen Ausnahmen hineininterpretiert werden. Wir lehnen diesen Zusatz ab. Wenn Sie den Personenverkehr und den Werkverkehr ausnehmen, dann ist es besser, wir lassen die Sache liegen. Das sage ich Ihnen ganz offen. Für eine Verkehrsordnung, die sich im wesentlichen auf die Eisenbahnen beschränkt, genügt Art. 26 der Bundesverfassung. Die Schwierigkeiten beginnen, wie ich in meinem ersten Votum ausführte, immer bei der Regelung für den Automobilverkehr. Für die Schifffahrt, für den Flugverkehr, für die Eisenbahn sind die Voraussetzungen für eine Regelung geschaffen. Wenn Sie, abgesehen von den Camion-

neuren, deren Zahl nach Herrn Bratschi 5000 nicht übersteigt, alle Automobilisten ausnehmen, so brauchen wir keine neue Ordnung. Dann lassen wir es bei der Initiative bewenden.

Entscheiden Sie sich für die Kommissionsmehrheit, die keine Ausnahmen will. Wir wollen niemanden binden, auch jene nicht — das möchte ich unterstreichen — die nach uns kommen. Wir wollen keine Verfassungsbestimmung, an die vielleicht auf Jahrzehnte hinaus jene gebunden sind, die nach uns kommen und die vielleicht unter ganz andern Verkehrsverhältnissen leben.

Ich beantrage Ihnen den Kompetenzartikel nach Vorschlag der Kommissionsmehrheit anzunehmen.

M. Graber, rapporteur de la majorité: L'effort que nous avons fait pour simplifier le problème placé devant vous n'a pas eu un très grand succès. De nouveau, on a jeté dans la mêlée une foule d'arguments qui, en réalité, n'avaient rien à voir avec le projet. A la fin de ce long débat, je constate que nous sommes presque tous d'accord sur les choses essentielles, ainsi sur la nécessité d'établir une collaboration entre tous les moyens de transport. Et quand nous disons «collaboration», cela signifie tout un programme avec lequel il faut compter: lorsqu'on parle de collaboration on ne parle pas de bataille, on ne parle pas de mêlée, on parle d'action en commun. Et quand le texte qui nous occupe prévoit une collaboration de tous les moyens de transport c'est là, me semble-t-il, un programme qui devrait être rassurant pour les uns comme pour les autres, car, ne l'oublions pas, les uns et les autres peuvent demain se trouver menacés et avoir grand besoin de cette collaboration. Sur ce premier point, nous sommes donc arrivés à l'unanimité.

Unanimité aussi, en ce qui concerne la nécessité de mettre les moyens de transport au service de l'économie publique et de la défense nationale. Sur ce point, pas de divergence ou tout au plus une divergence de forme, une seule, entre la commission et le chef du département. Personnellement, je ne vois pas non plus d'inconvénient à ce que l'on introduise cette formule dans le texte constitutionnel encore que cela me semble superflu. Mais peut-être pour d'aucuns cela sera-t-il dans une certaine mesure rassurant.

M. Celio a estimé qu'il était nécessaire d'indiquer que l'on ne sacrifierait pas certaines libertés, si ce n'est à des intérêts supérieurs. Je pense que, dans une démocratie comme la nôtre, c'est une chose qui va de soi, qu'en aucun cas, en aucune circonstance on n'a demandé ni l'on ne demandera de sacrifier une liberté quelconque sinon au bénéfice d'un intérêt supérieur. Enfin, si l'on estime que cette formule est apaisante, ce n'est pas nous qui voulons nous y opposer.

Unanimité également sur la nécessité de déclarer que l'on ne doit pas freiner le progrès technique. Sur ce point encore, tant les uns que les autres, nous sommes d'accord. Nécessité enfin d'écarter tout monopole, toute suprématie, tout privilège unilatéral.

Tels sont les points essentiels, les choses fondamentales qui, en elles-mêmes, représentent toute

la substance du projet et sur lesquelles l'unanimité semble bien acquise dans cette enceinte.

C'est d'ailleurs si clair, si net en soi-même, que les adversaires de la revision semblent se complaire — j'allais dire s'acharner — à nous entraîner dans des chemins de traverse, ces jolis chemins de traverse dont le pittoresque incite au rêve et fait oublier parfois la réalité. Non, Messieurs, revenons aux choses telles qu'elles sont.

On a donc jeté maints arguments dans le débat et il en est quelques-uns que nous sommes forcés de reprendre. Nous le ferons très brièvement.

Nous voulons savoir, a dit en substance **M. Vallotton**, si, oui ou non, l'automobilisme de tourisme sera touché.... Personne ne peut répondre à cette question d'une manière précise; personne ne peut dire oui, personne ne peut dire non. Nous ne disons pas qu'il sera touché mais nous ne pouvons pas affirmer qu'il ne le sera pas un jour. D'ailleurs, **M. Lachenal** — et d'autres encore avec lui — ont convenu qu'il était impossible actuellement de concevoir ce que seront les conjonctures des transports demain et c'est cela que l'on oublie beaucoup trop. On oublie que personne ne peut dire ce que sera demain, car les formes du transport pourront être très différentes de celles que nous connaissons et bouleverser toutes les notions qui sont les nôtres aujourd'hui en ce qui concerne les relations entre ces différents modes de transport. Il serait donc imprudent de vouloir dès à présent répondre, aussi bien par un oui catégorique que par un non catégorique. Et il semble que la simple sagesse en cette matière commande de laisser la porte ouverte.

M. Vallotton a voulu justifier la proposition de la minorité en disant que la Constitution admet certaines exceptions lorsque des compétences sont accordées.... Personne ne peut, je pense, contester cela et **M. Vallotton** avait beau jeu de donner de multiples exemples. Mais sa démonstration était superflue. Il ne s'agit pas ici de savoir si l'on peut ou si l'on ne peut pas admettre des exceptions par simple motif juridique mais de savoir si, oui ou non, des exceptions sont nécessaires.

Autre argument: le moment est mal choisi, a dit **M. Aeby**.

Evidemment, les adversaires d'une revision trouvent toujours que le moment est mal choisi pour la présenter. Mais **M. Vonmoos** a dit des choses diamétralement opposées. Il trouve, lui, que nous arrivons en retard. Ainsi, les uns estiment que l'on va trop lentement et les autres affirment que l'on va trop vite... peut-être faut-il tirer de cette contradiction la conclusion qu'étant dans la moyenne nous choisissons au contraire juste le moment opportun. Au demeurant, quelle importance cela a-t-il? Cela aurait de l'importance s'il s'agissait de légiférer, de prendre des mesures définitives. Alors, on pourrait peut-être les déclarer prématurées, je peux le comprendre. Mais quand il s'agit simplement d'accorder des compétences à la Confédération peut-on vraiment décréter avec **M. Aeby** que le moment est mal choisi? Qu'en sait-il? Comment établir cela? Personne ne peut nous dire quand éclatera cette crise que chacun pressent dans le domaine des transports? Qui peut savoir, en particulier, quand finira la guerre? Sera-ce demain? Sera-ce plus tard? Mais ce dont on peut

être certain c'est qu'elle risque de se terminer rapidement, en une sorte de coup de foudre, et de mettre l'Europe entière, donc notre pays aussi, en présence d'une situation extrêmement difficile. Cette situation peut surgir d'un moment à l'autre, c'est là une éventualité que l'on peut retenir et avec elle la crise des transports peut surgir, demain peut-être. Or il faut, dans cette éventualité, que pour le moins le Conseil fédéral soit déjà investi de compétences qui lui permettront d'intervenir si l'on ne veut pas une fois encore (et nous le regretterions!) ouvrir les chemins à la nécessité de recourir à des pouvoirs extraordinaires pour surmonter les difficultés; on serait de nouveau entraîné ici à accorder des pleins pouvoirs, des dérogations. Quel avantage y aurait-il à le faire? On voit les dangers d'une telle méthode, on n'en aperçoit pas les avantages, s'il y en a.

C'est pour cette raison qu'à notre avis il est impossible d'affirmer que le moment actuel est mal choisi pour accorder à la Confédération les compétences que nous vous demandons.

Il est impossible, dit aussi M. Aey, de tirer actuellement des conclusions... En effet, et c'est très difficile, c'est même en réalité impossible, et c'est justement parce que c'est impossible que nous repoussons toute exception que l'on voudrait faire, parce que, encore une fois, nul ne sait où nous allons, sauf sur un point où là encore l'unanimité est faite, je crois: c'est qu'une crise dans les moyens de transport est chose inévitable et que cette crise sera extrêmement grave, extrêmement étendue. Dès lors, si l'on ne peut pas dès maintenant tirer des conclusions dans un sens ou dans l'autre sur les moyens propres à surmonter cette crise, du moins peut-on dire qu'elle est certaines et qu'il faut donc que le Conseil fédéral soit armé pour y faire face.

Pour alimenter son opposition, M. Lachenal a fait — trop souvent selon moi — allusion à l'initiative. Mais cette initiative, elle est abandonnée, la commission ne l'a reprise ni dans son esprit ni dans sa lettre; je crois donc qu'il n'était pas nécessaire d'entreprendre de lutte sur ce terrain et de rompre tant de lances contre elle. J'ai eu l'impression que M. Lachenal le faisait un peu pour jeter de la confusion dans le débat en se disant que les adversaires de l'initiative, étant donné l'importance des arguments qui pouvaient être avancés contre elle, finiraient par devenir en même temps des adversaires du projet.

Mais je crois que c'était une bataille inutile. Il a convenu d'ailleurs qu'il y avait deux blocs hermétiquement clos et ennemis. Il a essayé de reconstituer ces deux blocs. Il était un peu difficile et laborieux de le suivre. Je dois vous dire, Monsieur Lachenal, que je ne pense pas que vous ayez convaincu beaucoup de monde. Je me suis même demandé si vous vous êtes convaincu vous-même en nous parlant de ces deux blocs.

Et, avez-vous dit, il est dangereux d'établir des privilèges. Vous avez bien fait de le dire, car nous aussi, nous estimons qu'il est dangereux d'établir des privilèges. Cependant vous vous êtes aussitôt empressé d'en demander en faveur de certaine catégorie de moyens de transport en l'excluant d'une réforme possible et en enlevant au Conseil fédéral le droit d'intervenir dans certains domaines. Vous

demandez en faveur de ce domaine-là des privilèges au moment même où vous déclarez qu'il est dangereux d'établir des privilèges et vous vous faites le défenseur de ceux qui en demandent pour certaines catégories de moyens de transport. Il y a là une contradiction et je crois qu'il n'était pas mauvais de la souligner.

Nous ne savons rien sur les conjonctures des moyens de transport, a dit M. Lachenal. Nous sommes d'accord sur ce point, mais, M. Lachenal, après avoir affirmé qu'il est impossible de rien savoir, s'empresse de demander des précisions sur la loi d'application qui sera élaborée l'année prochaine. Il y a là également une légère contradiction, puisqu'on affirme d'un côté qu'on ne peut rien savoir et qu'en même temps on reproche au Conseil fédéral de ne pas donner aujourd'hui déjà des précisions sur la loi qui sera élaborée plus tard. De telles contradictions laissent toujours l'impression qu'on est au service d'une mauvaise cause.

M. Lachenal s'est amusé des craintes que l'on a éprouvées lors de l'élaboration de la loi sur les automobiles. Il a ajouté que ceux qui ont éprouvé ces craintes sont aujourd'hui rassurés, qu'ils se sont adaptés et qu'ils trouvent cela tout naturel. Je me demande si cet argument n'aurait pas dû être servi en faveur du projet qui nous occupe et si on ne pourrait pas dire que certaines craintes qu'on émet aujourd'hui sont exagérées, que l'on reconnaîtra plus tard que tout s'est bien passé et que cette réforme ne présentait absolument aucun danger.

M. Lachenal a opposé la lettre à l'esprit en disant que le texte qu'on vous propose c'est la lettre et que les lois qui seront élaborées sont l'esprit. J'ai un peu de peine à saisir cette classification. J'ai l'impression que lorsque le texte parle de collaboration entre les moyens de transport il y a là l'esprit des réformes qui pourront être adoptées à l'avenir et que ce sont les lois élaborées qui préciseront et diront ce qu'est la lettre. Et M. Lachenal s'est écrié, après avoir fait cette différence: «Après 20 ans, que fera-t-on de ce texte?» En effet, que fera-t-on? La question peut se poser. Mais nul ne peut prévoir ce que seront les données du problème dans 20 ans. Ce qui est certain, c'est que si l'économie nationale et la défense nationale se trouvent demain avantagées, soutenues et favorisées par l'extrême extension de l'un ou l'autre des moyens de transport que nous connaissons aujourd'hui, lorsqu'on devra légiférer on tiendra compte certainement de ces avantages; on en tiendra compte parce qu'on ne trouvera pas au parlement une majorité prête à reconnaître des avantages de cette nature. On ne trouverait pas non plus dans le pays un corps électoral qui admettrait comme un avantage cette responsabilité, si bien que si l'automobilisme venait à se développer considérablement et à s'affirmer comme étant un moyen favorable à l'économie générale du pays et à la défense nationale, même si c'était aux dépens des chemins de fer, qui donc voudrait à ce moment-là l'en empêcher?

La crainte formulée par M. Lachenal me semble un peu chimérique. Il nous dit: «La coordination prévue par le projet est une coordination dans un sens offensif.» Où a-t-il donc vu un caractère offen-

sif, une tendance offensive? Il voit cela peut-être dans son esprit, mais à la commission personne n'a parlé de telle façon qu'on puisse admettre que cette coordination est prévue aujourd'hui dans un sens offensif. C'est là une petite accusation gratuite que M. Lachenal pouvait se permettre et qui faisait bien dans l'arsenal de ses arguments. Mais, je le répète, elle est purement gratuite.

Nous savons ce que nous ne voulons pas, s'est écrié M. Lachenal pour terminer. Oui, il le sait dans certains domaines. Cela revient à dire qu'il sait quels sont à l'avenir les privilèges qu'il réclame. Mais ce qu'il ne peut pas affirmer et ce qu'il ne sait pas, c'est si ce qu'il ne veut pas aujourd'hui pourrait être demain précisément contraire aux intérêts généraux de l'économie nationale et de la défense nationale. Cela il ne peut pas le dire aujourd'hui si bien qu'il vient fermer une porte que nous voulons, ici, laisser ouverte afin de permettre demain à la Confédération d'intervenir aussi bien dans l'intérêt de l'économie nationale que de la défense nationale.

Je laisse de côté les allusions que M. Lachenal a faites aux Romands. Je sais bien que c'est là un terme très limité et qu'il ne suffit pas d'habiter en Suisse romande pour être considéré comme un Romand aux yeux de quelques-uns. On a créé, là aussi, une sorte de petit monopole très étroit. Je ne conteste pas la supériorité de ce monopole. Je dis simplement qu'il ne vaut pas la peine d'en discuter aujourd'hui dans cette salle, comme il ne vaut pas la peine de discuter du rasoir mécanique que M. Lachenal a évoqué. Il y a décidément dans les arguments qu'on emploie une limite au-dessous de laquelle on ne devrait pas aller.

M. Lachenal a déclaré encore que la royauté du rail n'existait plus. C'est possible. Mais cela ne veut pas dire que certaines petites reines d'acier aient un règne qui leur sera continuellement attribué. Personne ne peut savoir qui demain devra être le plus soutenu, qui devra régner dans le domaine des transports. C'est pourquoi je crois qu'il est nécessaire de laisser une fois encore les portes ouvertes.

Je ne voudrais pas chercher querelle à M. Lachenal au sujet de la démonstration qu'il a tenté de faire pour prouver que le chemin de fer n'a pas payé le rail. Tout cela était plutôt amusant, tout le monde a souri en face de cette démonstration un peu aventureuse, car si l'on voulait suivre M. Lachenal dans cette voie on aboutirait à une démonstration qui ne serait peut-être pas très difficile mais complètement étrangère au sujet qui nous occupe.

Il est clair que ceux qui portent aujourd'hui la responsabilité financière du rail sont ceux qui l'ont payé. La seule pomme de discorde dans toute cette histoire c'est l'alinéa 2. Faut-il l'adopter, oui ou non? Faut-il admettre cette exception? Je me rappelle qu'au début on avait songé, dans certains milieux, à demander des privilèges en faveur des chemins de fer. Le Conseil fédéral et votre commission y ont renoncé. Ils font appel à la collaboration, et on ne saurait trop insister sur l'importance de ce progrès. Votre commission n'a donc pas voulu suivre cette voie. Elle n'admet aucun monopole d'aucun genre, mais, en re-

vanche, on nous demande maintenant une mesure exceptionnelle en faveur du transport non rémunéré des personnes. M. le conseiller fédéral Celio est venu, et avec beaucoup de vigueur, au secours de ceux qui admettent cette dérogation en nous disant qu'il fallait respecter la liberté individuelle et que l'article ne prévoit qu'une limitation de la liberté du commerce et de l'industrie. «La personne, nous dit-il, qui emploie son véhicule est en somme incorporée à sa voiture de tourisme, cela ne fait qu'un, sa liberté individuelle se trouve intégrée dans cet instrument.» Soit, je veux bien admettre ce raisonnement, encore que je ne voie pas très bien comment, si cette même personne transporte une caisse de marchandises dans son auto, son individualité, sa liberté individuelle est moins intégrée dans ce transport qu'auparavant. Mais cela n'a pas une grosse importance.

Je voulais simplement faire remarquer que M. Celio a beaucoup insisté afin que l'on maintienne, ou que l'on introduise à nouveau dans le projet, la notion de défense nationale aux côtés de celle qui vise l'économie publique. Si l'on introduit cette notion de défense nationale et si l'on entrevoit la collaboration de tous les moyens de transport aussi dans l'intérêt de cette défense, il est impossible d'éviter que l'on doive à un moment donné prendre certaines mesures favorables à la défense nationale et visant tous les moyens de transport. Il ne s'agit pas ici, comme on l'a fait entendre, de limiter le nombre des kilomètres que pourrait parcourir l'automobile du touriste, il ne s'agit pas non plus de taxes dont le but final serait d'écraser financièrement l'automobile; il s'agit de savoir si la Confédération doit se réserver le droit de pouvoir intervenir à l'égard de tous les moyens de transport afin de leur permettre de jouer en faveur de la défense nationale un rôle plus large, plus utile, plus fructueux, plus rapide. Ni M. le conseiller fédéral Celio, ni qui que ce soit ne peut affirmer que la nécessité d'intervenir aussi sur le terrain des transports non rémunérés de personnes, ne surgira pas. C'est pourquoi la sagesse même veut qu'on laisse ici la porte ouverte.

Je voudrais terminer en citant le principal adversaire de la revision qui vous est proposée: Via Vita.

Via Vita nous a harcelés, j'allais dire persécutés, nous a bombardés d'une littérature extrêmement abondante. Or, voici comment formule son programme cette organisation, qui a joué un rôle si considérable dans la lutte contre cette revision. Au surplus, je tiens à dire que ce programme, c'est le nôtre aussi, ce qui prouve que, lorsque l'on examine les choses de près, on s'aperçoit que les oppositions sont moins fortes qu'on l'avait cru d'abord et qu'avec un peu de bonne volonté on finira par comprendre que le programme proposé par notre majorité répond bien aux nécessités. Voici donc comment s'exprime Via Vita dans le mémoire que vous avez tous reçu:

«La législation en matière de transport a pour tâche de réglementer les moyens de communication créés par la technique de telle façon que ceux-ci procurent les plus grands avantages possibles à l'économie générale du pays...» — c'est ce que nous-mêmes avons affirmé — «... la législation sur

le trafic fait fausse route, si elle entrave les progrès techniques, c'est-à-dire si elle protège les installations vieilles au détriment de la nouveauté propre à rendre de meilleurs services...» — c'est ce que tout le monde s'accorde à reconnaître — «... Elle fait de l'ancien moyen de communication un but en soi, un but absolu, or, l'appareil de transport doit toujours être subordonné aux intérêts de l'économie générale, qu'il a à servir et non pas à grever d'une charge, parce que les pouvoirs publics se feraient, consciemment ou non, une idée erronée du rôle que le trafic joue dans l'économie nationale...»

Nous pouvons, en ce qui nous concerne, souscrire à chacun de ces propos, si bien qu'en réalité nous voyons que ce que recherche Via Vita et ce que nous recherchons nous-mêmes se rapprochent singulièrement, grâce au fait que votre commission vous présente un projet élastique, extrêmement souple, qui peut ainsi faciliter votre vote, mériter les suffrages de tous ceux qui s'intéressent à la fois à l'économie du pays, à notre défense nationale et surtout à une collaboration de tous les moyens de transport dans l'intérêt de l'une comme dans l'intérêt de l'autre.

M. Vallotton, rapporteur de la minorité: La minorité de la commission n'avait pas l'intention de reprendre la parole. Aussi bien n'en a-t-elle pas abusé dans ce débat. Cependant, si nous nous voyons contraints de dire encore deux mots, c'est à la suite des contre-rapports qui viennent d'être présentés par MM. Wey et Graber. Je résumerai simplement la situation.

A l'alinéa premier, la minorité de la commission insiste auprès de vous, avec le Conseil fédéral et de la manière la plus pressante, pour vous demander de bien vouloir accepter d'introduire dans le texte de la majorité de la commission les mots «... dans les conditions les meilleures pour l'économie publique et la défense nationale...». Il ne s'agit pas, nous le répétons, d'une question de style ou de rédaction, il s'agit d'un principe essentiel que nous entendons voir poser ici et qui signifie pratiquement ce qui suit: en temps de paix déjà, le parc des camions civils sera organisé afin qu'en temps de guerre il puisse, tel qu'il se trouvera constitué, servir la défense du pays. C'est pourquoi il n'est pas, me semble-t-il, un député conscient de la nécessité d'une telle préparation qui, d'entente avec la minorité — avec MM. Anliker et d'autres de nos collègues — n'admettra la nécessité de cette déclaration. Je rappelle que les deux rapporteurs de la majorité n'ont finalement pas combattu cette modification à l'alinéa premier, qu'ils l'acceptent et je pense que le Conseil donc peut l'accepter; ce sera dans l'intérêt même de notre défense nationale.

A l'alinéa 2, par contre, nous vous proposons, avec le Conseil fédéral, le maintien du texte du Conseil des Etats. Il est vain de faire maintenant de la théorie en prétendant, comme vient de le dire M. Graber, que l'on ne sait pas si, avec la nouvelle loi, les transports automobiles non rémunérés seront soumis à certaines restrictions, d'autant plus que cela est une pure impossibilité: aucun pays jusqu'ici n'a jamais songé à restreindre en quoi que ce soit le rôle de la voiture familiale ou de la voiture

de tourisme. Vouloir le faire en Suisse serait une absurdité, une impossibilité pratique; ce serait, à notre avis, commettre, contre les intérêts de notre tourisme, une faute irréparable. En disant tout à l'heure dans son second exposé: «Nous ne savons pas ce que la nouvelle loi fera de l'automobile privée...» — si ce ne sont ses propres mots du moins ce sont des termes équivalents — M. Graber a justifié du même coup nos appréhensions, nos inquiétudes et nous a affermis dans la conviction qu'elles étaient fondées. Je tiens donc à remercier très sincèrement M. Graber de la plaidoirie involontaire qu'il vient ainsi de prononcer en faveur des thèses de la minorité.

M. le Président: Je considère que la discussion est close aussi bien sur les articles que sur l'entrée en matière. Nous allons donc passer immédiatement au vote.

Niederhauser: Ich möchte noch zu Einzelheiten des Artikels etwas sagen. Ich möchte mich zu einem Punkte äussern, der noch nicht erwähnt worden ist.

M. le Président: Je considère que la discussion a été suffisamment étendue et suffisamment longue, que chacun a pu s'exprimer sur le détail et qu'il est inutile d'ouvrir encore une discussion générale sur les articles. M. Niederhauser n'est pas de cet avis.

L'entrée en matière n'a pas été combattue; elle est donc adoptée. Estimez-vous qu'il est nécessaire de rouvrir une discussion sur les articles?

Abstimmung. — Vote.

Für den Antrag Niederhauser	Minderheit
Dagegen	Grosse Mehrheit

M. le Président: Je vous propose de voter sur l'article premier par paragraphe.

A l'article premier tout ce qui figure au chiffre 1 n'a donné lieu à aucune observation et nous pouvons le considérer comme adopté.

Au chiffre 2, nous vous proposons de voter de la façon suivante:

Je constate d'abord que l'amendement déposé par M. Vonmoos se couvre avec la proposition de la minorité de la commission pour l'alinéa premier, et avec la proposition de la majorité de la commission pour le deuxième alinéa. Nous allons donc voter séparément sur les deux alinéas et je n'ai pas à retenir la proposition de M. Vonmoos.

Au sujet du premier alinéa de l'article 23ter, nous sommes en présence de la proposition de la majorité de la commission que vous avez sous les yeux et de la proposition de la minorité qui vous a été également distribuée. Nous voterons à titre éventuel entre ces deux propositions. Nous prendrons ensuite le deuxième alinéa pour lequel il y a trois propositions, à savoir celle de la majorité de ne pas insérer un deuxième alinéa à l'article 23ter, la proposition de la minorité de la commission, qui reprend le deuxième alinéa du projet du Conseil des Etats, et la proposition de M. Lachenal. Je mettrai tout d'abord en opposition la proposition de M. Lachenal et celle de la minorité de la commission.

Le résultat de cette votation sera opposé à la proposition de la majorité de la commission de ne pas insérer un deuxième alinéa. Le résultat des deux votations sur les deux alinéas sera soumis à votre approbation finale.

Abstimmung. — *Vote.*

Art. 1, Ingress und Ziffer 1.

Angenommen. — *Adoptés.*

Ziffer 2, Art. 23ter.

Eventuell. — *Eventuellement.*

Absatz 1:

Für den Antrag der Mehrheit	106 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	54 Stimmen

Absatz 2:

I:

Für den Antrag der Minderheit	100 Stimmen
Für den Antrag Lachenal	29 Stimmen

II:

Für Festhalten an diesem Beschluss	51 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	105 Stimmen

Definitiv. — *Définitivement:*

Für den Antrag der Mehrheit	112 Stimmen
Dagegen	38 Stimmen

M. le **Président:** Les articles 2 et 3 n'ayant pas fait l'objet de propositions, je les considère comme adoptés.

Angenommen. — *Adoptés.*

Gesamtabstimmung. — *Vote sur l'ensemble.*

Für die Annahme des Beschlussentwurfes	111 Stimmen
Dagegen	25 Stimmen

An den Ständerat.
(Au Conseil des Etats.)

Nachmittagssitzung vom 10. Juni 1942. Séance du 10 juin 1942, après-midi.

Vorsitz — *Présidence:* M. Rosselet.

4254. Massnahmen zum Schutze des Landes. 6. Bericht des Bundesrates. Mesures propres à assurer la sécurité du pays. 6^e rapport du Conseil fédéral.

Bericht des Bundesrats vom 1. Mai 1942 (Bundesblatt I, 313). — *Rapport du Conseil fédéral du 1^{er} mai 1942 (Feuille fédérale I, 313).*

Beschluss des Ständerats vom 3. Juni 1942.
Décision du Conseil des Etats, du 3 juin 1942.

Antrag der Kommission.

Zustimmung zu den Beschlüssen des Ständerats, ausgenommen bei Beschluss Nr. 262, der ebenfalls vorbehalten bleibt.

Proposition de la commission.

Adhérer aux décisions du Conseil des Etats sauf que l'arrêté n° 262 est réservé.

Berichterstattung. — *Rapport général.*

M. le **Président:** La discussion se déroulera de la manière suivante.

La commission des pouvoirs extraordinaires a réparti les différents départements entre un certain nombre de ses membres qui fonctionnent comme rapporteurs.

Les motions et postulats qui sont portés à l'ordre du jour seront discutés au fur et à mesure que nous aborderons les départements dont ils relèvent.

Huber, Berichterstatter: Es dürfte an der Zeit sein, sich wieder einmal Rechenschaft abzulegen über Stellung und Aufgabe der Vollmachtenkommission. Im Krieg schweigen nicht nur die Musen, der Krieg stört auch die normale Funktion der demokratischen Organe und der demokratischen Methoden.

Demokratie verlangt Gewaltentrennung. Sie ist ein Grundprinzip unserer Bundesverfassung. Der Krieg verlangt weitgehende Konzentration der Aufgaben und Kompetenzen. Unvermeidlich sammeln sich die militärischen Aufgaben in der militärischen Leitung und die politischen Kompetenzen in den Händen der Landesregierung. Gleichzeitig mit der Wahl des Generals hat deshalb die Bundesversammlung dem Bundesrat umfassende Vollmachten erteilt. Niemand wusste in jenem Zeitpunkt, wie weit Volks- und Ständevertretung ihre Aufgabe während der Kriegszeit erfüllen könnten. Um ein Mindestmass demokratischer Kontrolle und Mitarbeit zu sichern und einen geordneten Kontakt zwischen Bundesrat und gesetzgebender

Güterbeförderung mit Motorfahrzeugen. Begutachtung des Volksbegehrens.

Transport automobile de marchandises. Préavis sur l'initiative.

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1942
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	03
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	4185
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	10.06.1942
Date	
Data	
Seite	77-99
Page	
Pagina	
Ref. No	20 033 277

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

als Eingriff in die Konzessionen das Eisenbahndepartement ermächtigen, von diesen Konzessionsbedingungen abweichend zu bestimmen, dass höher gestaut, abfliessende Wasser nicht mehr dem Unterliegen zugeführt werden, sondern die Wasserkräfte gesammelt werden, soweit das irgendwie möglich ist und weitere solche Eingriffe. Das ist eine Massnahme, die weitgehend die Konzessionsverleiher und andererseits auch die Landesregierungen treffen kann. Nun ist die Situation die, dass zuerst ein erster Beschluss erging, der von Ihnen genehmigt, von der ständerätlichen Kommission aber beanstandet wurde, und zwar nach zwei Richtungen hin: einmal nach der, dass die Kantonsregierungen zu einer Vernehmlassung kommen sollen, wenn ein solcher Eingriff vorkommt, dass aber auch die Konzessionsverleiher darüber gehört werden sollen; die zweite Richtung geht dahin, dass ein Schiedsverfahren eingesetzt werde, in welchem über Entschädigungsansprüche, die aus einer solchen Ausnützung der Konzession entstehen, zu befinden ist. Ueber diese beiden Punkte hat der neue Beschluss, der Ihnen nun vorliegt, Aenderungen getroffen und ist nun von der ständerätlichen Kommission gutgeheissen worden. Die nationalrätliche Kommission beantragt Ihnen ebenfalls Gutheissung.

Genehmigt. — *Approuvé.*

Hier wird die Beratung abgebrochen.
(Ici, le débat est interrompu.)

Nachmittagssitzung vom 14. Dez. 1942. Séance du 14 déc. 1942, après-midi.

Vorsitz — Présidence: Hr. Keller.

4185. Güterbeförderung mit Motorfahrzeugen. Begutachtung des Volksbegehrens.

Transport automobile de marchandises. Préavis sur l'initiative.

Siehe Seite 57 hiervor. — Voir page 57 ci-devant.

Beschluss des Ständerats vom 22. September 1942.
Décision du Conseil des Etats du 22 septembre 1942.

Differenzen. — *Divergences.*

Antrag der Kommission.

Eintreten.

Proposition de la commission.

Passer à la discussion des articles.

Wey, Berichterstatter: Bei der Behandlung des Verfassungsartikels über die Güterbeförderung mit Motorfahrzeugen im Ständerat begann der verehrte Herr Kommissionspräsident und Referent mit der Feststellung, dass der neue Verfassungsartikel im Nationalrat „unter die Räuber“ gefallen sei. „Ein Mann ging von Jerusalem hinab nach Jericho und fiel unter die Räuber...“ heisst es im Evangelium. Offenbar hat an dieses Wort der Referent im Ständerat gedacht. Aber es ist das Verdienst des Nationalrates, wenn es dem Verfassungsartikel aus dem ständerätlichen Jericho nicht ergeht, wie dieser Stadt, um die die Posaunenbläser so geschmeitert haben, bis ihre Mauern einstürzten — wir wissen ja, dass die Zahl der Posaunenbläser nicht gering ist, die den neuen Verfassungsartikel zu Fall bringen wollen. Aber neben jenen, die überhaupt nichts wollen und denen alles falsch erscheint, was der Bundesrat und die eidgenössischen Räte in dieser Frage unternehmen, müssen wir noch solche haben, die unsere Arbeit würdigen, die die Lösungen ermöglichen, die dem ganzen Verkehrswesen des Landes dienen.

Wie ist die Ausgangslage, in der wir uns befinden? Eine Volksinitiative, die von über 384 000 Unterschriften, einer noch nie erreichten Zahl, gestützt wird, verlangt durch eine Verfassungsvorschrift, dass der Bund die Güterbeförderung durch motorisch betriebene Transportmittel nach volkswirtschaftlichen Grundsätzen ordne. Dementsprechend habe der Bund dafür zu sorgen, „dass sich der Fernverkehr vorwiegend auf der Eisenbahn abwickelt“. Dieses Volksbegehren für eine Gütertransportinitiative will ausdrücklich die Bahnen begünstigen. Der Bundesrat unterbreitet den eidgenössischen Räten einen Gegenentwurf, der die Bahnen nicht privilegieren will, aber auf das gerade Gegenteil hinausläuft, indem er — Vorschlag des Bundesrates! — den „Personenverkehr ohne Entgelt“ in der Verfassung für alle Zeiten von jeder „Ordnung“ und „Zusammenarbeit“ ausnehmen wollte.

Nun habe ich in der ersten Beratung schon die Frage aufgeworfen, ob dieses Vorgehen überhaupt zulässig wäre. Wir machen einen Gegenentwurf zu einer Initiative, die von einer sehr grossen Zahl von Bürgern unterschrieben ist und eine Privilegierung der Bahnen beim Fernverkehr verlangt. Der Gegenentwurf darf nicht darauf hinauslaufen, dass die Bahnen nicht privilegiert sind, dafür aber das Automobil. Wer das will, der muss doch den geraden und korrekten Weg gehen, indem er diese Initiative ablehnt ohne Gegenvorschlag. Wir sind aber mit dem Gegenvorschlag einverstanden, wie er vom Nationalrat angenommen, indem er Abs. 2 gestrichen hat, wonach „der Personenverkehr ohne Entgelt durch diese Bestimmungen nicht berührt wird“. Die Mehrheit des Nationalrates will einen einfachen Kompetenz- oder Programmartikel. Alle Ausnahmen, die Belastungen und Entlastungen, gehören nach unserer Auffassung in das Ausführungsgesetz.

Der Ständerat ist nun bei der Differenzbereinigung dem Nationalrat gefolgt. Der Herr Referent des Ständerates führte in seiner Rede aus, dass der neue Verfassungsartikel bei uns im Nationalrat um „Schmuckstücke“ gebracht worden sei. Ja, wer wäre zu einer solchen Feststellung kompe-

tenter als Herr Ständerat Schmuki? Er hat weiter ausgeführt, dass der Verfassungsartikel im Nationalrat „Verletzungen“ erlitten hat, die seine Lebenskraft ernstlich beeinträchtigen würden. Bei dieser Diagnose, die von Anfang an mit der Totgeburt rechnet, ist es begreiflich, dass die nationalrätliche Kommission bereit ist, die Worte über die Zusammenarbeit, „unter Wahrung der Interessen der Volkswirtschaft und der Landesverteidigung“, auch in ihren Text aufzunehmen. Wir hatten diese Worte lediglich deshalb nicht aufgenommen, weil wir sie nicht für nötig fanden. Der Ständerat erachtete sie als nötig; also folgt ihm die nationalrätliche Kommission.

Um die Automobilisten zu beruhigen — wir hofften, dass wir das erreichen könnten — hat die Kommission im Verfassungstext ausgeführt und festgestellt, dass die Ordnung auf dem Wege der Gesetzgebung „im Sinne von Art. 89, Abs. 2, der Bundesverfassung“ erfolgen soll, also ausdrücklich unter Wahrung des Referendumsrechtes der Bürger und der Kantone. Es ist uns in der Kommission gesagt worden, dass diese Fassung vom Justizdepartement empfohlen worden sei, an Stelle der blossen Worte „Gesetz mit Referendumsvorbehalt“, der Vorschlag des Herrn Kollegen Eder.

Nun noch ein kurzes Wort über die Situation, die sich jetzt ergibt. Sie haben in den letzten Wochen lesen können, dass diesem Verfassungsartikel, den Ihnen die einstimmige Kommission von 21 Mitgliedern vorschlägt, jetzt schon, bevor er durchberaten ist, die schärfste Opposition angesagt wird. Zusammen mit dem Herrn Departementschef, haben wir uns alle Mühe gegeben, um die Opposition zu beruhigen. Vor einigen Tagen konnte man über eine Versammlung eines Automobilklubs in Zürich lesen, der Herr Präsident habe darauf aufmerksam gemacht, dass es jetzt für die Automobilisten um Sein oder Nichtsein gehe. Der von den eidgenössischen Behörden geplante Verkehrsartikel stelle ganz einfach die Alternative, ob die Automobilwirtschaft von den Bundesbahnen überfahren werde oder nicht und ob sie einen Teil ihrer Existenzberechtigung einbüßen solle. Das sind doch sicher Uebertreibungen. Wir wollen mit diesem Verfassungsartikel gleich lange Spiesse schaffen für die Bahnen und für die Automobile. Zum Ausführungsgesetz soll das Volk sich äussern können und seinen Entscheid fällen. Ich will gegen die Beschlüsse der Verbände der Automobilisten nicht polemisieren, weil die Herren nicht da sind; auch diejenigen, die da sein könnten, sind nicht da! Ohne zu polemisieren, möchte ich doch sagen, dass ich es sehr bedaure, dass die Spitzenverbände des schweizerischen Automobilismus über den Sonntag diesem Artikel den Kampf angesagt haben. Die einen vermissen die konkret ausgearbeiteten Richtlinien, die nicht in die Verfassung gehören, sondern in die Ausführungsgesetzgebung. Wir haben in vielen Artikeln der Bundesverfassung auch keine konkret ausgearbeiteten Richtlinien. Bei jenen Artikeln, in denen die Richtlinien enthalten sind, muss man immer wieder bedauern, dass sie Vorschriften enthalten, die in der Gesetzgebung besser Platz hätten; die Staatsrechtslehrer verweisen mit Recht auf das schlechte Beispiel der Alkoholartikel.

Der Touring-Club hat erklärt, er werde so lange einer verfassungsrechtlichen Regelung opponieren, bis der Warenverkehr und die Freiheit des unentgeltlichen Personenverkehrs garantiert sei. Das ist keine Zusammenarbeit mehr.

Ich glaube, es ist Zeit, dass wir hier die Grundlage schaffen für die Ordnung des schweizerischen Verkehrswesens. Wir wollen einen Verfassungsartikel ausarbeiten, der nach keiner Hinsicht etwas präjudiziert, sondern der zukünftigen Gesetzgebung alles überlässt, der den Freunden der zukünftigen Ordnung und den Gegnern das Recht gibt, an das Volk zu appellieren. Diese meines Erachtens vernünftige eidgenössische Regelung strebt die 21 Mitglieder zählende Kommission an, die Ihnen einstimmig empfiehlt, auf diesen Verfassungsartikel einzutreten, wie er nun in der Differenzberatung hier in Diskussion steht.

M. Graber, La Chaux-de-Fonds, rapporteur: La principale bataille ayant été livrée en septembre, il ne reste plus que quelques combats d'arrière-garde à livrer. Nous n'allons pas exagérer leur importance mais les ramener à leur juste proportion.

Une seule divergence de quelque importance demeurerait entre nos deux conseils après les délibérations de notre assemblée. Le Conseil des Etats avait expressément demandé en un deuxième alinéa de l'art. 23ter du contre-projet que le transport non rémunéré des personnes fût excepté. Notre conseil avait supprimé cette exception. En sa séance du 22 septembre dernier, notre Sénat se rallia à cette décision; ainsi disparut la seule divergence de fond existant entre les deux conseils.

Si, aujourd'hui, nous avons un nouveau rapport à vous présenter, c'est que les divergences de forme qui restent à régler soulèvent certaines difficultés qu'il est nécessaire d'exposer.

Inutile de nous attarder à la première de ces trois divergences. Il s'agit ici de savoir si, avec le Conseil fédéral et le Conseil des Etats, on maintiendra le passage disant que les mesures prises le sont «dans les conditions les meilleures pour l'économie publique et la défense nationale» ou si, selon notre décision du 10 juin, on le supprimera comme étant superflu.

Les partisans de cette adjonction ont estimé qu'il fallait la maintenir, étant donné qu'il se pourrait qu'une certaine opposition apparût entre les intérêts économiques purs et les intérêts de la défense nationale. On a cité en particulier la nécessité militaire de pouvoir disposer d'un parc de moyens de transport motorisés suffisamment uniformisé. Le Conseil des Etats, par 35 voix contre 1, a maintenu ce passage. Votre commission est unanime pour vous demander de vous incliner sans autre.

La deuxième divergence soulève un problème qui pourrait faire les délices d'un mandarin juriste, d'un amateur de subtils distinguos.

Le texte du Conseil des Etats dit: «La Confédération coordonne par la législation le trafic...» Ce que nous avions adopté dit «par la loi». Et voilà toute une guerre de terminologie ouverte, une guerre d'interprétations.

Ayez quelque indulgence pour mon incompetence en la matière. Il est vrai que je n'ai guère

à en rougir, étant donné la confusion qui règne sur ce point dans nos actes législatifs, la grave Constitution fédérale y compris, confusion qui permet qu'on emploie, semble-t-il, assez librement «loi» et «législation» comme des synonymes. C'est ainsi que l'art. 20 de la Constitution fédérale commence en employant «loi» et se termine en employant, dans le même sens, le mot «législation». L'art. 5 des dispositions transitoires parle de «loi» tout en se référant à l'art. 33 où on rencontre le terme «législation». Consultées, les autorités en la matière, au Département de justice, auraient laissé entendre que «loi» peut dire «législation» et que «législation» peut dire «loi».

Pourquoi fallait-il s'efforcer de sortir de ces équivoques? C'est qu'on peut se trouver en présence d'une loi ou d'un arrêté de portée générale, soumis tous les deux à l'éventualité d'un referendum ou d'un arrêté de portée générale déclaré urgent et échappent ainsi à la clause référendaire. Or, précisément, notre conseil avait recouru à l'expression «loi» dans l'intention délibérée d'exclure les arrêtés d'urgence. Etant donné la confusion qui existe, l'emploi du mot «loi» n'a pas l'effet recherché. Si on veut exclure la possibilité de l'urgence, il faut compléter l'une ou l'autre de ces deux expressions par les mots: «au sens de l'art. 89, 2^e alinéa, de la Constitution fédérale».

Nous avons dit que le Conseil national avait manifesté son intention d'exclure les arrêtés d'urgence. On a fait remarquer au cours des délibérations de la commission qu'on a dû recourir à l'urgence pour une solution provisoire, non à la demande des partisans du rail, mais bien à celle des usagers de la route. Il est à prévoir que ce serait toujours en leur faveur qu'on pourrait y recourir dans l'avenir et qu'ainsi leur opposition est plutôt inexplicable. Mais, puisqu'ils demandent ce qui leur paraît être une garantie il n'y a pas lieu de le leur refuser. Après trois votes successifs, votre commission adopta le terme «législation» parce que plus large, mais y ajouta, pour faire toute clarté sur l'intention du législateur: «au sens de l'art. 89, 2^e alinéa, de la Constitution fédérale», et cela par 13 voix contre 5.

Ainsi finit le conflit entre la loi et la législation.

Passons à la troisième et dernière divergence. Afin d'éviter toute équivoque encore et de ne pas alimenter ainsi les réserves d'arguments des adversaires en leur fournissant une arme qui aurait pu s'avérer comme assez dangereuse, le Conseil national avait dit: «La Confédération peut, au besoin, déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie à l'exclusion de tout monopole.»

Voilà, pensa-t-on, une porte que, par prudence, on a bien fermée. L'intention partait d'un bon naturel. Personne n'ayant jamais ni pensé, ni parlé de recourir à un monopole pour résoudre le problème des transports, autant valait le dire expressément.

Halte-là! nous dirent les spécialistes de cet épineux problème, votre intention est pure, mais dans la pratique vous créez tout simplement des difficultés et de nouvelles équivoques. Il existe déjà des monopoles constitutionnels en matière de transport. En introduisant cette exclusion formelle, nette, catégorique, absolue de tout monopole, vous n'entendez pourtant point supprimer le monopole de la régie postale pour le transport des colis jusqu'à 5 kg.,

par exemple, ni le droit réservé aux cantons de limiter ou même d'interdire la circulation des automobiles sur leur territoire? Le texte proposé parle de concurrence et de coopération. Il ne saurait y avoir ni coopération assurée, ni collaboration réglée, là où existe un monopole. Celui-ci est donc exclu expressis verbis, comme disent ceux qui savent le latin. En outre, on ne doit pas, à l'avance, exclure la possibilité de créer un monopole là où l'on ne saurait concevoir de collaboration, ni de concurrence: dans la navigation aérienne, par exemple.

A l'unanimité, la commission renonça à la formule finale: «à l'exclusion de tout monopole», tout en demeurant fidèle à l'idée que la réglementation des transports, de la concurrence rail-route en particulier, se fera sur la base de la coopération, de la collaboration et non de quelque monopole qui serait précisément non pas la réglementation, mais la suppression de toute collaboration, de toute coopération.

La deuxième phrase de l'art. 23ter a subi une modification rédactionnelle qui en a précisé le sens, tout en laissant la porte ouverte à de nouvelles mesures possibles, en ne les limitant pas uniquement à la réglementation de la coopération et de la concurrence des moyens de transport. La concurrence n'existe pas entre le rail et la route seulement, mais aussi entre différentes branches de la route, par exemple.

Ayant ainsi mis au point les trois divergences à liquider, votre commission unanime vous recommande d'adopter ses propositions. Il ne subsistera dès lors plus que des divergences rédactionnelles qui, grâce à l'intervention du chef du Département des postes et des chemins de fer, seront rapidement liquidées par le Conseil des Etats.

Nous avons ainsi le sentiment d'avoir préparé un contre-projet qui sera encore combattu dans certains milieux trop intéressés ou sectaires, mais qui trouvera, par contre, nous n'en doutons pas, l'approbation d'une très grosse majorité du Parlement et du peuple, malgré les prophéties un peu mélodramatiques qu'on lance dans certains cercles et en face desquels nous demandons de garder de la mesure du calme et une saine objectivité.

M. Vallotton: Le 9 juin 1942, j'ai eu l'honneur de présenter un rapport de minorité, au nom de MM. les commissaires von Almen, Fauquex, Gotret, Pétrig, Rusca-Chiasso.

Nous nous proposons alors de maintenir l'alinéa de l'article nouveau, disant: «Le transport non rémunéré des personnes n'est pas visé par cet article...» Nous ne faisons alors que soutenir la proposition du Conseil fédéral et du Conseil des Etats. Vous avez cependant — et malheureusement — supprimé cette exception, estimant qu'il s'agissait d'un article de pure compétence et qu'il appartiendrait à la loi de préciser. Le Conseil des Etats s'étant rendu à votre décision, cette question n'a donc plus à être discutée aujourd'hui. Et nous n'avons que le droit de nous occuper des divergences.

Je rappelle qu'aux termes de l'art. 5 de la loi sur les rapports entre les deux conseils, la nouvelle délibération est circonscrite aux points sur lesquels l'accord n'a pu être établi entre les Chambres. Par

conséquent, Messieurs les députés, contrairement à ce que paraissent croire les auteurs de certaine circulaire reçue tout à l'heure, vous n'avez à vous prononcer qu'entre le texte du Conseil des Etats et le texte nouveau de votre commission, le vote final étant expressément réservé.

Si le point de vue de la minorité de la commission sur cette exception a été écarté, nous avons en revanche la très grande satisfaction de constater loyalement que la commission s'est ralliée à notre manière de voir sur deux points capitaux: la garantie du referendum et la mention expresse de la défense nationale dans l'article lui-même.

Très brièvement, je me permettrai d'attirer votre attention sur ces deux points cardinaux:

Tout d'abord le referendum. Votre commission avait prévu que le trafic serait réglé par «la loi» (Gesetz), tandis que le Conseil des Etats disait que la Confédération coordonnerait le trafic par «la législation» (Gesetzgebung).

Les deux termes sont-ils équivalents? Le terme de législation nous paraît plus général que celui de loi: il englobe la loi elle-même, les arrêtés, les ordonnances d'exécution, les règlements, les prescriptions quelle que soit l'autorité dont ils émanent: les Chambres fédérales, le Conseil fédéral en vertu des pouvoirs extraordinaires, voire un département ou un service fédéral. Rentrent dans le cadre de la «législation», l'arrêté fédéral ordinaire adopté par les Chambres et soumis au referendum aussi bien que l'arrêté d'urgence soumis à majorité qualifiée et échappant au referendum.

Le terme de «loi» est plus restreint, plus précis: il devrait désigner un texte admis par les Chambres elles-mêmes et qui pourra être soumis au peuple, s'il en manifeste la volonté dans les conditions légales, soit si 30 000 électeurs le demandent.

Un examen attentif de la Constitution fédérale nous a cependant révélé ce qui suit: Nulle part, le législateur de 1874 n'a donné une définition de ces termes. Et si, d'une manière générale, notre interprétation de ces deux termes est exacte — «loi» et «législation» paraissent avoir été confondus — à tel point que parfois le mot „Gesetzgebung“ est traduit en français par «loi». Je ne vous fatiguerai pas par la citation des articles en question.

Dans ces conditions, il est indispensable que nous disions à propos de cet article si oui ou non, nous voulons que la loi soit l'objet d'un referendum éventuel. Et cela doit être dit dès maintenant, clairement, avant que l'article constitutionnel soit soumis à la votation populaire. C'est pourquoi le texte nouveau de l'art. 23 ter nouveau qui vous est proposé par la commission dit expressément:

«La Confédération coordonne, par la législation, au sens de l'art. 89, alinéa 2, de la Constitution fédérale...».

Cet art. 89, alinéa 2, a la teneur suivante:

«Les lois fédérales sont soumises à l'adoption ou au rejet du peuple, si la demande en est faite par 30 000 citoyens actifs ou par huit cantons. Il en est de même des arrêtés fédéraux qui sont d'une portée générale et qui n'ont pas un caractère d'urgence».

Ainsi, sur un point essentiel, la minorité de la commission a obtenu, grâce à la compréhension et à la bonne volonté des membres de la majorité de

celle-ci, que cette réserve du referendum, à laquelle nous tenions expressément, fut inscrite dans cet article.

Reste la deuxième question: celle de la défense nationale.

Le texte primitivement proposé disait: dans les conditions les meilleures pour l'économie publique et la défense nationale. Lors de la première discussion, nous nous étions efforcés d'obtenir du Conseil national qu'il se ralliât à ce texte. Mais le Conseil national manquait ce jour-là de générosité — ceci doit être dit à l'égard du rapporteur de majorité — et ne nous suivit pas. La commission, plus généreuse, s'est ralliée à notre point de vue et vous propose, à l'unanimité, d'insérer dans la loi la notion de la défense nationale. Ce passage qui n'a l'air de rien, qui semble aller de soi, est en réalité fort important. Il précise le but même de la compétence donnée à la Confédération: assurer les conditions les meilleurs pour l'économie publique et la défense nationale... C'est sous ce double angle que le problème devra être étudié et résolu par la loi. Ce sont les directives générales données par le peuple souverain au législateur. Ce n'est point pour franchir une étape de plus vers l'étatisation que cette compétence est accordée, mais bien pour réaliser certains buts d'intérêt général.

Mais il y a plus: si nous voulons éviter la bigarrure, j'allais dire la salade russe de véhicules que nous avons eue lors de la mobilisation générale de 1939, il est nécessaire que, d'entente avec l'armée, la Confédération puisse, en temps de paix déjà, encourager certains types de véhicules à moteur suisses et étrangers qui se prêtent particulièrement aux besoins de l'armée. Toute la mobilisation de l'armée suisse est exclusivement assurée par le parc roulant civil. Il est donc indispensable de pouvoir constituer très rapidement, en cas de mobilisation de guerre, des colonnes de même type de véhicules, de la même marque, qui auront des conducteurs et des mécaniciens spécialisés, et également des ateliers et des colonnes de réparation bien outillées. Les expériences très dangereuses que nous avons faites en 1939 ne doivent pas se renouveler. C'est pourquoi la minorité de la commission ayant reçu satisfaction sur ces deux points essentiels vous propose de donner la préférence au texte de la commission du Conseil national et non pas à celui du Conseil des Etats.

Mais afin d'éviter tout malentendu, nous soulignons expressément que chacun des membres de la minorité réserve son vote final sur l'arrêté, cela à la suite de la suppression de l'alinéa 2 qui nous paraissait constituer une garantie minimum, équitable et nécessaire.

Büchi: Unsere Fraktion muss mehrheitlich den letzten Gegenentwurf der nationalrätlichen Kommission ablehnen. Dafür haben wir folgende Gründe: Wir betrachten in erster Linie diesen Gesetzesartikel als verfassungswidrig gegenüber Art. 31. Sie wissen, der Art. 31 stipuliert und garantiert klar und deutlich die Handels- und Gewerbefreiheit. Ausnahmen dürfen diesem Grundsatz nicht widersprechen. Ich bin der Ansicht, dass man durch einen andern Artikel nicht dem Art. 31 Gegenteiliges stipulieren darf, auch nicht über die

Handels- und Gewerbefreiheit. Als Techniker kann ich das nicht verstehen. Ich bin verwundert, dass die Herren Juristen in der Kommission solches zulassen. Der hohe Bundesrat hat offenbar mit Absicht dies in seinem Gegenentwurf berücksichtigt. Dort steht von der Abänderung der Handels- und Gewerbefreiheit gar nichts, und wir könnten seinem Gegenvorschlag auch zustimmen.

Zweitens wird der Fortschritt durch solche Gesetzesbestimmungen unbedingt verunmöglicht oder weitgehend gehemmt. Wenn ich nur an mein eigenes Leben denke, in dem ich mit Kraftmaschinen zu tun hatte, so habe ich schon die Kolbendampfmaschine, die Dampfturbine und dann den Dieselmotor erlebt. Jetzt spricht man schon von der Einführung der Gasturbine. Das sind schon 4 Kraftmaschinen-Arten, die innerhalb von 45 Jahren an mir vorbeigezogen sind. Alle diese Kraftmaschinenarten haben jedesmal den Traktionsbetrieb weitgehend verändert. Das ist klar. Dazu ist jetzt noch die hydraulisch-elektrische Traktion gekommen. Wir haben also 5 verschiedene Kraftmaschinenarten, Krafterzeugungsarten. Sie können sich vorstellen, was das für einen direkten Einfluss gehabt hat auf die Eisenbahnen, auf die Schifffahrt, auf den Strassenverkehr und nun auch auf die Luftfahrt. Das hat gewaltige Aenderungen gegeben.

Wenn wir nun wieder einen starren Gesetzesartikel erhalten, so wirkt das entschieden als Bremse. Wie die Entwicklung weiter geht, wissen wir Techniker selbst nicht. Wir können nur sagen, dass die Entwicklung noch lange nicht am Ende ist. Wir sollten also deshalb nichts tun, was in irgendeiner Weise die fortschrittliche Entwicklung unseres Verkehrs wesens präjudiziert.

Eine verfassungsrechtliche Regelung entsprechend Art. 23ter halten wir deshalb nicht nur als verfassungswidrig, sondern auch als fortschritthindernd und für unsere Konkurrenzfähigkeit äusserst gefährlich. Der Ausgangspunkt war das Volksbegehren betreffend die Gütertransportordnung. Dort war eine Konzentration verlangt. Die dort vorgesehene Lösung war nach meiner Meinung nicht so übel, sie betraf mehr den Güterverkehr der Schiene auf grosse Distanz. Auch heute noch eignet sich die Schiene am besten für Schwertransporte auf grosse Strecken.

In der Beurteilung des Volksbegehrens äusseren dann die Presse und das Bahnpersonal Bedenken über die Automobilkonkurrenz. Man merkt dabei aber nicht, dass man sich gegen den Fortschritt vergeht. Dieser darf aber auch im Verkehrswesen nicht abgebremsst, sondern muss gefördert werden. Die Schweiz muss alle Anstrengungen machen, ihre eigenen Transportmittel dauernd zu verbessern und zu verlagern, sei es von der Bahn auf die Strasse, auf das Wasser oder in die Luft, wenn das vorteilhafter ist. Dass bei uns die Eisenbahn Eigentum des Staates ist, darf kein Grund gegen diesen lebenswichtigen Fortschritt sein. Ich bin auch als einer, der dauernd in seinem bisherigen Leben an Entwicklungen gearbeitet hat, überzeugt, dass beim Uebergang von einer Verkehrsart zur andern Bedenken des Personals nicht berechtigt sind. Fortschritt wirkt nicht nur gelebend und fördernd auf den Verkehr und die

Volkswirtschaft, sondern auch auf diejenigen, die sich damit zu befassen und sich einzuarbeiten haben. Das bringt Leben, fördert die Blut-, Geistes- und Nervenzirkulation, Freude und Interesse an der Arbeit und verhindert frühzeitige Verkalkung und selbstgefällige Beibehaltung einmal erworbener Lebens- und Arbeitsroutine.

Drittens besteht Gefahr, dass dieser Gesetzesartikel so ausgelegt wird, dass man Monopole schaffen könne. Im letzten Vorschlag des Nationalrates war „unter Ausschluss eines Monopols“ noch in der Fassung enthalten. Jetzt ist dieser Passus verschwunden. Das bedaure ich aufs äusserste und wäre nicht verwundert, wenn man bei Anwendung des Gesetzes und Erlass der Verordnung sich auf diese Weglassung beziehen würde und es unternähme, z. B. für die Eisenbahn oder etwas anderes ein Monopol zu verlangen. Monopole sind nach meiner Erfahrung nicht wünschenswert. Wir selbst sind oft dagegen aufgetreten; man hat z. B. die Trustgesellschaften an den Pranger gestellt. Der Monopolbesitz kann dem Besitzer Vorteile bringen. Es ist aber nachteilig, wenn das Monopol zu lange Zeit dauert; denn dadurch wird der Monopolbesitzer sich nicht mehr so anstrengen, wie er es tun müsste, wenn er kein Monopol hätte. Darum möchte ich mich bezüglich dieser Weglassung sehr kritisch äussern. Wo eine gesunde Konkurrenz fehlt, ist immer mit weniger guten Leistungen zu rechnen. Das liegt in der Natur des Menschen begründet, der ohne Ansporn nie zu Höchstleistungen gebracht werden kann.

Als vierten Grund möchte ich die Landesverteidigung anführen. Hier sind, wie jeder von uns weiss, die modernsten Transportarten gerade die besten, wie die Luftwaffe, der motorisierte Strassen- und Querfeldein-Transport, in dritter Linie kommt die Schifffahrt und in vierter Linie kommt die Eisenbahn, und zwar beide mehr für den Nachschub. Dieser Erkenntnis können wir uns nicht entziehen, wenn unsere Armee schlagkräftig sein soll. Wir müssen dazu die Fahrzeuge und die zu ihrer Bedienung ausgebildeten Mannschaften, die Industrie für die Herstellung sowie Reparaturwerkstätten usw. besitzen. Uebrigens würde in unserm kleinen Lande im Kriegsfall der motorisierte Strassentransport und der Lufttransport in den Vordergrund treten; die Schiene ist bei uns infolge der vielen Kunstbauten durch die Artillerie und Luftwaffe sehr leicht verletzbar.

Fünftens behaupten wir, dass die Schweiz die Drehscheibe von Europa ist und bleiben soll. Um das zu erreichen, ist der Verfassungsartikel nach dem Vorschlag der nationalrätlichen Kommission aber nicht geeignet. Er schränkt die notwendige Handels- und Gewerbefreiheit derart ein, will dazu noch Monopole schaffen, dass wir in bezug auf die Verkehrsentwicklung sicher rückständig würden. Es wird nicht etwa vorgesehen sein, dass man gegen ausländische Verkehrsgesellschaften den neuen Art. 23ter nicht anwenden würde? Das vorwärtstrebende, aufgeschlossene Ausland wird das sofort mit Schadenfreude feststellen und die europäischen Hauptverkehrszentren werden in initiativere und fortschrittlichere Länder verpflanzt, nicht in unser Land verlegt werden.

Sechstens: Der Zeitpunkt für den Erlass eines solchen Verfassungsartikels ist ungeeignet. Wir müssen das Kriegsende abwarten; dann können wir auch im Konzert der Nationen unsere Stimme vernahmen lassen. Wenn wir aber unsere Visitenkarte mit dem engstirnigen Verfassungsartikel dort abgeben, wird man für uns nur ein mitleidiges Lächeln haben.

Aus all diesen Gründen müssen wir die Konsequenz ziehen. Wir lehnen daher den Gegenvorschlag der nationalrätlichen Kommission ab.

Vonmoos: Ich möchte meiner Genugtuung darüber Ausdruck geben, dass die nationalrätliche Kommission den Zwischensatz „unter Wahrung der Interessen der Volkswirtschaft und der Landesverteidigung“ nun aufgenommen hat. Wie Sie sich erinnern, habe ich schon bei der ersten Behandlung dieses Traktandums den Antrag gestellt, diesen Satz aufzunehmen; der Bundesrat war damit einverstanden und die Kommission eigentlich auch.

Nun glaube ich, dass der Kompetenzartikel, wie er uns von der nationalrätlichen Kommission vorgeschlagen wird, angenommen werden sollte. Ich bin überzeugt, dass der Ständerat zustimmen wird. Die Differenz besteht nur darin, dass die nationalrätliche Kommission den Referendumsvorbehalt macht, während der Ständerat den Weg des dringlichen Bundesbeschlusses offen lassen möchte. Ich würde persönlich die vom Ständerat beschlossene Fassung vorziehen; sie würde mir besser gefallen. Aber ich stimme trotzdem dem Antrag der nationalrätlichen Kommission zu, weil dieser den Automobilisten mehr entgegenkommt, als der des Ständerates. Ich bin der Meinung, dass auch die Automobilisten diesem Antrag zustimmen sollten; denn sie müssen doch zugeben, dass diese Regelung ein dringendes Erfordernis ist.

M. Celio, conseiller fédéral: C'est avec plaisir que je constate que le nouvel article constitutionnel est en train d'aboutir à une solution satisfaisante tout au moins sur le terrain parlementaire. L'unanimité de votre commission s'est groupée maintenant autour de lui. Il ne pouvait qu'en être ainsi, car les divergences qui divisaient les esprits ont disparu, d'une part, avec la suppression du deuxième alinéa qui prévoyait une exception en faveur des transports non rémunérés des personnes, d'autre part, avec la suppression du mot «monopole» qui figurait au 1^{er} alinéa et qui était susceptible de dangereuses équivoques. Le Conseil des Etats a cédé sur le premier point, le Conseil national sur le deuxième et je m'en félicite. En ce qui concerne le deuxième alinéa on a été d'avis, qu'il ne fallait pas d'exception. C'était une espèce de slogan qu'on entendait ici et ailleurs aussi: «pas d'exception», disait-on de tous côtés.

Nous nous trouvons finalement en présence d'un article constitutionnel de pure et simple compétence. Le Conseil a-t-il eu raison, a-t-il eu tort? La votation populaire le dira. Cependant, après la résolution qui a été votée hier à Genève par les défenseurs de l'automobilisme, je tiens à dire immédiatement, afin d'éviter toute interprétation erronée, que ni le législateur, ni le Conseil fédéral n'ont nullement prétendu que les trans-

ports non rémunérés de personnes seront soumis à une future réglementation. Je vais même plus loin et je dis que c'est plutôt le contraire qui est possible. Je vous renvoie, pour votre documentation, aux déclarations que j'ai déjà faites dans cette salle et au Conseil des Etats et aussi à ce qu'a dit M. Wey, rapporteur de la majorité de la commission, dans notre dernière session, lorsqu'il déclarait expressis verbis:

„Dabei hat es nicht die Meinung, dass die Mitglieder der Kommissionsmehrheit etwa den Personenverkehr ohne Entgelt benachteiligen wollen.“

Cela veut dire que tous les moyens de transport peuvent être soumis à une réglementation, mais cela ne signifie nullement qu'ils doivent être réglementés et notamment pas les transports non rémunérés des personnes, cela pour des raisons d'ordre pratique et d'ordre tactique dont je ne parlerai plus ici.

Je saisis cette occasion pour souligner que cet article constitutionnel est conçu dans un esprit tout à fait libéral, car s'il permet à l'Etat d'intervenir dans le domaine des transports, dans une mesure plus large que dans le passé, il lui interdit toute tentative monopolisatrice en sa faveur ou en faveur de l'un ou l'autre des moyens de transport. Et même si l'article en question n'était pas complété par une clause permettant d'écarter toute possibilité d'application extensive dans un sens monopolisateur, le monopole serait exclu, car le droit de monopole ne lui est pas conféré expressis verbis dans la Constitution. N'oubliez pas que suivant la conception juridique de notre Constitution, le monopole est exclu *a priori* de notre activité industrielle ou commerciale. Pour qu'un monopole quelconque puisse être créé ou fonctionner, il doit être inséré dans la Constitution fédérale. Si celle-ci ne le prévoit pas, c'est qu'il est défendu; le silence de la Constitution ne le légitime point. Quand notre charte nationale admet ou veut le monopole, elle l'affirme. C'est le cas pour la régie des postes, celle de la poudre de guerre, du sel, du monopole des billets de banque et de la frappe des monnaies. On peut donc affirmer en toute tranquillité que cette nouvelle réforme a été corçue dans l'esprit de nos traditions libérales. Mais il y a plus et il est bon que cela figure au procès-verbal de cette séance: on peut affirmer que cette réforme est conforme à nos meilleures traditions démocratiques, je dirai même qu'elle fait la part tout à fait exceptionnelle aux droits populaires.

Veillez me suivre un instant dans l'examen de l'article 89 de la Constitution. Aux termes de cet article, les actes législatifs qui règlent la matière soumise à la législation sont de triple nature:

1^o la loi fédérale qui est la reine des institutions législatives;

2^o l'arrêté fédéral non urgent qui est susceptible de référendum populaire;

3^o l'arrêté fédéral déclaré urgent qui, sous certaines conditions sévères, peut être soustrait au référendum.

La grande règle, c'est que pour tous les objets soumis à la législation fédérale, les diverses formes d'actes législatifs prévues par l'article 89 de la Constitution, sont applicables suivant leur impor-

tance ou leur urgence. C'est la Constitution fédérale qui le veut. C'est ainsi qu'en matière d'assurance sociale, de forces hydrauliques, de rapports de droit civil, de privation des droits civils, etc. on recourra à l'application de ces trois types d'actes législatifs prévus par l'article 89 de la Constitution. Or, selon votre décision, la matière des transports sera élevée à la dignité d'une matière presque sacrée dans le sens que toute mesure d'application de cette réforme doit être ou une loi ou un arrêté fédéral à l'exclusion de tout arrêté déclaré urgent, c'est-à-dire que tout acte législatif réglant cette matière doit être soumis au référendum. Telle est la proposition de votre commission, à laquelle je ne m'oppose pas, car le parlement est en droit de renoncer à l'une de ses prérogatives. L'arrêté fédéral déclaré urgent auquel il renonce n'est pas le résultat d'un acte unilatéral du Conseil fédéral, mais un acte que les Chambres discutent et adoptent par une majorité qualifiée, la majorité de tous les membres de chacun des deux Conseils. C'est la première fois que les Chambres se prononceront d'une manière aussi nette sur l'exclusion de l'arrêté d'urgence. Elles feront ainsi une large concession au droit populaire en matière constitutionnelle. Cette procédure aura-t-elle pour effet de tranquilliser les adversaires de la réglementation? J'en doute fort. Mais cette réforme constitutionnelle s'inspirera de deux principes: nos traditions libérales et nos traditions démocratiques. C'est ce qui importe.

Wey, Berichterstatter: Es scheint, dass der Teil der Fraktion des Herrn Büchi, für den er gesprochen hat, die Aufgabe, die der Kompetenzartikel lösen soll, nicht verstanden hat. Es handelt sich nicht um eine Verfassungswidrigkeit. Das möchte ich vorweg sagen. Art. 31 der Bundesverfassung statuiert die Gewerbefreiheit. Aber vorher und nachher finden sich zahlreiche Artikel, die diese Gewerbefreiheit abändern, einschränken, Ausnahmen aufstellen. „Ein verfassungswidriger Verfassungsartikel“, wie Herr Büchi sich ausgedrückt hat, den gibt es nicht. Wir machen hier einen Verfassungsartikel, um dem Bunde die Kompetenz zu geben, dass er den Verkehr auf der ganzen Linie ordnen kann; die verfassungsrechtliche Grundlage dazu muss geschaffen werden.

Ueber die Frage des Monopols will ich mich nicht äussern. Lesen Sie die einlässlichen Ausführungen nach, welche im Ständerat darüber gemacht worden sind. Wenn Herr Büchi hier sagt, er sei Gegner des Monopols, so habe ich angesichts seiner Begeisterung mit der er sich ausdrückte, noch erwartet, dass er sagt, er sei Gegner der Patente und Lizenzen! Auch sie schränken zuweilen die Entwicklung ein.

Der technische und wirtschaftliche Fortschritt wird durch diese Bestimmung nicht gehemmt. Wir haben eine Verfassungsbestimmung über den Eisenbahnverkehr seit 1848; es wird aber kein Mensch behaupten können, dass deshalb die Entwicklung der Eisenbahn gehemmt worden sei. Wir haben Verfassungsbestimmungen über den Luftverkehr, die Nutzbarmachung der Wasserkräfte usw., die nie die technischen Entwicklungen gehemmt haben. Sie ist auch nicht bei der Kolbenmaschine, den Dieselmotoren oder Gasmotoren oder sonstwo

durch verfassungsmässige oder gesetzgeberische Kompetenzen des Bundes gehindert worden. Aber Herr Büchi wird doch nicht mit seinen Kolbenmaschinen, Dieselmotoren, Gasmotoren ungebremst in der Welt herumfahren wollen; das wäre ja gemeingefährlich. Da hängt der Artikel ein, er will verhindern, dass jeder nach seiner Meinung sich im Verkehr betätigt. Damit hat aber die Frage der technischen Entwicklung gar nichts zu tun. Was die militärische Seite anbelangt, sollen die Eisenbahnen erst an vierter Stelle stehen. Ja, es fehlt nur noch, dass behauptet wird, die Eisenbahnen hätten überhaupt für das Militär keine Bedeutung mehr. Wer Augen hat zu sehen, der sieht es ja alle Tage, wie gross ihre Bedeutung für das Militär ist. Wir haben es vor einigen Jahren hier erlebt, dass man erklärte, im Ernstfalle spielten da die Eisenbahnen gar keine Rolle mehr und in Zukunft rechne die Armee nur noch mit dem Automobil. Heute sind wir doch recht froh über unsere Eisenbahnen!

Was will der Art. 23ter, den wir Ihnen hier vorschlagen? Nichts anderes, als dem Bunde die Kompetenz geben, den Verkehr auf der Eisenbahn sowie die motorischen Transporte auf den öffentlichen Strassen, zu Wasser und in der Luft unter Wahrung der Interessen der Volkswirtschaft und der Landesverteidigung zu ordnen. Seine ganze Aufgabe ist die Grundlage zu einer allgemeinen Verkehrsordnung zu schaffen.

Ich möchte Ihnen deshalb beantragen, diesen Artikel anzunehmen, wie ihn die einstimmige Kommission vorschlägt.

Präsident: Der Antrag Büchi qualifiziert sich als Antrag auf Verwerfung des Gegenvorschlages. Er wird in der Schlussabstimmung zu erledigen sein.

Der Gegenvorschlag ist unbestritten und angenommen.

An den Ständerat.
(Au Conseil des Etats.)

4258. Taggelder des Nationalrates. Bundesbeschluss.

Indemnité de présence des membres du Conseil national. Arrêté fédéral.

Botschaft und Beschlussentwurf vom 1. Dezember 1942 (Bundesblatt I, 906). — Message et projet d'arrêté du 1er décembre 1942 (Feuille fédérale I, 910).

Antrag der Kommission.

Eintreten und Annahme des Beschlussentwurfes.

Proposition de la commission.

Passer à la discussion des articles et adopter l'arrêté.

Motion der Finanzkommission vom 21. Mai 1942.

Der Bundesrat wird eingeladen, das Bundesgesetz vom 6. Oktober 1923 betreffend die Taggelder und Reiseentschädigungen des Nationalrates und der Kommissionen der eidgenössischen Räte, abgeändert durch die Bundesgesetze vom 5. Ok-

Güterbeförderung mit Motorfahrzeugen. Begutachtung des Volksbegehrens.

Transport automobile de marchandises. Préavis sur l'initiative.

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1942
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	03
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	4185
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	14.12.1942
Date	
Data	
Seite	331-337
Page	
Pagina	
Ref. No	20 033 336

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

Nationalrat — Conseil national

Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung

Bulletin sténographique de l'Assemblée fédérale

Januar-Session — 1943 — Session de janvier

17. Tagung der 31. Amtsdauer — 17^e session de la 31^e législature

Bezugspreis: In der Schweiz jährlich 12 Fr., die Postgebühr eingerechnet, im übrigen Postvereinsgebiet 16 Fr.

Bezug ausschliesslich durch die Expedition Verbandsdruckerei AG., Bern.

Abonnements: Un an: Suisse, 12 frs., port compris. Union postale, 16 frs.

On s'abonne exclusivement auprès de l'Imprimerie fédérative S. A., à Berne, qui est chargée de l'expédition.

Nachmittagssitzung vom 19. Jan. 1943.
Séance du 19 janvier 1943, après-midi.

Vorsitz — Présidence: Hr. *Keller-Aarau*.

4185. Güterbeförderung mit Motorfahrzeugen. Begutachtung des Volksbegehrens.
Transport automobile de marchandises.
Préavis sur l'initiative.

Siehe Jahrgang 1942, Seite 331. — Voir année 1942, page 331.

Beschluss des Ständerats vom 19. Januar 1943.
Décision du Conseil des Etats du 19 janvier 1943.

Schlussabstimmung — *Vote final.*

Für Annahme des Beschlusses	104 Stimmen
wurfes	
Dagegen	16 Stimmen

An den Ständerat.
(Au Conseil des Etats.)

Schluss des stenographischen Bulletins der Januar-Session 1943.
Fin du Bulletin sténographique de la session de janvier 1943.

Güterbeförderung mit Motorfahrzeugen. Begutachtung des Volksbegehrens.

Transport automobile de marchandises. Préavis sur l'initiative.

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1943
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Januarsession
Session	Session de janvier
Sessione	Sessione di gennaio
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	01
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	4185
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.01.1943
Date	
Data	
Seite	0-0
Page	
Pagina	
Ref. No	20 033 388

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung

Bulletin sténographique de l'Assemblée fédérale

Frühjahrs-Session — 1942 — Session de printemps

12. Tagung der 31. Amtsdauer — 9^e session de la 31^e législature

Bezugspreis: In der Schweiz jährlich 12 Fr., die Postgebühr eingerechnet; im übrigen Postvereinsgebiet 16 Fr.

Bezug ausschliesslich durch die Expedition Verbandsdruckerei A.-G. Bern.

Abonnements: Un an: Suisse 12 frs., port compris. Union postale 16 frs.

On s'abonne exclusivement auprès de l'Imprimerie fédérative S. A., à Berne, qui est chargée de l'expédition.

Vormittagssitzung vom 17. März 1942.

Séance du 17 mars 1942, matin.

Vorsitz — Présidence: Hr. *Fricker*.

4185. Güterbeförderung mit Motorfahrzeugen. Begutachtung des Volksbegehrens.

**Transport automobile de marchand ses.
Préavis sur l'initiative.**

Botschaft und Beschlussentwurf vom 19. Dezember 1941 (Bundesblatt I, 1120). — Message et projet d'arrêté, du 19 décembre 1941 (Feuille fédérale I, 1132).

Antrag der Kommission.

Eintreten.

Proposition de la commission.

Passer à la discussion des articles.

Berichterstattung. — *Rapport général.*

Schmuki, Berichterstatter: Mit der Botschaft vom 19. Dezember 1941 unterbreitet der Bundesrat den eidgenössischen Räten den Entwurf für eine Verfassungsergänzung, welche die konstitutionelle Grundlage für eine gesetzliche Neuordnung der schweizerischen Verkehrswirtschaft bilden soll, eine Ordnung, die man kurz als Koordination der Verkehrsmittel bezeichnet hat. Der bundesrätliche Verfassungsvorschlag wird auch zugleich einem Volksbegehren für eine Gütertransportordnung vom 5. Mai 1938 — der sog. Gütertransportinitiative — entgegengestellt.

Mit dem vorliegenden Verfassungsentwürfe beschäftigt sich die Bundesversammlung innerhalb der letzten 8 Jahre zum vierten Male mit der Frage

einer rechtlichen Neuordnung unserer schweizerischen Transportwirtschaft. Während das dem Referendum erlegene Verkehrsteilungsgesetz von 1935 und die Automobiltransportordnung vom 30. September 1938, wie auch der noch nicht verabschiedete Entwurf einer Bundesbahnsanierung von 1936 gesetzgeberische Einzellösungen verkehrswirtschaftlicher Probleme anstrengen, soll jetzt die ganze Transportwirtschaft durch eine neue Verfassungsgrundlage einer gesamtheitlichen Neugestaltung entgegengeführt werden. Damit wird zu einer weitsichtigen Verkehrsplanung der Grund gelegt werden, die der Bundesgesetzgeber in Wahrung des öffentlichen Interesses auf die Bedürfnisse der Volkswirtschaft und der Landesverteidigung auszurichten hat.

Um den Sinn und die Notwendigkeit der neuen Verfassungsbestimmung darzutun, wird es nützlich sein, das Verkehrswesen unseres Landes in seiner Beziehung zur Volkswirtschaft einer gesamthaften Würdigung zu unterziehen und dabei sowohl die verkehrsrechtliche wie die verkehrswirtschaftliche Situation der Schweiz festzustellen.

Wie kaum eine andere Wirtschaftstätigkeit ist ein wohlentwickeltes Verkehrswesen für das gesamte wirtschaftliche und kulturelle Leben eines Landes unentbehrliche Voraussetzung geworden. In besonderem Masse trifft dies jedoch zu für die eigenartige Struktur des schweizerischen Wirtschaftsraumes, seine Binnenlage, seine Rohstoffarmut, sein vitales Exportbedürfnis und seine topographische Vielgestalt. So dient das Verkehrswesen schlechthin der gesamten Volkswirtschaft. Die neue wirtschaftswissenschaftliche Forschung hat klar erkannt, dass der Verkehr darnach zu werten ist, auf welche Art und Weise er der gesamten Volkswirtschaft dient und dass die Frage nach diesem oder jenem Verkehrsmittel sich durchaus nach verkehrstechnischen Gegebenheiten entscheidet. So liegt der Kernpunkt des Verkehrsproblems in der Relation des öffentlichen und privaten Verkehrs. Der öffentliche Verkehr befriedigt dauernd und regelmässig jede Verkehrsnachfrage nach allge-

meinen, gleichheitlichen Bedingungen und erfüllt auch den bedeutenden, wenn nicht überwiegenden unrentablen Verkehr. Der Privatverkehr jedoch entzieht sich solch gemeinwirtschaftlicher Aufgabe und setzt dort ein, wo der Transport einträglich oder sonst vorteilhaft ist. Dass der Privatverkehr unentbehrlich ist, steht fest, wie auch seine grosse eigenwirtschaftliche Bedeutung, was schutzwürdig bleibt. Vom Gesichtspunkte des Verkehrs aus sind aber die Verschiedenheiten ihrer Aufgaben und deren Grenzen festzustellen. Diese gesamtwirtschaftlichen und gemeinwirtschaftlichen Aspekte des Verkehrswesens haben sich in der Schweiz nur spät durchzusetzen begonnen und haben sich manchen Verkehrsbeteiligten immer noch nicht erschlossen. Der Verkehr ist längst nicht mehr eine bloss kaufmännisch-erwerbswirtschaftliche Tätigkeit geblieben. Eine privatwirtschaftliche Verkehrstätigkeit vermöchte niemals mehr die gemeinwirtschaftlichen Aufgaben des Verkehrs zu erfüllen. So drängt sich die allgemeine Frage nach dem Verhältnis des Staates zum Verkehrswesen auf. Grundsätzlich kann sich die staatliche Einflussnahme zwischen den beiden Polen der freien wettbewerblichen Verkehrswirtschaft und dem allgemeinen staatlichen Verkehrsmonopol bewegen. Zwischen beiden Extremen liegt eine staatliche Wettbewerbsordnung.

I.

Die Untersuchung unseres geltenden konstitutionellen Verkehrsrechtes erweist, dass die Eidgenossenschaft seit jeher dem Verkehr gegenüber staatliche Hoheitsrechte beanspruchte, ja mit der Zeit selbst einen Teil verkehrswirtschaftlicher Tätigkeit übernahm. Die staatliche Einflussnahme ergreift dabei sowohl die Verkehrswege, die Verkehrsmittel und schliesslich die eigentliche Transporttätigkeit. Bereits die Verfassung von 1848 wie auch der heutige Art. 37 haben dem Bunde die Oberaufsicht über die Strassen und Brücken übertragen. Damit blieb zwar die kantonale Strassenhoheit bestehen, die Oberaufsicht des Bundes jedoch konnte eine dreifache Verkehrssicherung erreichen, diejenige des militärischen Verkehrsbedürfnisses, des postalischen Verkehrs und die Förderung internationaler Durchgangsrouten. Auf Art. 23 — der Kompetenz für öffentliche Werke der Eidgenossenschaft — gründet die auch wirtschaftliche Beteiligung des Bundes an der Errichtung von Verkehrswegen, seien es Land- oder Wasserwege.

Mit Art. 36, welcher das Post- und Telegraphenwesen im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft als Bundessache erklärt, wurde der Bund selbst Verkehrsunternehmer. Dieses Postregal — historisch aus dem Wegregal und dem Geleitrecht hervorgegangen — war 1848 von den Kantonen an den Bund abgetreten worden, wofür ihnen zwar bis 1874 eine Entschädigung zukam, die mit der neuen Verfassung jedoch wegfiel, in Kompensation der vom Bunde übernommenen Militärlasten. Von eminenten Bedeutung ist die Feststellung, worin rechtlicher Umfang und Grenzen des Postregals liegen. Die Verfassung selbst spricht nur vom Postwesen, entsagt somit einer ausdrücklichen verfassungsmässigen Grenzziehung. Daraus haben einige Staatsrechtslehrer, wie Fleiner und Blumenstein, den Schluss

gezogen, dass es eine verfassungsmässige Grenze des Postregals überhaupt nicht gebe und es dem Belieben des Gesetzgebers zufalle, dieses Transportmonopol eng oder weit zu umgrenzen. Ja, Herr Professor Blumenstein hat in einem Gutachten eine Auslegung nach dem Zweckgedanken entdeckt, wonach das Postregal allgemein eine rationelle Ausgestaltung des Verkehrswesens verfolge und somit je nach den ändernden Verkehrsbedürfnissen und der Ausgestaltung der möglichen Transportarten ausgedehnt werden könne, was in seiner letzten Konsequenz einem allgemeinen Transportmonopol gleichkommt. Der Bundesrat hat jedoch — wie Sie aus der Botschaft ersehen — diese fröhlichen Variationen der Bundesverfassung nicht in seine Komposition aufgenommen. Die geltende Postgesetzgebung hat wohl dem Begriffe „Postwesen“ die richtige Grenze gegeben und seinem Monopolansprüche zwar den gesamten regel- und gewerbmässigen Personentransport unterstellt, den Güterverkehr jedoch auf Pakete bis zu 5 kg beschränkt. Damit dürfte ungefähr der im Volke verankerte Begriff des Postwesens, der nicht Güter von beliebigem Umfange zulässt, erfasst sein. Weder um die Mitte des letzten Jahrhunderts, noch heute, wird das Postregal im Bewusstsein der Allgemeinheit als allgemeines Warentransportmonopol aufgefasst. Nie war die gewerbmässige Transporttätigkeit von Fuhrleuten und Schiffern für Drittpersonen als privilegierte Ausnahme vom Postregal betrachtet worden, was gleichermassen für die Motorfahrzeughalter gilt. Wenn anders, hätte der Bund schon mit dem ersten Postgesetz das private Transportgewerbe dem Regal unterstellen oder als Regaleingriff ausdrücklich dulden müssen. Vielmehr hat der Bundesgesetzgeber im Obligationenrecht einen ganzen Titel über dem Frachtvertrag eingefügt, worin derjenige Frachtführer ist, der gegen Vergütung Sachtransporte übernimmt, wobei die Einzelgestaltung des Frachtvertrages dem freien Privatwillen unterliegt. Das verkehrswirtschaftliche Monopol der Post reicht nicht weiter als die gewerbmässige und regelmässige Personenbeförderung und der Warentransport von Briefen und Paketen bis zu einer bestimmten Gewichtsgrenze. Die Post bedeutet somit nur einen beschränkten Sektor monopolistischer Verkehrsherrschaft des Staates, die in ihrem Umfange allerdings eine individuelle Gewerbetätigkeit ausschliesst.

Art. 26 der Bundesverfassung hat der Eidgenossenschaft die Gesetzgebungshoheit für den Bau und Betrieb von Eisenbahnen übertragen. Verfassungsmässig ist damit wohl die Konzessionshoheit ausschliesslich dem Bunde übertragen, nicht aber der staats- oder privatwirtschaftliche Bau und Betrieb bereits entschieden. Auf dem Gesetzeswege ist nun allerdings das Hauptnetz schweizerischer Eisenbahnen verstaatlicht worden, ohne aber die Privatbahnen gänzlich zu übernehmen. Trotz der verschiedenen Trägerschaft sind aber sowohl Staats-, wie Privatbahnen in ihrer verkehrswirtschaftlichen Tätigkeit durch Gesetz oder Konzession einem strengen Regime bestimmter öffentlich-rechtlicher Verkehrspflichten unterworfen. Es sind ihnen zahlreiche und schwerwiegende Leistungen in staatlichem, wie in gemeinwirtschaftlichem Interesse auferlegt, auf die später einge-

treten wird. So bleibt der Verkehrstätigkeit der Eisenbahnen im allgemeinen Verkehrsinteresse die Gewerbefreiheit versagt. Auch den Privatbahnen kommen somit privilegia favorabilia et odiosa zu. Aus dieser gemeinwirtschaftlichen Verkehrstätigkeit lassen sich demnach Privat- und Staatsbahnen gleichstellen, beide können als öffentlicher Verkehr gelten.

Für den Strassenverkehr besteht einzig Art. 37bis, der dem Bunde die Befugnis erteilt, Vorschriften über Automobile und Fahrräder aufzustellen. Diese Kompetenz des Bundesgesetzgebers, welche die Grundlage des Motorfahrzeuggesetzes bildet, ist kaum für wirtschaftspolitische Massnahmen geeignet, welche eine wirksame Verkehrsordnung zu erreichen vermöchten. Die Frage, ob Art. 37bis die Freiheit von Art. 31 geniesse, ist sehr zweifelhaft. Eine sekundäre wirtschaftspolitische Wirkung erreichte das Motorfahrzeuggesetz einzig durch die Limitierung der Höchstgeschwindigkeit von Motorlastwagen und Wagenzügen, womit dem Motorfahrzeugtransport gewisse Grenzen gesetzt waren.

Es bliebe in diesem Zusammenhange die Erwägung, wie weit die Kompetenz von Art. 34ter, auf dem Gebiete des Gewerbewesens einheitliche Bestimmungen aufzustellen, für verkehrspolitische Massnahmen geeignet wäre. Die nicht wenig umstrittene Frage geht dahin, ob Art. 34ter dem Art. 31 unterzuordnen sei, oder ob er als Spezialnorm nicht an die Handels- und Gewerbefreiheit gebunden ist. Rechtstheorie und viel kritisierte Gesetzespraxis gehen da auseinander. Die Freiheit des Art. 34ter von Art. 31 steht auf schwachen Füßen. Die Ungebundenheit von Art. 34ter ist in Art. 31 selber nicht vorbehalten, wie dies für die übrigen Ausnahmebestimmungen der Bundesverfassung der Fall ist. Aus den Gesetzesmaterialien geht hervor, dass in der Bundesversammlung zwar von einem solchen Vorbehalte die Rede war, dass er aber im Glauben, man werde auch bei Art. 34ter mit polizeilichen Einschränkungen der Handels- und Gewerbefreiheit auskommen, fallen gelassen wurde. Wollte man Art. 34ter eine Freiheit von Art. 31 zugestehen, bedeutete dies letztlich eine Entauptung der Gewerbefreiheit selbst. Art. 34ter war zudem eine blosser Uebertragung einer Gesetzgebungskompetenz von den Kantonen an den Bund. Die Kantone selbst waren vorher aber in ihrer Gewerbegesetzgebung an die Gewerbefreiheit gebunden und sind es heute noch, dort, wo sie mangels bundesrechtlicher Normen weiterhin legiferieren können. Das gilt aber auch für den neuen Kompetenzträger, den Bund. Dass bundesrechtlich allerdings keine verfassungsgerichtliche Garantie besteht, schadet der rechtlichen Ueberlegung nicht. Diese kantonischen Verfassungsüberlegungen mussten zwar bekanntermassen im Laufe der kriegswirtschaftlichen Gesetzgebung oft zurückgestellt werden. Für eine solide und weitsichtige Verkehrsplanung aber vermag auch Art. 34ter keine tragfähige Grundlage zu werden.

Durch Art. 24ter hat der Bund auch die Gesetzgebungskompetenz über die Schifffahrt erhalten. Gegenüber dem Eisenbahnartikel 26 erscheint aber ein beachtlicher und gewollter Unterschied, indem der Schifffahrtsartikel nichts vom Betriebe der

Schifffahrt sagt, welche somit frei sein soll, also prinzipiell die Gewerbefreiheit geniesst. Im Wasserkraftartikel 24bis ist im Abs. 2 ebenfalls die Schifffahrt erwähnt, indem bei der zweckmässigen Nutzbarmachung der Wasserkräfte auch die Binnenschifffahrt nach Möglichkeit berücksichtigt werden soll.

Durchaus analog wie die Schifffahrt steht dem Bunde in Art. 37ter die Gesetzgebung über die Luftschifffahrt zu, wobei auch hier der Verkehrstätigkeit von Flugzeugen die Gewerbefreiheit zukommt.

So sind der nicht regalpflichtige Güterverkehr der Strasse, die Schifffahrt und der Luftverkehr als private Verkehrstätigkeit verfassungsrechtlich nicht auf eine gesamtwirtschaftliche oder gar eine gemeinwirtschaftliche Verkehrsaufgabe hingeeordnet.

II.

Aus dieser Situation unseres konstitutionellen Verkehrsrechtes ergaben sich zum Teil schwere verkehrswirtschaftliche Spannungen zwischen öffentlicher und privater Verkehrstätigkeit. Während das Postregal nur einen bestimmten Raum der Transporttätigkeit — den regel- und gewerbmässigen Personentransport und den Brief- und Postpaketverkehr — beansprucht, steht alle andere Verkehrstätigkeit den übrigen Transportmitteln zu, ohne dass dabei die Aufgaben der einzelnen öffentlichen und privaten Transportinstrumente aufeinander abgestimmt, ohne dass eine rationelle Zusammenarbeit gesichert wäre. Zwischen einzelnen Transportmitteln, vorab der Eisenbahn und den Motorfahrzeugen, bestehen durchaus ungleiche Wettbewerbsbedingungen, und zwar vorerst nicht nur aus ihrer verkehrstechnischen Verschiedenheit, als vielmehr aus ihrer ungleichen verkehrsrechtlichen Bindung, ihrer einerseits gemeinwirtschaftlichen, andererseits nur erwerbswirtschaftlichen Verkehrstätigkeit heraus.

Die Eisenbahnen, deren erste Schweizerlinien mit der Gründung des Bundesstaates von 1848 zusammenfallen, hatten bis zur Erstarkung des Automobilismus in ihrem Bereiche zwar kein rechtliches, ein wirtschaftlich jedoch gleichwertiges, faktisches Transportmonopol. Die Privatbahnen und die späteren Staatsbahnen erfuhren damit eine angemessene Kompensation für die ihnen durch Konzession oder Gesetz auferlegten gemeinwirtschaftlichen Verkehrspflichten. Diese öffentlich-rechtlichen Leistungen erbringen sie sowohl in staatlichem, wie in gemeinwirtschaftlichem Verkehrsinteresse. Sie sollen nur knapp zusammengefasst werden. Den Eisenbahnen obliegt die durchaus bahnfremde, unentgeltliche Beförderung der regalpflichtigen Poststücke, wie auch die Militärtransporte zu halber Taxe. Der Entwurf zu einem neuen Eisenbahngesetz vom 1. Februar 1940 versucht gerade in diesen bahnfremden Lasten der Eisenbahn — wovon bisher schon die Nebenbahnen weitgehend befreit waren — einen gerechten Ausgleich zu schaffen. Das gemeinwirtschaftliche Verkehrsinteresse wird durch die weiteren Verkehrspflichten der Eisenbahnen geschützt, so die Betriebspflicht, womit verkehrsschwache Gegenden eine wirksame wirtschaftliche Solidarität durch verkehrsstarke Gebiete erfahren. Einträgliche Strecken

helfen unrentable Linien tragen. Die Beförderungspflicht der Eisenbahnen überbindet ihnen alle Transporte, ob erwerbsmässig interessant oder unrentabel. Das verpflichtet den Transportapparat der Eisenbahnen zugleich zu einer hohen Verkehrskapazität für den Massen-, Spitzen- und Saisonverkehr. Ein korrelatives Recht auf Transporte steht dieser Eisenbahnbetriebs- und Beförderungspflicht jedoch nicht gegenüber. Die Fahrplanpflicht, die einen regelmässigen Verkehr sichert, sei nur erwähnt. Wenn weiter das Tarifsysteem erörtert wird, sollen, bei der Zweiheit von Personen- und Gütertarif, die nachfolgenden Erwägungen dem letzteren gelten. Wie durch die Betriebspflicht kommt auch durch die Tarifgleichheit verkehrsarmen Gegenden ein solidarischer Ausgleich zu. Dass dieser Grundsatz gerade im Laufe des schweren verkehrswirtschaftlichen Konkurrenzkampfes teilweise verstümmelt wurde, ist als Notwehrakt durchaus festzustellen. Gleichheit, Sicherheit und Stetigkeit des Gütertarifs stellen aber für jeden Frachtgeber einen so bedeutenden wirtschaftlichen Wert dar, dass sie durchaus wieder angestrebt werden müssen. Jeder Verfrachter, mag er Grossindustrieller oder Fabrikant, Händler oder Bauer sein, muss die Gewissheit haben, dass sein Konkurrent, mag er auch wirtschaftlich stärker sein, den gleichen Transportbedingungen unterworfen ist. Von hervorragender verkehrswirtschaftlicher Bedeutung ist das Werttarifsysteem, bei dem Rohstoffe und Massengüter im gesamtwirtschaftlichen Interesse niedrige Tarife geniessen, welche durch grössere Transportpreise für höherwertige Güter ausgeglichen, wodurch jene billigen Transporte erst ermöglicht werden. Die Ausnahmetarife für Industrie und Landwirtschaft erreichen heute im Güterverkehr bis 75 %. Dieses Werttarifsysteem ist nicht nur in seiner enormen volkswirtschaftlichen Bedeutung zu erkennen, es bildet eine durchaus entscheidende Position im Verhältnis von Eisenbahn und Automobil. Dass bei dieser gemeinwirtschaftlichen Verkehrsverpflichtung der Eisenbahn der freie Motorfahrzeugverkehr einen teilweisen erfolgreichen Wettbewerbskampf austragen konnte, ist verständlich. Die Störungsursache liegt somit letztlich in der verkehrsrechtlichen Spannung zwischen dem öffentlichen und dem privaten Verkehr. Der ausschliesslich gewinnwirtschaftlich orientierte Motorfahrzeugverkehr hatte es leicht, der Bahn gerade die einträglichen, hochwertigen Transporte selbst auf Grossdistanzen wegzunehmen und brachte damit die Bahn um ihren vitalen werttarifarischen Ausgleich. Dass damit das ganze wirtschaftliche Tarifgebäude der Bahnen erschüttert wurde, wird nicht widerlegt werden können. Die Bewertung des bahnseitigen Ausfalles durch die einzelnen Verkehrsparteien mag erhebliche Differenzen ergeben, die eisenbahnwirtschaftliche Gefährdung jedoch bleibt bestehen. Der freie Wettbewerb des Automobils griff so die Bahn an ihrer besten wirtschaftlichen Position an und zwang sie zu einem unerhört heftigen Konkurrenzkampfe. Soweit die Bahn ihm schliesslich erlegen wäre, hätte dies unabwendbar gerade den Werttarif treffen müssen, von dem Industrie wie Landwirtschaft gleichen Nutzen ziehen, der letztlich auch in unserem aussenwirtschaftlichen Wettbewerb eine nicht unerhebliche

Bedeutung annimmt. Dass der Werttarif mit seinen billigen Rohstofftransporten bei weitsichtiger Betrachtung auch eine freie Industrieansiedlung erleichtert, ist nicht nur für die wirtschaftliche Belebung dieser oder jener Gegend bedeutsam, das berührt schliesslich auch die Landesverteidigung. Man bedenke nur die Unerwünschtheit einer übermässigen Industrie-Akkumulierung bei unseren ausländischen Zufahrtswegen. Diese Gegebenheiten wurden der Kommission, besonders von Herrn Dr. Cottier, dem Direktor des Amtes für Verkehr, eindrücklich dargelegt. Die Argumente sind derart ernsthafter und betriebswirtschaftlich so zwingender Natur, dass sie auch durch die blosser Anzweiflung einer neuen Eingabe eines Verkehrsverbandes nicht entwertet werden.

Der Konkurrenzkampf zwischen Bahn und Automobilgewerbe führte aber nicht nur zu unerhörten Spannungen zwischen diesen beiden Verkehrsinstrumenten, er brachte sogar im Sektor des Motorlastwagenverkehrs selbst schwerste Störung. So haben die Motorlastwagenbesitzer selbst nach staatlicher Wettbewerbsordnung gerufen. In einer Eingabe vom 30. März 1936 machen sie geltend, dass seit der aus teilweise „höchst unsachlichen Argumenten verworfenen Verkehrsteilung, ein eigentliches Chaos im gesamten Verkehrswesen Platz gegriffen habe“. „Die Konkurrenz zwischen den einzelnen Verkehrsmitteln und innerhalb des privaten Transportgewerbes selbst zeigt heute Auswüchse, die als im höchsten Grad ungesund bezeichnet werden müssen. Der Preiszerfall hatte in sehr kurzer Zeit derartige Formen angenommen, dass es die grosse Mehrzahl der Transporteure nur noch ganz kurze Zeit aushalten können.“ Diese Verhältnisse führten schliesslich zum Erlasse der dringlichen Automobiltransportordnung von 1938, deren verfassungsrechtliches Fundament aber unbefriedigend war, was auch aus der behutsamen Einleitung der heutigen Botschaft hervorgeht. Der zur Beratung stehende neue Verfassungsartikel sollte also auch für jenen dringlichen Bundesbeschluss, dessen Lebensdauer allerdings nur bis 1945 reicht, eine legitimitatio per subsequens matrimonium ergeben. Die Automobiltransportordnung soll in der Detailberatung eingehender erörtert werden. Hier ist die Feststellung notwendig, dass die Automobiltransportordnung vorwiegend eine interne Gewerbsordnung darstellt, ohne eine endgültige Koordination der Aufgaben des öffentlichen und privaten Landgüterverkehrs zu bringen. Wie weit die Transportordnung auch in dieser Richtung wirksam geworden wäre, konnte infolge der kriegsnotwendigen, gewaltsamen Niederhaltung des Motorfahrzeugverkehrs nicht mehr in Erscheinung treten. Das darf keineswegs dazu veranlassen, das unzweifelhaft rückkehrende Problem aus den Augen zu verlieren und die Vorbereitung seiner Lösung zu vernachlässigen.

Wenn wir zur ganzen verkehrswirtschaftlichen Spannung bei der Güterbeförderung durch Bahn und Automobil zurückkehren, ist an der Unterscheidung der gemeinwirtschaftlichen Ausrichtung des öffentlichen Verkehrsmittels der Eisenbahn und der erwerbswirtschaftlichen Orientierung des privaten Motorfahrzeugverkehrs festzuhalten. Ihre

gegenseitigen Verkehrsaufgaben dürfen sich nicht so konkurrenzieren, dass letztlich beide Schaden leiden. Dort wo volkswirtschaftlich und betriebstechnisch das Motorfahrzeug dem öffentlichen Verkehrsmittel überlegen ist, wird sich seine Verkehrsaufgabe eröffnen. Das Automobil wird in seinem verkehrswirtschaftlichen Raume ein ebenso unentbehrliches Transportmittel des wirtschaftlichen Gedeihens, wie der Landesverteidigung sein. Es ergänzt die Eisenbahn in vielen Gegenden, belebt den Handel, beschleunigt den Güterumsatz und besitzt auch neben der Bahn eine natürliche Verkehrsaufgabe gerade im Nahzonenverkehr. So sieht denn auch Art. 4 des Entwurfes zum Bundesgesetz über die Bundesbahnen von 1936 — der in unserem Rate noch nicht verabschiedet ist — vor, dass der Bundesrat die verkehrs- und volkswirtschaftlich notwendigen Aenderungen in der „Betriebsweise“ der Eisenbahnen vornehmen kann. Dabei erwähnt jene Botschaft gerade den Beizug des Automobils als Ersatz bei verkehrstechnisch unzweckmässigen Eisenbahnführungen. So verschliesst sich auch die Bahn einer rationellen Strukturwandlung des Verkehrs nicht. Dennoch ist auf die Tatsache hinzuweisen, dass das Automobil zu spät kam, und so mancherorts eine zum vorneherein rationellere Verkehrsgestaltung nicht treffen liess. Allgemein wird sich aber die privatwirtschaftliche Verkehrstätigkeit nicht bis zur Gefährdung der betriebswirtschaftlichen Lebensfähigkeit des öffentlichen Transportmittels erstrecken dürfen. Vielmehr wird zwischen beiden Verkehrsmitteln ein gewisses Gleichgewicht erstrebt werden müssen, was negativ eine Verkehrsmittel-Hypertrophie — die beiden zugleich Schaden bringt — vermeidet. Eine solche Verkehrsordnung allein wird auch auf die Dauer das volkswirtschaftliche Gesamtinteresse sichern können. Heute ist das öffentliche Interesse unentziehbar mit den Eisenbahnen verknüpft. Denn einerseits erfüllen sie mannigfach ein gemeinwirtschaftliches Verkehrsbedürfnis und andererseits gehören die Bundesbahnen — auch ihre Schulden — dem Staate selbst und somit dem Schweizervolk. So kann der Staat als Treuhänder dieses öffentlichen Interesses heute die verkehrswirtschaftliche Existenzgefährdung der Eisenbahn nicht einfach mehr mit ansehen wie damals, als die Bahn ihrerseits Kutsche und Fuhrwerk erdrückte. Dafür lesen Sie ein eindrucksvolles Beispiel im Buche des Historikers von Salis über den unvergessenen Bundesrat Motta, wo seine Eltern durch die Gotthardbahn den schmerzlichen Ruin ihres Fuhr- und Gastgewerbes in Airolo erlebten. Heute wäre es nicht erfindlich, warum das öffentliche Verkehrsmittel der Eisenbahnen keine Schutzwürdigkeit beanspruchen sollte. So berührt auch ein gelegentlicher Vorwand eines gewissen enragierten Automobilismus, die Bahnen seien ein veraltetes Transportmittel, eigentümlich. Die Eisenbahnen werden ein Transportinstrument bleiben, worauf das Wirtschaftsleben keines Landes verzichten kann. Wie Herr Bundesrat Celio in seinem Referate, das die eigen- und gemeinwirtschaftlichen Interessen des gesamten Verkehrs wohl abwog, vor unserer Kommission ausführte, bleiben die Eisenbahnen „l'épine dorsale, la charpente fondamentale, la pierre d'angle des transports publics et le principal agent de leur développement.“

Les expériences de la guerre ont permis d'en apporter la preuve“.

Der immer wieder unternommene Versuch, die gemeinwirtschaftliche Einordnung der Eisenbahn mit dem Argumente zu entkräften, dass eine öffentliche und regelmässige Betriebsabwicklung in der technischen Eigenart der Eisenbahn liege, bliebe im Strafrecht als ein Versuch mit untauglichen Mitteln unbeachtlich. Die gemeinwirtschaftlichen Wirkungen des Eisenbahnverkehrs haben nie eine Abwertung erfahren. Durch die Eisenbahn als Transportinstrument des Gross- und Massenverkehrs ist das ganze Land einer industriellen Tätigkeit zugänglich geworden, die sich anders nur auf bestimmte verkehrsgünstige Gebiete beschränkt hätte. Allen Wirtschaftszweigen ist durch die bahnmässige Transportverbilligung eine gesamtwirtschaftliche Belebung zugekommen, was zugleich den Besitz-, Einkommens- und Siedlungsverhältnissen eines breiten Volksteiles nutzbar wurde. So besagt zwar das Statut der SBB., dass sie nach kaufmännischen Grundsätzen betrieben werden müssen und sich finanziell selbst zu erhalten haben, aber unter weitestgehender Rücksichtnahme auf das allgemeine Interesse.

Damit ist auch der Relation von Verkehrs-koordination und Eisenbahnsanierung nahe zu treten. Beide Probleme stehen, wie dies der Chef des Eisenbahndepartementes durchaus betonte, in einer gewissen wechselseitigen Beziehung. Der Zusammenhang beider erreicht aber nur ein ganz bestimmtes Ausmass. Es ist durchaus irrtümlich, wenn immer wieder vorgetragen wird, dass nun die Sanierung der Bundesbahnen auf dem Rücken des Strassenverkehrs versucht werde. Eine verkehrswirtschaftliche Ordnung der Transporte zwischen den öffentlichen und den privaten Transportmitteln will einzig die natürlichen Verkehrsaufgaben ausschneiden, was sich unzweifelhaft in ihrem betriebswirtschaftlichen Erfolg auswirken wird. Für eine dauernde betriebswirtschaftliche Sanierung des öffentlichen Transportmittels ist dies aber auch sicher unerlässlich. Die verkehrswirtschaftliche Sanierung will aber keineswegs die finanzielle Restauration der Eisenbahnen herbeiführen oder gar ersetzen. Sie ist vielmehr die betriebswirtschaftliche Sicherung der unentrinnbaren finanziellen Bahnsanierung.

Die Sanierung der Privatbahnen, soweit sich der Bund wenigstens durch das Privatbahnhilfegesetz beteiligt, steht bereits vor ihrem Abschlusse. Den Privatbahnen werden durch die Allgemeinheit mindestens 140 Millionen Franken zugeführt werden. Wenn die finanzielle Struktur der Eisenbahnen knapp erwogen wird, ist wohl festzustellen, dass die Bundesbahnsanierung momentan einen gewissen Unterbruch erfahren hat. Der Grund liegt aber in der notwendigen Abklärung regisser Vorfragen, wie das künftige Abschreibungsregime, die Personalversicherung und das Verhältnis von Eisenbahn und Post. Der Bundesrat hat aber in einer Botschaft vom Mai 1941 betr. die Rechnungsgenehmigungen der SBB die baldige Fortsetzung der Beratungen angekündigt. Die heutige finanzwirtschaftliche Diagnose der SBB besagt, dass 1. das Unternehmen in ganz ausserordentlicher Weise überschuldet ist und dass 2. sein ganzes Kapital überdies Schul-

den im Rechtssinne, also Fremdkapital darstellt. Eines Eigenkapitales entbehren die Bundesbahnen bisher gänzlich, eine schwere Anomalie, auch im Vergleiche zu ausländischen Staatsbahnen. Während manche europäische Staaten in den Eisenbahnkonzessionen — als Entgelt für staatliche Subventionen oder Zinsgarantien — einen unentgeltlichen Heimfall der Eisenbahnen nach Konzessionsablauf vorsahen, musste der Bund die Privatbahnen zurückkaufen. So wird aus der heutigen Bundesbilanz bereits ein anfänglicher Nonvaleuroposten vom ersten Geburtstage für „Ueberzahlung beim Rückkauf“ sichtbar. Ihn begleiten die ungetilgten Verwendungen und akkumulierte Passivsaldo, die in ihrem ganzen Reigen 1940 eine bilanzerkennliche Ueberschuldung von 619 Millionen darstellen. Zu ihnen stossen weitere unausgewiesene Nonvaleurs aus einer viel zu geringen Abschreibung von Anlagen, Einrichtungen und Betriebsmitteln. Dieser nun errechnete Abschreibungsfehlbetrag erreicht rund 580 Millionen, der spätestens in der Sanierungsbilanz als weiterer Nonvaleur erscheint. So erreichen die Nonvaleurs der SBB die runde Zahl von 1,2 Milliarden Franken. Die Ueberschuldung kommt aber nicht bloss der Gesamtheit dieser Nonvaleurs gleich. Sie erweitert sich noch um das Kapital, welches durch den zu geringen Ertragswert nicht mehr gedeckt wird. Vor dem Kriege gerade eine Folge der Automobilkonkurrenz. So wird eine durchgreifende Sanierung der SBB neben der Schuldentlastung der Bilanznonvaleurs von 1,2 Milliarden Franken, auch die Gewährung eines Dotationskapitals von mindestens 300 bis 400 Millionen Franken zum Ziele haben müssen. Die beiden Kriegsjahre 1940 und 1941 verbesserten wohl durch die weitgehende Ausschaltung der Automobilkonkurrenz, durch einen starken Transitverkehr und einen umfangreichen Militärverkehr die Ertragslage der SBB derart, dass vorübergehend das ganze ertragswertmässig nicht mehr gedeckte Kapital revalorisiert worden ist. An der Sanierungsbedürftigkeit der SBB vermag dies nichts zu ändern. Die Ueberschüsse der Jahre 1940 und 1941 werden rasch durch die infolge der Kriegsverhältnisse notwendigen Abschreibungen und den gleichzeitigen Erneuerungsbedarf von Anlagen und Betriebsmaterial aufgezehrt. Die Ergebnisse von 1940 und 1941 zeigen sich jetzt schon als einmalige Erscheinungen. Die Knappheit an elektrischer Energie und an Betriebsmaterialien haben bereits Verkehrseinschränkungen erzwungen, wozu Preissteigerungen bei allen Beschaffungsgütern und Mehrleistungen für Löhne und Renten hinzukommen. So zeigt schon das Bundesbahnbudget für 1942 einen neuen Fehlbetrag der Gewinn- und Verlustrechnung von rund 70 Millionen Franken, wenn zu dem budgetierten Fehlbetrag von 51 Millionen die unvorhergesehenen Teuerungsaufwendungen hinzukommen. Diese knappen Erwägungen müssen falschen Optimismus zerstreuen. Der Sanierungsbedarf von rund 1½ Milliarden Franken wird bleiben.

Diese Hinweise auf die finanzielle Sanierung sowohl der Privat- wie der Bundesbahnen haben eines festzustellen, nämlich, dass ihr Verhältnis zur Verkehrsordnung nicht alternativer Natur ist. Vielmehr besteht die natürliche Relation beider darin,

dass neben die finanzielle Sanierung der Eisenbahnen — soll diese Erfolg und Bestand haben — auch eine Gesundung ihrer volkswirtschaftlichen und betriebswirtschaftlichen Stellung hinzutreten muss. Beiden Aufgaben aber geht es um die Wahrnehmung des allgemeinen volkswirtschaftlichen und verkehrswirtschaftlichen Interesses.

III.

Aus dieser verkehrsrechtlichen und verkehrswirtschaftlichen Situation heraus wurde am 5. Mai 1938 ein Volksbegehren auf Partialrevision der Bundesverfassung mit gegen 400 000 Unterschriften eingereicht, das eine Gütertransportordnung verlangte. Seinen genauen Inhalt ersehen Sie aus der bundesrätlichen Botschaft. Die Initiative hatte ihren Ausgangspunkt in der Verwerfung des Verkehrsteilungsgesetzes vom Jahre 1935. Inhaltlich ist das Begehren der Initianten sehr eng. Es verlangt allgemein eine Ordnung des Güterverkehrs, und zwar nur hinsichtlich der motorisch betriebenen Strassentransportmittel und nur nach volkswirtschaftlichen Grundsätzen. Dabei geht die Initiative bereits auf eine strenge Drosselung des Güterverkehrs, um den Ferngüterverkehr allgemein der Eisenbahn zuzuwenden. Die Gütertransportinitiative ermangelt der notwendigen Weitsicht, deren eine konstitutionelle Neuordnung einer gesamthaften Verkehrsordination bedarf. Die von ihr vorgesehene Zusammenarbeit der Verkehrsmittel entbehrt der unbedingt beachtlichen Bedürfnisse der Landesverteidigung, auf die wir zurückkommen werden. Das Volksbegehren geht in seiner verfassungsmässigen Festlegung bereits auf ein bestimmtes Eisenbahnmonopol für Ferngütertransporte. Diese Bindung ist unbedingt zu eng. Derartige verkehrsrechtliche Ordnungen hat die Gesetzgebung zu treffen, die gegenüber verkehrstechnischen Fortentwicklungen eine gesunde verkehrswirtschaftliche Anpassungsfähigkeit behalten muss. Ferner übersieht das Volksbegehren — was auch die Botschaft nicht beachtet — mit seinem verkehrspolitischen Postulat des Vorranges der Eisenbahn jegliche Rücksicht auf die Entwicklungsfähigkeit einer schweizerischen Binnenschiffahrt. Ganz allgemein fehlen im Initiativtext auch bestimmte verkehrsrechtliche Garantien — wie die Gesetzesklausel und die Ausnahme des unentgeltlichen Personenverkehrs — welche bei der Erörterung des bundesrätlichen Gegenvorschlages, beziehungsweise der ständerätlichen Kommissionsvorlage in der Detailberatung dargestellt werden.

Aus der Gesamtheit dieser Ueberlegungen tat der Bundesrat gut, das Volksbegehren abzulehnen und ihm einen weitsichtigeren Verfassungsentwurf entgegenzustellen. Auch unsere Kommission ist hierin dem Bundesrate gefolgt und beantragt Ihnen mehrheitlich, das Volksbegehren dem Volke und den Ständen zur Ablehnung zu empfehlen.

IV.

Der bundesrätliche Gegenentwurf — wie ihn mit bestimmten Aenderungen auch die grosse Mehrheit Ihrer Kommission übernahm — umfasst nun in seiner Zusammenordnung und Wettbewerbsregelung alle motorischen Transportmittel zu Lande, auf dem Wasser und in der Luft. Hinsichtlich

der organischen Verkehrsordnung zwischen Schiene und Strasse sind bereits eingehende Ausführungen gemacht worden. Spezielle Fragen, wie den Werkverkehr, den postregalfreien, entgeltlichen, wie den unentgeltlichen Personenverkehr, besonders auch die Bedürfnisse der Landesverteidigung, werde ich in der Detailberatung erörtern.

Neben die terrestren Verkehrsinstrumente tritt heute die Binnenschifffahrt als drittes Grossverkehrsmittel in den Brennpunkt der öffentlichen Diskussion. Epochale Projekte finden ihre Befürworter und verlangen ihre Realisierung. Es geht um schiffbare Verbindungen des schweizerischen Binnenstaates mit dem Ausland, um schiffbare Wasserstrassen, deren Erschliessung die grossen Nachteile unserer Binnenlage im Wettbewerb auf dem Weltmarkte mildern sollen. Es ertönen laute Stimmen, welche einer grosszügigen Schifffahrtspolitik rufen und deren Mahner fordern, unser Land müsse sich die ihm von der Natur und der Geschichte zugewiesene Rolle, die Drehscheibe Europas zu bilden, auch in der internationalen Binnenschifffahrt sichern. Diese Aussenverkehrspolitik postuliert Fortsetzung der Schiffbarmachung des Rheins zum Bodensee, mit möglicher Verbindung zur Donau, die Schiffbarmachung der Rhone zwischen Genf und Marseille als Verbindung zum Mittelmeer, den Bau eines Grossschiffahrtskanals, des Pedemontano-Kanals von Bellinzona bis Venedig, oder als Variante vom Langensee nach Venedig, ein Projekt, das den Namen Grande Idro-via Padana (Grosse Potal-Wasserstrasse) führt. Dass der Bau dieser bedeutsamen europäischen Wasserstrassen von Entschliessung, Verständigung und Zusammenarbeit verschiedener Staaten abhängt, bedarf keiner weiteren Erklärungen. Der Chef des Post- und Eisenbahndepartementes, Herr Bundesrat Dr. Celio, hat die Kommission einlässlich über den Stand der Verhandlungen orientiert. Auch aus den Erklärungen des Direktors des Wasserwirtschaftsamtes, Herrn Dr. Mutzner, ging hervor, dass alle Vorkehrungen für die sachdienlichen und sachfördernden Vorarbeiten getroffen werden. Es ist im Rahmen des mir übertragenen Referates nicht möglich, die verkehrspolitischen und wirtschaftlichen Belange dieser bedeutsamen Werke näher zu beleuchten. Sie werden dem Sprechenden, als ostschweizerischem Standesvertreter aber gestatten — als persönliche Zwischenbemerkung —, auf die wünschenswerte tatkräftige Förderung der Rheinschifffahrt zum Bodensee aufmerksam zu machen. Die rechtlichen Grundlagen für diese internationale Wasserstrasse Basel-Bodensee sind im Staatsvertrage der Schweiz mit Deutschland vom März 1929 über die Regulierung des Stromes von Strassburg-Istein, niedergelegt. Deutschland stellte in diesen Verhandlungen das Begehren gleichzeitigen Ausbaues der Schifffahrt auch zum Bodensee; welche unabdingbare Verpflichtung für die Schweiz auch heute ihre volle Gültigkeit hat. Ich muss es mir versagen, in diesem Zusammenhange die wirtschaftlichen Vorteile der Schiffbarmachung des Rheins von Basel zum Bodensee aufzuzeigen. Doch sei hingewiesen, dass die wirtschaftliche Lage der Ostschweiz eine weitblickende Förderung dieses Werkes zur Pflicht macht. Die schweizerische Schiff-

fahrtspolitik erschöpft sich aber nicht in den schiffbaren Verbindungen zu den Seeküsten; die Postulate des Ausbaues schweizerischer Schifffahrtsstrassen erstreben die Verwirklichung einer durchgehenden innerschweizerischen Flusschifffahrt: Die Weiterführung der Schifffahrt von der Aare zum Genfersee; die Fortsetzung der Rhoneschifffahrt in den Genfersee. Die Verbindung der Aare über die Reuss nach dem Zugersee und Vierwaldstättersee an den Fuss der Alpen und in das Aufnahmegebiet der Gotthardbahn. Und in jüngster Zeit hat die Verbindung Rhone-Rhein, der «Canal transhelvétique» seine lebhaftesten Befürworter gefunden.

Diese Projekte schweizerischer Binnenschifffahrt — wohlberedete Zeugen eines schweizerischen Optimismus — drängen die Koordination der Wasserverkehrswege in den Gesamtrahmen der schweizerischen Verkehrspolitik nachgerade auf.

Das Ziel der schweizerischen Schifffahrtspolitik ist die Sicherung und Erleichterung des Gütertransportes. So hat denn die schweizerische Schifffahrtspolitik durch die kriegsbedingte, notrechtlich geschaffene Meerschifffahrt auch für die Nachkriegszeit eine mächtige Förderung erfahren. Doch bedarf es keiner weiteren Meditationen, dass eine den Bedürfnissen der Volkswirtschaft allseitig Rechnung tragende Abgrenzung des Aufgabekreises rechtzeitig erfolgen muss. Vor allem müssen die Grundlagen der Wirtschaftlichkeit abgeklärt werden. In diesem Bereiche werden speziell die Projekte im Landesinneren sorgfältige Abklärungen im Verhältnis zu den bestehenden Verkehrseinrichtungen erfordern. Beim dichten Eisenbahn- und Strassennetz ist nicht zu übersehen, dass auch einem Kanalnetz nur komplementäre Aufgaben zufallen, und dass die Gefahr eines Missverhältnisses zwischen Transportbedürfnis und Kapazität des Transportapparates Beachtung verlangt. Auch hier bildet der Verkehr innerhalb der Volkswirtschaft ein Ganzes, eine Einheit. Die Frage des volkswirtschaftlichen und verkehrswirtschaftlichen Bedürfnisses kann nur in Rücksichtnahme auf den gesamten öffentlichen und privaten Transportapparat beurteilt werden. Schliesslich dürfen auch die bewährten Grundsätze einer gesunden Finanzpolitik bei der Prüfung der Wirtschaftlichkeit (Verzinsung, Abschreibung der Investitionen, Unterhalt usw.) nicht unbeachtet bleiben. Die organische Verkehrsteilung schliesst die Einführung der Binnenschifffahrt nicht aus. Es soll ihr gegenteils als leistungsfähigstes und billigstes Verkehrsinstrument für Massentransporte Raum bei Befriedigung des gesamten Verkehrsbedürfnisses zukommen. Dass vitale Fragen der Verkehrsordination auch zwischen der Schifffahrt und den terrestren Transportmitteln erwachsen können, zeigt deutlich die Rheinschifffahrt, die am 1. Mai 1939 mit den Eisenbahnen aller Anliegstaaten ein privatrechtliches Verkehrsabkommen treffen musste, um einen alle konkurrenzteiligen Transportmittel ruinierenden Frachtkampf zu vermeiden. Entsprechend der privatrechtlichen Natur dieser Verkehrsordnung, musste ihre Sicherung auch durch das Mittel der Konventionalstrafe mit all ihren Unzukömmlichkeiten erfolgen. Das Abkommen hatte auch für den Export- und Importverkehr der Schweiz seine bedeutsamen

Wirkungen. So muss auch in der Schweiz die Binnenschifffahrt im massgebenden Rahmen der Gesamtwirtschaft und des allgemeinen Wohles in einen geregelten Wettbewerb, in die Zusammenarbeit aller Verkehrsmittel einbezogen werden.

Die Leistungsfähigkeit des modernsten Verkehrsmittels, des Flugzeuges, hat durch den Krieg einen derart mächtigen Auftrieb erhalten, dass die Eingliederung in die verfassungsrechtliche Koordination der Verkehrsmittel gegeben erscheint. Der Krieg verlangt Risiken und Opfer, die bei Flugversuchen in Friedenszeiten nicht zu verantworten wären. Das Flugzeug wird auch künftig das Verkehrsmittel der grossen Distanzen bleiben. Der verhältnismässig grosse Zeitaufwand für den Zubringerdienst und den An- und Abflug ergibt im Innern unseres kleinen Landes kaum einen wesentlichen Zeitgewinn gegenüber der Eisenbahn und dem Automobil. Anders liegen die Verhältnisse im kontinentalen und transkontinentalen Verkehr. Es ist anzunehmen, dass beim Eintritt normaler Verhältnisse von der Schweiz eine grössere Zahl von Fluglinien ausstrahlen werden. Andererseits werden schweizerische Flugplätze auch das Ziel von Luftverkehrslinien sein, die von ausländischen Verkehrsplätzen ausgehen. Die erhebliche Verkürzung der Reisezeiten im Grossdistanzverkehr lässt alsdann eine gewisse Abwanderung des Personen- und hochwertigen Güterverkehrs von Bahn und Schiff auf das Flugzeug vermuten. Andererseits ist zu erwarten, dass die Vorteile des Flugzeuges den Grossdistanzverkehr stark anregen werden und wiederum vorteilhaft den Bahn- und Schifffahrtsverkehr beleben. Der Luftverkehr wird entscheidend beeinflusst von der rechtlichen Gestaltung des Luftraumes und den zwischenstaatlichen Vereinbarungen. Das schweizerische Luftrecht, dessen Verfassungsgrundlage in Art. 37ter vorliegt, ist selber erst von rudimentärem Bestand. Der wesentliche Erlass ist eine bundesrätliche Luftverkehrsordnung von 1920. Seither sind aber auch von der Schweiz im Frühjahr 1934 zwei umfassende internationale Luftrechtsabkommen ratifiziert worden. Im Warschauerabkommen von 1929 einerseits ist das Luftprivatrecht niedergelegt und hat dabei besonders eine strenge Haftpflicht des Transporteurs statuiert. Andererseits enthält das Pariser Luftfahrtsabkommen von 1919 das öffentliche Luftrecht. Das Pariserabkommen wurde erst nach langer Zeit der siegerstaatlichen Vorrechte entkleidet, weshalb ihm die Schweiz sich auch erst spät zugänglich erwies. So wäre die Zeit gekommen, dieses Luftrecht auch der ordentlichen inner-schweizerischen Gesetzgebung einzuordnen. Ich kann Ihnen mitteilen, dass bereits auch ein Entwurf zu einem solchen Bundesgesetz von Herrn Kreisdirektor Dr. Hess vorliegt, der gegenwärtig von einer wissenschaftlichen Expertenkommission unter dem Vorsitz von Herr Professor Dr. Oppikofer von Zürich bearbeitet wird. Inhaltlich soll durch ein neues Bundesgesetz wesentlich das ratifizierte Luftrecht von Warschau und Paris in schweizerisches Recht überführt werden.

Eine prosperitäre Eigenwirtschaftlichkeit wird der Luftverkehr zufolge seiner hohen Anlagekosten und den durch raschen Verschleiss bedingten Betriebskosten in unserem Lande nur schwer er-

reichen. Unsere nationalen Flugunternehmen können nur durch Beihilfen der öffentlichen Hand, sowie durch die von der Post zugewiesenen Transportaufträge, also einer indirekten Subventionierung, sich erhalten.

Allgemein erfordert aber eine weitsichtige verfassungsrechtliche Ordnung, dass wir auch den Luftverkehr im Interesse der Volkswirtschaft und der Landesverteidigung in eine Zusammenarbeit mit den übrigen Verkehrsmitteln einordnen.

So hat die der Gütertransportinitiative entgegengestellte Verfassungsvorlage alle Transportmittel zugleich dem Ziele einer Verkehrs-koordination und Wettbewerbsregelung zugeordnet. Durch diese zweifache Umschreibung der verfassungsrechtlichen Verkehrsplanung steht eines fest, dass keinem Verkehrsmittel, weder diesem oder jenem, ein Transportmonopol zukommt. Vielmehr werden alle Transportinstrumente in ihrer verkehrswirtschaftlichen Eignung im Umfange und den Grenzen des wirtschaftlichen Gesamtwohles und der militärischen Bedürfnisse sich in die Erfüllung der Verkehrsaufgaben teilen. Dabei kann sich die Wettbewerbsregelung sowohl auf die innerwirtschaftliche Transportkonkurrenz eines einzelnen Verkehrsmittels beziehen — man denke an die Automobiltransportordnung — oder sie kann weitergehend dessen transportwirtschaftliche Beziehungen zu einem anderen Verkehrsinstrument erfassen.

Die Zusammenordnung der verschiedenen Verkehrsmittel ist nicht nur aus dem Gesichtspunkte innerstaatlicher Wettbewerbsregelung zu betrachten, sondern auch in Rücksicht auf eine zwischenstaatliche Konkurrenzfähigkeit zu beurteilen. Die letzte Ueberlegung wird sich nach dem Kriege in unausweichlicher Entwicklung zeigen, zumal da die Tatsache feststeht, dass das schweizerische Transportvolumen allein die schweizerische Transportkapazität niemals selber zu erfüllen vermag. Der zwischenstaatliche Transitverkehr wird für unsere nationale Verkehrswirtschaft eine unentbehrliche Ergänzung bilden, die ausbleiben würde, wenn nicht eine zusammengeordnete Wettbewerbsregelung auch eine Konkurrenzfähigkeit mit den anderen europäischen Transit-Verkehrslinien zu sichern vermöchte.

Diese ganze Verkehrsordnung hat sich aber auf das Gesamtinteresse der Volkswirtschaft und der Landesverteidigung auszurichten. Diese beiden Interessen sind aber auch die massgebenden Voraussetzungen, unter denen eine gesetzmässige Verkehrsordnung allein die Einschränkung der Gewerbefreiheit beanspruchen kann. Die Bedeutung des volkswirtschaftlichen Gesamtinteresses, wie auch die Bedürfnisse der Heeresmotorisierung werden eingangs der Detailberatung geklärt werden. Ebenso werden dort die zusätzlichen Garantien der Kommissionsfassung erläutert, die manche Bedenken beteiligter Verkehrsinteressenten zerstreuen dürften.

Trotzdem die kriegsbedingte Lähmung fast des gesamten motorischen Strassenverkehrs das verkehrswirtschaftliche Ordnungsbedürfnis zurücktreten liess, bleibt die bedeutsame Aufgabe der heutigen Verfassungsfestlegung bestehen. Sie hat in voraus-schauender Vorbereitung den Grund für die Lösung

einer nachkriegszeitlich sich unzweifelhaft aufdrängenden Transportordnung zu legen. Unsere innen- und aussenwirtschaftliche Einsicht wird uns gebieten, dass wir in der Nachkriegszeit unsere Transportwirtschaft nicht wieder einem hemmungslosen und ruinösen Konkurrenzkampfe werden aussetzen dürfen. Heute aber können wir den Rahmen und den Geist der künftigen Gesetzgebung feststellen. Wir können Grenzen und Garantien eines gerechten und ehrlichen volkswirtschaftlichen und verkehrspolitischen Ausgleiches festlegen, soweit dafür überhaupt die Eignung einer Verfassungsbestimmung reicht.

Namens der einstimmigen Kommission beantrage ich Ihnen, auf die Vorlage einzutreten.

Allgemeine Beratung. — *Discussion générale.*

M. Mouttet: En qualité de président du comité de patronage de l'initiative populaire concernant les transports de marchandises, je vous dois quelques explications sur les raisons qui nous ont guidés et sur l'attitude que nous allons prendre. Dans certains journaux, on qualifie volontiers notre initiative populaire d'initiative «des cheminots» et l'on attribue à ceux qui l'ont signée des sentiments d'égoïsme et de jalousie à l'égard des automobilistes. Ce sont là des erreurs profondes qu'il importe de redresser et des accusations gratuites faciles à démolir.

Le 5 mai 1935, le peuple suisse a rejeté la loi sur le partage du trafic, qui avait été soumise à son verdict. Nous nous sommes inclinés devant cette manifestation de la volonté populaire. Mais ce vote négatif n'a pas apporté de solution au grave problème de notre économie suisse des transports. Les déficits de nos chemins de fer et les faillites d'entreprises de transports routiers ont continué de s'accumuler, et une concurrence déjà effrénée s'est encore développée. Tout cela ne pouvait laisser indifférentes les personnes de bonne volonté qui voyaient les conséquences désastreuses de cet état de choses. Il leur paraissait que des remèdes immédiats s'imposaient. Elles se sont mises courageusement à la tâche pour sortir le trafic des marchandises du désarroi dans lequel il se trouvait, pour éviter une trop grande dévalorisation des capitaux engagés dans les entreprises de transports routiers et pour ne pas rendre vains les sacrifices que le peuple suisse s'était imposés ou qu'on allait lui imposer pour la construction, le rachat ou l'assainissement des chemins de fer. Toute personne soucieuse de la sauvegarde des intérêts généraux et de l'avenir économique du pays devait se préoccuper de cette grave situation et s'employer à mettre un terme à une lutte ruineuse qui opposait l'automobile et le chemin de fer.

C'est dans ces circonstances et dans cet esprit que certains citoyens de tous les partis politiques ont lancé, en juillet 1937, une initiative populaire demandant la révision de la Constitution en vue de permettre à la Confédération d'organiser et de régler le transport des marchandises, de manière à réserver aux chemins de fer les transports à longue distance. Je pourrais vous citer les noms de plusieurs députés au Conseil des Etats qui ont patroné cette initiative, à tel point que l'on pourrait presque dire que c'est de ce Conseil qu'elle est partie. Le

fait que l'on est arrivé à recueillir le nombre record d'environ 400 000 signatures démontre qu'il ne s'agit pas d'une initiative des «cheminots», puisque ceux-ci ne sont en Suisse qu'au nombre de 40 000 au plus.

Cette première erreur dissipée, je vais redresser la seconde qui consiste à croire que les signataires de l'initiative sont des adversaires irréductibles de l'automobilisme, qu'ils sont inféodés aux chemins de fer et ne voient le salut de ceux-ci que dans des entraves au développement naturel des autres moyens de transport. C'est leur prêter gratuitement des intentions qu'ils n'ont pas et méconnaître tout à fait le but qu'ils cherchent à atteindre. Il ne s'agit nullement d'étouffer certains moyens de transport pour faire vivre les autres. Chacun d'eux doit avoir sa place assignée dans le régime des transports, mais il faut mettre des barrières à la liberté des uns là où le droit des autres commence. Ce n'est que par des accommodements et par la coopération dans l'ordre et dans la concorde que nos divers moyens de transport peuvent harmonieusement subsister et se développer dans notre pays. Voilà quels sont les sentiments qui animent les signataires de l'initiative populaire.

A quoi bon dépenser des centaines de millions pour soi-disant assainir les chemins de fer fédéraux et les chemins de fer privés si l'on se refuse de couper à la racine le mal qui les rongé et qui réside dans l'absence de toute coordination des moyens de transport? A quoi bon se lamenter sur la situation désastreuse des industries se rapportant à l'automobilisme, si l'on continue à les exploiter ou à les laisser travailler sous un régime de libre concurrence qui les conduit à la ruine?

Les signataires de l'initiative, croyant se placer au point de vue des intérêts généraux du pays, voyaient un remède à cette situation dans une disposition constitutionnelle attribuant à la Confédération la compétence de légiférer sur le régime des transports. C'est cette base fondamentale que l'initiative cherche à créer, car c'est par là qu'il faut commencer. Cette initiative ne visait, il est vrai, que le problème rail-route et, comme solution, préconisait l'attribution des transports de marchandises à longue distance essentiellement aux chemins de fer.

Depuis le mois de juillet 1937, époque à laquelle l'initiative a été lancée, beaucoup d'eau a coulé sous le pont, bien des événements se sont déroulés dont on a pu tirer des leçons. Le Conseil fédéral, prenant le temps comme collaborateur, a élaboré en décembre 1941 un contre-projet réclamant aussi cette base constitutionnelle fondamentale, cette attribution de compétence à la Confédération pour instaurer un régime général des transports. Mais il n'a pu se rallier à la formule insérée dans l'initiative populaire. Les signataires de celle-ci n'ont pas la prétention d'avoir élaboré un texte constitutionnel impeccable; la formule proposée par le Conseil fédéral n'était pas exempte non plus de toute imperfection. Il est évident que, par des études plus approfondies, plus poussées de ces problèmes complexes, on peut apporter d'heureuses améliorations à l'une ou à l'autre formule et c'est ce qui a été fait par votre commission. Aussi les signataires de l'initiative se sont-ils réservés la

faculté de retirer leur initiative, si l'on arrivait à mettre sur pied une disposition constitutionnelle sauvegardant mieux les intérêts généraux de notre économie publique.

Avant d'examiner les différences existant entre l'initiative et le contre-projet, je tiens à constater qu'ils tendent tous deux au même but: attribuer à la Confédération le droit de régler le régime des transports en Suisse. C'est le point fondamental de toute réforme, c'est de là qu'il faut partir si l'on veut assurer une collaboration entre nos divers moyens de transport et empêcher qu'ils ne se fassent une concurrence désastreuse. C'est la condition indispensable de l'assainissement de notre économie des transports. Une fois cette base adoptée, la Confédération pourra établir un régime des transports par une loi sur laquelle le peuple aura l'occasion de se prononcer, dans le cas où le referendum serait demandé.

La première divergence existant entre l'initiative et le contre projet consiste en ce que l'initiative ne vise que la collaboration entre le rail et la route, tandis que le contre-projet cherche à établir une coordination du trafic par voie ferrée et de celui qui se fait par route, par eau et par air. C'est donc un élargissement du cadre constitutionnel proposé dans l'initiative. Notons en passant que par trafic routier le contre-projet n'entend — ce qui va de soi — que celui qui se fait sur les routes publiques et non pas sur les chemins privés.

Le but de l'initiative était surtout d'ordre économique: il fallait intervenir pour sauvegarder les intérêts de notre économie publique mis en danger par le maintien ou le retour de la situation qui existait avant la guerre. Le contre-projet n'entend pas prendre en considération les seuls besoins de l'économie publique, mais aussi ceux de la défense nationale. On ne peut évidemment qu'approuver l'insertion de ce double but dans l'article constitutionnel sur lequel nous délibérons.

Par quels moyens ces buts peuvent-ils être atteints? Pour sortir du désarroi qui règne dans le domaine du trafic des marchandises, l'initiative prévoit un partage du trafic entre le rail et la route, les transports à grandes distances s'effectuant essentiellement par chemin de fer. On peut se demander si la distance doit être le seul critère pour délimiter le champ d'activité de ces deux moyens de communication et si, au lieu de fixer des limites trop rigides, il ne serait pas préférable de laisser à la loi d'application la souplesse désirable pour tenir compte de conditions techniques ou économiques variables. Quoi qu'il en soit, ce mode de partage du trafic n'a pas trouvé son expression dans le contre-projet.

Celui-ci nous indique deux autres moyens d'atteindre le but: la coordination des divers instruments de transport et la réglementation de la concurrence.

Par coordination rationnelle des divers moyens de transport, on entend une collaboration, une coopération des chemins de fer avec l'automobile, les bateaux, les avions, les téléphériques et tous autres moyens que les progrès de la science pourraient encore découvrir, sans que l'un soit favorisé au détriment d'un autre. Pour l'activité de chacun d'eux, il serait tenu compte de sa nature, de sa

commodité, de ses avantages, de son utilité dans les contrées à desservir et pour les personnes ou les choses à transporter. Il ne s'agirait pas d'une subordination des uns aux autres ou d'une prééminence des uns sur les autres, mais d'une collaboration féconde et rationnelle entre eux.

Quant à la concurrence, elle se faisait d'une façon effrénée non seulement entre le rail et la route, mais encore et surtout entre les entreprises de transports routiers elles-mêmes, si bien que ce sont ces dernières qui ont demandé l'élaboration immédiate d'un arrêté muni de la clause d'urgence, destiné à réglementer la profession. Il est évident qu'on ne doit pas étouffer la concurrence aux dépens des progrès d'ordre technique à réaliser, mais elle doit être bridée au point de vue économique, afin qu'elle ne ramène pas le désordre et la ruine dont notre économie générale a souffert avant la guerre.

La coordination de l'activité concurrente des moyens de transport implique nécessairement certaines restrictions à la liberté de commerce et d'industrie. Afin d'écartier des doutes sur ce point les signataires de l'initiative proposent d'ajouter une réserve formelle à l'article constitutionnel consacrant cette liberté. Ils arrivent ainsi à demander la révision de deux articles constitutionnels. Ce système peut provoquer des confusions et des difficultés pour la votation populaire, d'autant plus que les articles économiques de la Constitution font, eux aussi, l'objet d'une révision. Pour éviter ces inconvénients, le contre-projet lie dans un même article constitutionnel la compétence de la Confédération de coordonner les divers moyens de transport et de régler la concurrence avec la possibilité de restreindre la liberté de commerce et d'industrie. Il n'y a donc plus qu'un seul article constitutionnel à reviser.

Voyons maintenant pour quels genres de transport la compétence législative doit être attribuée à la Confédération. L'initiative vise simplement le transport des marchandises et laisse de côté le trafic privé des personnes. Le contre-projet, lui, frappe aussi bien le transport des marchandises que le transport des personnes, à l'exception seulement du transport non rémunéré des personnes.

Fallait-il faire des exceptions? C'est la question que nous allons examiner.

Pour les marchandises, ni l'initiative ni le contre-projet ne font de distinction entre les transports publics et les transports privés (Werkverkehr).

Qu'est-ce qu'un transport privé? J'en trouve la définition dans l'arrêté du 30 septembre 1938 concernant les transports sur la voie publique de personnes et de choses au moyen de véhicules automobiles. Voici l'article 4 de cet arrêté: «Constituent des transports privés, tous transports de choses qu'une entreprise effectue pour ses propres besoins au moyen de ses propres véhicules automobiles et à l'aide son propre personnel.»

Si l'on songe qu'avant la guerre les deux tiers des marchandises transportées se rapportaient au trafic privé, on comprendra que laisser celui-ci sous un régime d'entière liberté équivaldrait à une renonciation au droit de régler l'économie des transports, car c'est surtout à raison de ce trafic privé qu'une coordination et une limitation de la concurrence

sont nécessaires. Dans l'intérêt militaire comme dans l'intérêt général, on ne peut traiter différemment le trafic professionnel et le trafic privé des marchandises.

Quant au trafic des personnes, l'initiative ne s'en occupe pas, puisqu'elle n'a traité qu'au transport des marchandises. En revanche, le contre-projet vise aussi le transport des personnes, mais fait une exception pour le transport non rémunéré des personnes. Cette importante exception est la pierre d'achoppement qui nous empêche de nous rallier sans réserve au contre-projet. D'autre part, celui-ci veut en principe considérer les transports dans leur ensemble, comme un tout à l'égard duquel la Confédération doit pouvoir prendre des mesures et, d'autre part, il apporte une grave dérogation à ce principe en faveur des transports non rémunérés de personnes.

Cependant, le Conseil fédéral constate dans son message qu'aujourd'hui déjà — époque à laquelle il écrivit le message — se manifeste le besoin de réaliser une certaine collaboration entre les chemins de fer et les automobiles privés, que ce besoin s'accroîtra encore à l'avenir et que la coopération désirée ne pourra se faire sans une loi. Puisqu'il en est ainsi, pourquoi faire alors une exception au principe constitutionnel nouveau, en soustrayant le transport non rémunéré des personnes au régime général des transports. Avec cette exception, il ne sera plus possible d'établir la coordination rationnelle de tous les transports que l'on voudrait consacrer dans la Constitution.

Ne vaudrait-il pas mieux maintenir le principe général dans la Constitution et laisser à la loi d'application le soin de prévoir les dispenses, les allègements ou les privilèges dont certaines branches du trafic privé devront jouir? Nous estimons que dans un article constitutionnel attributif de compétence comme l'est l'art. 23ter il serait préférable de supprimer le 2^e alinéa et de le remplacer par une disposition disant que les exceptions au principe général seront prévues dans la loi.

Je viens d'examiner rapidement la teneur de l'initiative et du contre-projet. Je veux reconnaître ouvertement et franchement que ce dernier améliore sur plusieurs points le texte de l'initiative, mais qu'il serait encore susceptible de perfectionnement si l'on veut assurer à la Confédération la compétence de régler d'une manière générale l'économie suisse des transports.

Ainsi que je l'ai dit au début de mon exposé, les signataires de l'initiative sont prêts à rechercher avec les Chambres fédérales une base constitutionnelle meilleure que celle qu'ils ont proposée et si l'on y parvient, ils ne se feront pas faute de retirer leur initiative. Mais ce retrait ne peut intervenir avant de connaître le résultat des délibérations des Chambres. Voilà la ligne de conduite que suivront les signataires de l'initiative et ils vous engagent à entrer en matière sur ces projets de révision constitutionnelle.

M. de Coulon: Personne sans doute ne contestera qu'il est désirable de fixer, mieux que cela n'a été le cas jusqu'ici, les domaines respectifs dans lesquels devront, à l'avenir, se développer les divers modes de transport que nous pouvons utiliser. La

route, le rail, l'eau et enfin l'air, offrent quatre possibilités de se déplacer d'un endroit à un autre. Pour les personnes et les choses, le choix existe, entre ces divers moyens, du moins théoriquement, car, pour le moment les voies fluviales sont encore inexistantes sur notre sol et, en ce qui concerne l'aviation, elle jouera surtout un rôle dans les relations internationales; sa réglementation ne pourra guère être réalisée dans le cadre d'une législation interne, surtout étant donné le peu d'étendue de notre pays destiné essentiellement à être un point de départ ou d'arrivée.

Il ne reste donc en présence pratiquement que deux concurrents, devenus deux adversaires qu'il s'agit de réconcilier, ou tout au moins d'amener à la réalisation d'une tâche commune, à la poursuite d'un but identique: l'intérêt général du pays. La solution du problème sera d'autant plus malaisée que jusqu'ici il ne semble pas avoir été exactement posé. On a trop souvent envisagé que l'hostilité entre les intérêts de la route et ceux du rail était fatale, sans se soucier à temps des avantages incontestables que présenterait leur entente qui, seule peut aboutir au bien général.

Aujourd'hui il semble que l'on soit revenu à de meilleurs sentiments, à une conception plus juste de la situation. Je dis bien: il semble, car, malgré l'usage de mots rassurants tels que «coopération», «coordination», «collaboration», je ne suis nullement convaincu que le vieil esprit ait totalement disparu pour faire place à un amour sincère.

Loin de moi la pensée de suspecter les intentions des auteurs de l'article constitutionnel que le Conseil fédéral vous propose d'opposer à celui présenté par les initiants, je suis bien persuadé qu'ils n'ont pas la moindre arrière-pensée et que, tout particulièrement, les déclarations faites par M. le conseiller fédéral Celio sont parfaitement pertinentes; pourtant malgré toutes les affirmations, je reste sceptique et voici pourquoi:

Il ne faut pas oublier un instant, lorsque l'on étudie cette question, ce que recherchaient ceux qui l'ont posée. Dans quel but l'initiative a-t-elle été lancée? C'est, à n'en pas douter — du moins c'est ainsi que je l'ai toujours comprise — pour venir en aide aux chemins de fer à qui on estimait que l'automobile faisait une concurrence ruineuse. C'est en somme un épisode de la lutte entre les anciens et les modernes, des vieux qui résistent lorsque les jeunes veulent prendre leur place. C'est en définitive d'un principe qui n'a rien de nouveau qu'il s'agit ici. Certes des intérêts économiques considérables sont en jeu, mais, au-dessus d'eux il faut envisager l'essentiel, décider si l'on doit donner la préférence au passé ou au futur.

Ce n'est pas la première fois que l'alternative se pose. Lorsqu'il y a une centaine d'années les premières locomotives parcoururent notre pays elles annoncèrent la disparition des transports routiers qui, durant des siècles, avaient suffi à l'humanité; ces transports avaient été perfectionnés jusqu'au maximum, ils durent s'incliner. Les routes qui avaient connu une grande animation furent délaissées au profit du jeune rival. La voie ferrée triompha et abusa peut-être un peu de son triomphe. Le chemin de fer se crut définitivement vainqueur et oublia qu'il avait eu un prédécesseur qui

bien que détrôné n'avait cependant pas complètement disparu. Après un long sommeil, la route revit des fidèles. Ils furent peu nombreux au début, il y a quelque 40 ans, mais rapidement se multiplièrent. Malgré toutes les entraves les automobilistes persévérèrent. Ah! certes, ils ne furent pas gâtés pour commencer, il y a une quinzaine d'années encore ils étaient surveillés tels des malfaiteurs, les contraventions pleuvaient sur eux — j'en sais quelque chose. Par contre le fisc se rendit immédiatement compte qu'il y avait là une matière imposable intéressante et ne se fit pas faute de l'exploiter. Les cantons imposèrent des taxes et la Confédération s'abreuva largement au fleuve de benzine qui passait la frontière. Cette frontière, du reste, les étrangers hésitaient à la franchir craignant les tracasseries dont ils étaient trop souvent l'objet.

Si je me suis permis de faire ce retour en arrière, c'est uniquement pour bien démontrer que, contrairement au chemin de fer qui a joui de faveurs nombreuses, pour qui les caisses publiques ont toujours été largement ouvertes, l'automobile, lui, a fait le plus souvent figure de parent pauvre. On lui reproche sans cesse les routes qu'on a construites pour lui, qui servent à tout le monde, aux cyclistes autant qu'aux véhicules à moteur et qui n'ont pourtant coûté qu'une petite partie des sommes dépensées pour poser des rails même là où on aurait parfaitement pu s'en passer. Pourquoi l'automobile a-t-il eu tant de succès? Les raisons de sa vogue sont certainement multiples, mais, en ce qui concerne les véhicules servant au transport des marchandises, qui nous intéressent plus particulièrement, un des motifs qui a le plus concouru à en répandre l'usage réside dans le peu de compréhension que mirent pendant longtemps les chemins de fer à tenir compte des besoins de ceux qui s'adressaient à eux. Il faut se reporter à vingt ans en arrière pour se rendre compte de la manière autoritaire et intransigeante dont alors le rail traitait ceux qui lui confiaient des marchandises. Le règlement était sans cesse opposé à la moindre réclamation. Aujourd'hui, je reconnais que d'énormes progrès ont été réalisés, la complaisance est devenue la règle, seulement la transformation des méthodes a été trop tardive. L'ancienne manière a laissé de cuisants souvenirs, ceux qui ont goûté de la liberté n'éprouvent aucun désir de l'aliéner à nouveau quand bien même on leur promet de multiples avantages.

En fait c'est précisément la concurrence de l'automobile qui a eu pour heureux effet d'assouplir les dispositions rigides d'autrefois. Qu'en serait-il sans elle?

Or c'est cette concurrence qu'on veut aujourd'hui atténuer. Certains ne cachent pas que l'idéal serait pour eux de la supprimer totalement pour rendre aux chemins de fer le monopole de fait dont ils ont longtemps joui. C'est cette tendance, nullement dissimulée, qui me cause des appréhensions. Les chemins de fer font des déficits, la cause en est aux automobiles, supprimons la cause et nous supprimerons le déficit. Le raisonnement est logique et c'est malgré toutes les fioritures dont on prend soin de l'envelopper, ce qui est à la base de l'initiative.

Il a été beaucoup fait état des mots déjà cités de collaboration, de coordination, de coopération, je m'attendais donc à voir présenter un projet où chacun des concurrents recevrait quelque chose, dans lequel la part du rail et celle de la route seraient clairement déterminées, où la répartition des charges et des profits se ferait équitablement. Or il n'en est rien, bien loin de là. Je crois avoir attentivement écouté tout ce qui a été dit au cours des séances de la commission, j'ai étudié les rapports qui nous ont été soumis, j'en ai retiré l'impression que pour tirer d'affaire les chemins de fer, on allait demander des sacrifices importants aux automobiles. On nous a répété que ceux-ci ne payaient pas suffisamment, qu'il fallait les imposer davantage, les soumettre à des réglementations plus strictes, pas un mot en échange des avantages qui leur seraient concédés. Il faudrait en quelque sorte que les transports routiers soient à tel point renchérissés qu'il ne soit plus économique d'y recourir, que par conséquent les chemins de fer conservent définitivement la clientèle que les circonstances actuelles leur ont momentanément ramenée. Est-ce bien là ce qu'on entend généralement par collaboration? A mon avis ce serait bien plutôt un contrat léonin, pour ne pas dire un marché de dupe.

Pour justifier cette manière de faire, on invoque les capitaux considérables investis dans les chemins de fer. Il n'est que trop certain que nous avons un réseau ferré excessivement coûteux et qu'une bonne partie du capital qui y a été englouti ne sera jamais rentable, même sans la concurrence des automobiles. Avant de décider la mort de ceux-ci, il faudrait pourtant examiner si et dans quelle mesure ce mode de transport représente un progrès, s'il apporte une amélioration à l'économie générale. Lorsque les chemins de fer ont remplacé la route, je ne crois pas que tous ceux qui ont été ruinés par eux en aient été indemnisés. Tous les routiers qui ont dû chercher de nouvelles occupations, les aubergistes qui ont vu se détourner d'eux les voyageurs, et tant d'autres. Et puis il y a autre chose à considérer, les capitaux investis dans les transports automobiles, les milliers de gens qui en vivent sont-ils moins intéressants, s'ils sont moins nombreux, que ceux qui dépendent des chemins de fer? Est-ce la loi du plus fort qui décidera?

Je sais qu'on nous a déclaré, et M. Celio tout spécialement, que la loi à venir tiendrait expressément compte de l'intérêt général, seulement qu'est-ce que l'intérêt général? Nous avons entendu dire que les automobilistes devraient supporter le 80% du coût de l'entretien des routes, mais personne n'a fait la moindre allusion à un relèvement des tarifs des chemins de fer. Ce ne serait certes économiquement pas souhaitable, mais il ne me paraît pas davantage désirable de renchérir le coût des transports par camions, ce qui sera pourtant la conséquence inévitable des nouvelles charges auxquelles on prétend les soumettre.

Ne vaudrait-il pas mieux, au lieu d'asservir davantage les camions, libérer encore un peu plus les chemins de fer? Ils ont montré qu'ils étaient capables de s'adapter, dans une certaine mesure tout au moins, pourquoi ne pas les encourager dans

cette voie pour leur permettre de lutter à armes égales contre la concurrence?

L'intérêt général exige que les transports se fassent aux meilleures conditions, non seulement par la voie ferrée, mais aussi par la route. Pourquoi, si le rail se révèle plus coûteux pour certains transports, ne pas donner l'exclusivité de ceux-ci à l'automobile? C'est sous cette forme que je vois le véritable progrès bien plutôt que dans le maintien d'un privilège abusif au profit de la seule voie ferrée.

Qu'est-ce qui importe: la rentabilité des chemins de fer ou celle des automobiles? Ni l'une, ni l'autre, mais bien la mise à disposition de la collectivité de moyens de transport aussi favorables que possible. C'est ainsi seulement que nous arriverons à réaliser la prospérité générale et non pas en renchérissant artificiellement un mode de transport pour permettre à l'autre de vivre. Pourquoi ne pas envisager franchement la suppression de certaines lignes de chemins de fer dont l'intérêt n'est pas évident; est-il nécessaire de maintenir en exploitation des lignes qui pourraient parfaitement être remplacées par la route?

Ce sont là des questions qui n'ont pas, que je sache, été examinées. Le seul point de vue qui ait été envisagé est qu'il faut à tout prix sauver les chemins de fer. Autrement dit donner l'avantage au passé sur le futur. Cela peut réussir pendant un certain temps, mais ce n'est pas une solution, ce n'est qu'un expédient. Et, plus ou moins rapidement, les barrières, si hautes qu'on les élève, seront renversées et, à brève échéance, pour n'avoir pas su consentir, alors qu'il en était encore temps, les concessions nécessaires, le chemin de fer subira une défaite qu'il aurait pu éviter.

Je ne suis nullement ennemi du rail, loin de là, ce contre quoi je proteste c'est contre un partage qui n'en est pas un, vu qu'il donne tout aux uns et rien aux autres. Cette méthode est dangereuse, l'expérience démontre que, malgré toutes les entraves, l'automobilisme s'est développé, tout permet donc de supposer qu'il en sera de même à l'avenir.

On n'a pas voulu, je ne sais pourquoi, nous donner la moindre indication de la législation future telle qu'elle est envisagée. Je suis pourtant bien persuadé que le Conseil fédéral, en présentant un contre projet, a déjà prévu quel parti il en tirerait, quelles applications il en ferait si le peuple l'acceptait. Le refus de fournir des précisions sur ses intentions n'est pas fait pour diminuer des appréhensions parfaitement légitimes. Car enfin le jour où la Confédération aura obtenu les pouvoirs qu'elle réclame, pouvoirs excessivement étendus, puisqu'ils dépassent de beaucoup les vœux des auteurs de l'initiative, les automobilistes seront livrés poings et pieds liés. Il est normal qu'avant tout ils désirent y voir clair, savoir à quelle sauce ils seront éventuellement mangés.

Et qu'on ne vienne pas soutenir que cette crainte est exagérée. Une fois l'article constitutionnel en vigueur rien n'empêchera les revendications des partisans des chemins de fer d'être appliquées et lorsqu'on prend connaissance des publications de la Litra on voit que cette association demande beaucoup et qu'elle jouit dans de nombreux mi-

lieux administratifs et politiques d'une faveur bien supérieure à celle de son adversaire, la Via Vita, qui s'efforce de défendre les intérêts légitimes de l'automobile.

Le point qui provoque le plus de craintes est que ce ne sont pas seulement les transports professionnels qui seront soumis à réglementation mais que les transports privés, de marchandises, y seront également assujettis. Autrement dit l'industriel, le commerçant ne seront plus libres d'opérer comme bon leur semble la livraison de leurs produits à leurs clients. Il y a là une perspective de chicanes et de tracasseries peu faite pour attirer des partisans à l'initiative, c'est en effet une atteinte inconcevable à la liberté du travail.

En résumé, sans m'opposer à l'entrée en matière, je ne pense pas pouvoir adopter l'article constitutionnel qui nous est proposé. Il faudrait pour m'y décider des garanties réelles que cette disposition nouvelle ne sera pas utilisée d'une manière unilatérale au seul profit des chemins de fer. Jusqu'ici les automobilistes n'ont pas été gâtés par les pouvoirs publics; aujourd'hui qu'on leur promet des bienfaits ils répètent sceptiques: *Timeo Danaos et dona ferentes.*

Käser: Zuerst möchte ich meiner Befriedigung darüber Ausdruck geben, dass der Ständerat heute in die Lage kommt, über eine neue Verfassungsbestimmung zu beraten, dank welcher dem Bund das Recht und die Pflicht zukommen soll, dem Verkehrschaos, das unserem Lande nun schon so schweren Schaden zugefügt hat, künftig etwas zu steuern.

Einsichtige Männer, die dem Verkehrswesen nahestehen, haben schon seit Jahren darauf hingearbeitet und weder Mühe noch Arbeit gescheut, dem Schweizervolk darzutun, welch ungeheurer Schaden unserem ganzen Lande aus der ungeordneten, ungesunden Entwicklung des Verkehrswesens erwächst.

Heute, in der Zeit des Benzinmangels, leidet begreiflicherweise das Autoverkehrswesen ganz besonders, auch infolge der gewaltigen Fehlinvestitionen, die dort jahrzehntelang hemmungslos gemacht worden sind und die zu einer ausserordentlichen Ueberkonkurrenzierung im Autotransportwesen selbst geführt haben.

Es ist zu hoffen, dass die heutigen Zustände wenigstens als Lehre für die Zukunft dienen werden.

Für die Bahnen ist es ein Vorteil, dass der Autoverkehr zur Zeit eingeschränkt ist. Aber auch den Bahnen bringt die Zukunft schwere Sorgen. Fehlt dem Bunde nach Kriegsende wie bisanhin die Möglichkeit, das schweizerische Verkehrswesen in gesunde Bahnen zu lenken, dann werden sich die Bahnen, die Autounternehmen und besonders die Autounternehmen unter sich finanziell ruinieren. Ich glaube, es lädt eine schwere Verantwortung auf sich, wer sich heute dieser drohenden Gefahr verschliesst.

Der Bundesrat ist sich dieser drohenden Katastrophe schon lange bewusst, denn schon im Jahre 1937 schrieb er in einer Botschaft an die eidgenössischen Räte: „Die Folgen des Verkehrschaos treffen nicht nur die Transportunternehmen, sowohl Bah-

nen wie Auto, sondern die gesamte schweizerische Volkswirtschaft. Ganz gleichgültig, ob die heutigen Zustände im Transportwesen von der Bahn- oder von der Autoseite aus betrachtet werden, drängt sich die Ueberzeugung auf, dass sie auf die Dauer unhaltbar sind. Die Entwicklung in allen Ländern hat gelehrt, dass eine Ordnung im Transportwesen nicht von selber eintritt, dass vielmehr die Ordnung des Verkehrswesens zu den Aufgaben des Staates gehört und durch gesetzliche Massnahmen erfolgen muss.“

Das Verkehrsteilungsgesetz im Jahre 1935 begegnete noch einer ausgesprochenen Interesselosigkeit im Schweizervolke und darin lag sicher in der Hauptsache der Grund der Verwerfung des Gesetzes. Es waren wenige in der Lage, sich wirklich über die Bedeutung und die Verhältnisse im Verkehrswesen Rechenschaft zu geben. Die Bahnen, denen damals im wesentlichen die Aufgabe oblag, für die Annahme des Verkehrsteilungsgesetzes zu werben, verfielen nachher einer ausserordentlich unfreundlichen Kritik. Wenn man die Zeitungen jener Jahre durchgeht, muss man sich wirklich wundern über die Misstimmung, welche sich damals gegen die Direktion, die Verwaltung und das Personal der Bahnen geltend gemacht hat. Es war so, dass die Bundesbahnobligationen an der Börse zu einem ausserordentlich schlechten Kurs gehandelt wurden, viel schlechter als die Bundesobligationen. Selbst Leute, denen man ein klares Urteil zugetraut hätte, übersahen damals, dass die Schulden der Bundesbahnen zugleich Schulden des ganzen Schweizervolkes sind, und die Erkenntnis, dass wir alle ohne Ausnahme den Schaden zu tragen haben, wenn es den Bahnen schlecht geht, fehlt — das muss man feststellen — noch heute manchen Leuten. Wer erinnert sich nicht an die unerquicklichen Diskussionen, wenn in den eidgenössischen Räten die Rechnung und der Voranschlag der Bundesbahnen diskutiert wurden und wenn es sich dann wieder ergab, dass die Bundesbahnen die Schuld der Eidgenossenschaft allwöchentlich um rund 1 Million Franken erhöhten. Wie immer in solchen Fällen, suchte man nach Sündenböcken und hat Unrecht geschaffen.

In jener Zeit fanden sich in der „Litra“, der Liga für rationelle Verkehrswirtschaft, Leute zusammen, die es als Pflicht erachteten, das Schweizervolk über die im Lande herrschenden, unerquicklichen Verkehrsverhältnisse aufzuklären und an der Lösung der schwierigen Probleme mitzuarbeiten. Ungesucht ergab sich dann die Aufgabe, die Bahnen und deren Personal vor unsachlichen und ungerechtfertigten Angriffen in Schutz zu nehmen. Als ich als damaliger Vorsitzender der Litra den Chef des Eidgenössischen Eisenbahndepartements über die Ziele der Litra orientierte, schrieb er mir «qu'il veut espérer qu'elle parviendra à éclairer un peu l'opinion publique, qui ne comprend pas l'importance du problème des transports que faussent les idées les plus singulières et les plus erronées».

Es ging gar nicht lange, so versah die Litra den Bahnen gegenüber die Rolle eines Blitzableiters und die meist recht unsachlichen, zum Teil recht gehässigen Angriffe einseitig Interessierter richteten sich weniger gegen die Bahnen als gegen die Mit-

arbeiter der Litra. Die Bahnen selbst liess man etwas in Ruhe.

Eines der ersten Ziele der Litra war und bleibt, durch eine Verfassungsbestimmung dem Bund das Recht zu verschaffen, gesetzgeberisch in die Verhältnisse Strasse-Schiene einzugreifen und im Interesse des ganzen Landes dem finanziellen Elend beider Transportunternehmen zu steuern. Unter Zuzug weiterer Kreise lancierte die Litra 1938 die uns heute beschäftigende Gütertransportinitiative. Trotz schärfster Bekämpfung, die wir erfahren haben, ist die Initiative in kurzer Zeit glänzend zustande gekommen. Mehr als 400 000 Schweizerbürger — 16 000 Unterschriften wurden gestrichen, weil sie mit Bleistift statt mit Tinte beglaubigt worden sind — haben durch ihre Unterschrift bekundet, dass unsere Volkswirtschaft durch das Verkehrschaos geschädigt wird und der Zustand nicht länger geduldet werden soll. Mehr als 400 000 stimmberechtigte Eidgenossen verlangten, dass dem Bund das Recht und die Pflicht zukommen solle, eine dem ganzen Lande dienende Verkehrsordnung und Verkehrsteilung zu schaffen. Die Lancierung der Gütertransportinitiative an sich hat schon Gutes gehabt. Sie hat dem Schweizervolk die Bedeutung und die Notwendigkeit einer eidgenössischen Transportordnung deutlich vor Augen geführt. Befürworter und Gegner wurden aufgerüttelt. Die Initiative hat mit der Gleichgültigkeit gegenüber den Verkehrsproblemen aufgeräumt, und sie hat die Lähmung, von der unsere Verkehrsstrategen nach der Verwerfung des Verkehrsteilungsgesetzes befallen waren, gebrochen. Die Bedrückung und der Missmut, welche damals, als Folge der vielen und so oft ungerechtfertigten Angriffe, auf dem Bahnpersonal lasteten, machten neuer Zuversicht und frischem Selbstvertrauen Platz, als bekannt wurde, was für ein gewaltiges Echo unsere Initiative im Schweizervolk gefunden hatte. Dieser Stimmungsumschwung war besonders bedeutungsvoll im Hinblick auf die Anforderungen, denen das Bahnpersonal seit 1939 für unsere Landesverteidigung zu genügen hat.

Eine 16er-Kommission, zusammengesetzt aus berufenen Fachmännern, bekam vom Bundesrat den Auftrag, die Gütertransportinitiative auf ihre Eignung zu prüfen und wenn möglich dem Bundesrat einen noch besseren Gegenvorschlag zu unterbreiten. Das lag durchaus im Sinne von uns Initianten, denn wir haben uns ausdrücklich vorbehalten, der Lösung zuzustimmen, die die beste Gewähr bietet, dass jedes Verkehrsmittel da eingesetzt wird, wo es nicht nur einem Einzelnen, sondern der ganzen Volkswirtschaft am besten dient. Dabei sind wir von Fachleuten darin beraten worden, dass, Ausnahmen vorbehalten, in diesem Sinne für den Güterverkehr die Bahnen in erster Linie geeignet sind. Weder der Gegenvorschlag des Bundesrates noch der unserer ständerätlichen Kommission nehmen zu dieser und anderen Einzelfragen Stellung, und persönlich bin auch ich heute der Ansicht, dass es besser ist, erst bei der Gesetzesberatung zu bestimmen, was dem ganzen Lande am besten frommt. Die Hauptsache ist, dass sowohl vom Bundesrat wie auch von der ständerätlichen Kommission die Gütertransportinitiative dahin unterstützt wird, dass dem Bunde das Recht und

die Pflicht zukommt, den ganzen Gütertransport nach volkswirtschaftlichen Erwägungen zum Nutzen des ganzen Landes zu ordnen. Die Verankerung dieses Grundsatzes in der Bundesverfassung ist heute das Wesentliche.

Der Herr Kommissionspräsident hat in seinem interessanten und sehr gründlichen Ausführungen in bezug auf die Auslegung der Gütertransportinitiative sicher eine nicht ganz richtige Darstellung gebracht. Er hat ausgeführt, dass die Gütertransportinitiative insbesondere Bezug nehme auf den Strassenverkehr, und dass sie entschieden zu wenig auf die anderen Transportarten, also die, die nicht auf der Strasse sich vollziehen, eingestellt sei. Da möchte ich doch vorlesen, was unsere Gütertransportinitiative als erste Bestimmung enthält: „Der Bund ordnet die Güterbeförderung durch motorisch betriebene Transportmittel nach volkswirtschaftlichen Grundsätzen.“ Sie sehen, dass keine Beschränkung in bezug auf Strasse, Luft oder Wasser vorgesehen ist. Nach diesem Wortlaut ist der Bundesrat befugt, auf allen Gebieten, wo ein motorischer Gütertransport stattfindet, zu liefern und ihn nach dem Besten des Landes zu leiten. Was die Bestimmung über den Ferngüterverkehr, der insbesondere den Bahnen zuzuweisen sei, anbelangt, so wurde beschlossen, dass die Initianten ausgesprochen bahnfreundlich und automobilfreundlich seien. Dass das aber nicht der Fall ist, können Sie sehen, wenn Sie nachprüfen, wer alles der Initiative beigetreten ist. Sie werden den betreffenden Herren aus unserm Rate nicht entgegenhalten können, dass sie automobilfeindlich seien. Es heisst ganz ausdrücklich: „Dementsprechend — sofern es dem Lande dient und soweit volkswirtschaftliche Grundsätze beachtet werden — sorgt der Bund dafür, dass der Ferngüterverkehr sich vorwiegend auf den Bahnen abwickelt.“ Zu dieser Bestimmung haben uns damals Fachleute geraten, mit dem Hinweis auf die Lösungen, die in andern Ländern auf diesem Gebiete bereits Platz gegriffen haben.

Bundesrat und ständerätliche Kommission sind in ihren Vorschlägen insoweit weitergegangen als das Initiativkomitee, als sie nicht nur den Gütertransport, sondern auch den gegen Entgelt erfolgenden Personentransport einschlossen. 1938, als wir die Gütertransportinitiative dem Volke vorlegten, hatten wir Bedenken, so weit zu gehen, und verliessen uns auf das Postregal, das bereits in der Verfassung verankert ist. Wir dürfen heute hoffen, dass die mehrjährige Aufklärungsarbeit der Litra und auch die ernste Zeit, die wir heute erleben, im Schweizervolk das Verständnis für die Notwendigkeit einer eidgenössischen Transportordnung geweckt haben. Ich bin zwar noch nicht überzeugt, ob es nicht besser wäre, in die neue Verfassungsbestimmung nur den Güterverkehr und nicht auch den Personenverkehr einzubeziehen. In der Einzelberatung werde ich noch darauf zurückkommen. Denn es ist entschieden zu sagen, dass in dieser Hinsicht die Ausführungen von Herrn Kollega Schmuki nicht voll befriedigen konnten. Er hat uns die Sache so dargestellt, dass der Bundesrat eine andere Auffassung habe als die Rechtsgelehrten, wie z. B. Herr Prof. Blumenstein. Ich glaube, dass da noch eine genauere Prüfung stattfinden sollte.

Bundesrat und ständerätliche Kommission wollen die Verkehrsordnung besonders auch in den Dienst der Landesverteidigung stellen. Auch das ist zu begrüssen. Die Litra hat sich schon 1936 für die Vermehrung der armeetauglichen Autos eingesetzt, und ihrer Anregung ist es zu danken, dass der bezügliche Art. 15 in die provisorische Auto-transportordnung aufgenommen worden ist. Das gleiche Ziel verfolgte ein Postulat, das ich vor drei Jahren hier vertreten habe, wie Sie sich vielleicht noch erinnern werden.

Ob schliesslich die Gütertransportinitiative zugunsten eines Gegenvorschlages der Bundesversammlung zurückgezogen werden kann, wird sich erst entscheiden lassen, wenn sich Ständerat und Nationalrat auf einen Verfassungstext geeinigt haben, den man beurteilen kann. Aber ich gebe meiner Hoffnung Ausdruck, dass die eidgenössischen Räte sich auf eine Verfassungsbestimmung einigen werden, die im Interesse unseres Vaterlandes als Grundlage dienen kann für eine gute Ordnung des so ernststen Problemes Schiene-Strasse.

Ich schliesse mich also dem Antrag der einstimmigen Kommission auf Beratung des vorliegenden Gegenvorschlages an.

M. Béguin: A la date du 24 février 1942, la Via Vita adressait au Parlement fédéral un mémoire au sujet du message du 19 décembre 1941 concernant une modification de la Constitution par une disposition sur les transports par chemin de fer, par route, par eau et par air.

Je n'ai pas l'intention d'examiner ici de façon approfondie les allégués, les considérations et les thèses développées dans ce document dont les auteurs d'ailleurs se placent à un point de vue qui, à certains égards, peut être considéré comme justifié. Toutefois mon attention a été retenue par la manière de voir exposée dans différents passages de ce mémoire, en particulier, à la page 4 où nous pouvons lire par exemple ceci: «... on ne parle plus guère aujourd'hui de l'assainissement des chemins de fer fédéraux dont il a tant été question des années durant...». Un peu plus loin, le mémoire de Via Vita, qui commente donc le message du Conseil fédéral, dit encore: «... Nous sommes fondés à présumer que ce redressement des chemins de fer fédéraux» — recherché par le projet de loi fédérale de 1936 — «est cherché aux dépens des transports routiers». Enfin, troisième allusion de même caractère: «... Aussi, tant qu'il ne nous sera pas dit en termes claires et engageant les autorités quelle sera la réglementation du trafic privé dans la future législation des transports et que, de plus, la réalisation de l'assainissement des chemins de fer fédéraux n'aura pas été abordée sérieusement et effectivement, force nous est de demander...», etc.

On semble donc vouloir créer une sorte de légende selon laquelle la question de l'assainissement et de la réorganisation des chemins de fer fédéraux n'intéresserait plus ceux-ci; qu'il s'agirait là d'une idée plus ou moins abandonnée et que l'on s'en tiendrait maintenant exclusivement à une lutte contre la concurrence de l'automobile. C'est contre cette assertion que je voudrais m'élever en constatant que du côté de Via Vita on n'aurait

certainement pas avancé des affirmations semblables si l'on s'était donné la peine de reprendre les documents officiels émanant des chemins de fer fédéraux et qui concernent l'assainissement de cette entreprise.

Le projet de loi porte la date du 24 novembre 1936. Après une longue attente de plusieurs années, attente que nous avons regrettée, il a été déposé par le Conseil fédéral qui, semble-t-il, avait peine à se décider à saisir le Parlement de ses propositions. La priorité a été attribuée au Conseil national, lequel s'en est occupé avec assez de diligence: c'est le 22 mars 1938 que sont intervenues ces décisions définitives de l'autre Chambre. La commission du Conseil des Etats, présidée par notre collègue M. Amstalden, s'est réunie et, au cours de plusieurs sessions, elle a examiné de façon approfondie le projet de réorganisation. Des divergences de vues assez grandes ont surgi avec le Conseil national et c'est au moment où l'on abordait la discussion au Conseil des Etats que l'ajournement a été décidé parce qu'à cette époque on avait repris la question des caisses de pension, le problème des traitements du personnel fédéral qui fut l'objet du vote populaire négatif que vous savez, le 3 décembre 1939. C'est ce qui explique pourquoi jusqu'à présent le projet n'est pas venu devant le Conseil des Etats, encore que la commission eût, provisoirement en tout cas, arrêté ses propositions. Je tiens à faire remarquer que tout cela s'est fait en dehors des chemins de fer fédéraux et sans leur intervention. Ils sont demeurés constamment sur le terrain où ils s'étaient placés, réclamant de façon pressante la réorganisation et l'assainissement de l'entreprise. Si je tiens à le rappeler, c'est qu'il importe de détruire l'effet qu'auraient pu produire les assertions de Via Vita dans son mémoire, laquelle semble ignorer les documents officiels. En effet, la documentation officielle établit que le conseil d'administration et la direction générale des chemins de fer fédéraux, depuis le dépôt du projet en 1936, n'ont jamais cessé d'insister sur l'urgence d'un assainissement financier de l'entreprise. Les documents les plus concluants à cet égard sont sans conteste les rapports de gestion, à commencer par celui de l'exercice 1936, année où ont paru le message et le projet d'une nouvelle loi sur les chemins de fer fédéraux. Or, le rapport de gestion de 1936 de la direction générale, approuvé par le conseil d'administration, disait ceci:

«En même temps que notre rapport du 23 mars 1936 sur la réorganisation et l'assainissement des chemins de fer fédéraux, nous avons transmis au chef du Département fédéral des postes et des chemins de fer un second projet de loi sur les chemins de fer fédéraux. Le 24 novembre 1936, vous avez publié un message à l'appui d'un projet de loi. Il est à souhaiter que l'œuvre de redressement financier et de réorganisation soit bientôt réalisée avec succès.»

Nous trouvons le même son de cloche dans le rapport de gestion de l'exercice 1937 où nous pouvons lire: «Dans notre rapport du 30 avril 1937 nous souhaitons «que l'œuvre de redressement financier et de réorganisation soit bientôt réalisée avec succès.» Malgré l'amélioration sensible qu'accuse l'exercice 1937, la nécessité d'un assainissement

général tel que le prévoit le projet de nouvelles lois des chemins de fer fédéraux pendant devant les Chambres subsiste entièrement, d'autant plus que les recettes de l'année courante ont plus de tendance à diminuer. Différer la solution de ce problème ne serait que rendre plus difficiles et plus pénibles les mesures qu'il faudra prendre tôt ou tard. Tout retard apporté à l'assainissement de la Caisse de pension et de secours aura aussi pour effet de contraindre l'entreprise comme le personnel à de plus lourds sacrifices encore. Aussi convient-il de former des vœux pour que la discussion du projet de loi soit promptement menée à son terme.» Le même langage est repris dans le rapport de gestion de l'année suivante (1938):

«Par suite de nouveaux reculs de trafic enregistrés en 1938 la situation générale des Chemins de fer fédéraux est devenue sensiblement moins favorable qu'en 1937; et les résultats des premiers mois de 1939 ne permettent pas d'envisager une amélioration décisive. Dans ces conditions, nous ne pouvons que former le vœu de voir le projet de loi fédérale modifiant le statut des fonctionnaires et l'assurance du personnel entrer en vigueur le plus tôt possible afin qu'à son tour la nouvelle loi sur les Chemins de fer fédéraux puisse développer ses effets; car, ainsi que nous le disions dans notre précédent rapport tout retard apporté à l'assainissement des chemins de fer fédéraux ne fera que rendre plus difficile et plus pénible les mesures indispensables qu'il faudra prendre tôt ou tard.»

Et puis, dans le rapport de gestion de 1939 cette opinion était exprimée à nouveau tant par la direction générale que par le conseil d'administration des Chemins de fer fédéraux qui ont voulu dégager leur responsabilité vis-à-vis des Chambres et du Conseil fédéral en démontrant que leur point de vue n'a jamais varié malgré le résultat momentanément favorable des comptes annuels. Voici, en effet, ce que dit le rapport de gestion de 1939:

«L'assainissement de l'entreprise reste donc, aujourd'hui comme hier, une impérieuse nécessité. Aussi, le conseil d'administration émet-il le vœu que la discussion du projet, pendant devant les Chambres, de nouvelle loi sur les chemins de fer fédéraux soit le plus tôt possible menée à chef et que le problème rail-route soit résolu sur le plan pratique.»

Le rapport de gestion de 1940 également fait retentir la même note:

«Aussi, comme dans le rapport de l'exercice précédent, le conseil d'administration estime-t-il de son devoir d'insister de la façon la plus pressante sur la nécessité d'entreprendre l'assainissement financier des Chemins de fer fédéraux et émet-il le vœu que la discussion du projet de nouvelle loi sur les chemins de fer fédéraux soit le plus tôt possible menée à chef.»

Ainsi la situation est claire et les membres de la commission du Conseil des Etats s'occupant de la question des Chemins de fer fédéraux savent que chaque année, lors de la présentation soit du budget soit des comptes, le président de la direction générale, qui est entendu, n'a jamais cessé d'insister et d'émettre cette opinion qu'aux Chemins de fer fédéraux on demande instamment la reprise de la discussion du projet de loi d'assainissement et de

réorganisation que le Conseil fédéral présenté en date du 24 novembre 1936.

Nous reconnaissons qu'il s'est produit des événements qui expliquent le renvoi de cette discussion et qu'il n'y a pas là un manque de bonne volonté ni de la part du Conseil fédéral ni de la part des Chambres. Mais, en présence du jugement émis en quelque sorte d'une façon un peu imprudente par la Via Vita dans ce mémoire rendu public, je tenais à réfuter l'opinion exposée et à rappeler et confirmer que les Chemins de fer fédéraux réclament derechef, d'une façon très nette, la reprise par le Conseil des Etats et par les Chambres du projet concernant leur assainissement qui demeure une tâche urgente, indispensable et nécessaire.

M. Celio, conseiller fédéral: Après le rapport si complet et si documenté de l'honorable président de votre commission, M. Schmucki, après le discours très précis de l'honorable M. Mouttet, après les observations caustiques de M. de Coulon et les observations et précisions de MM. Käser et Béguin, après les messages qui ont déjà été présentés par le Conseil fédéral dans cette matière en 1934, 1937, 1941, après toute la littérature qui existe dans le domaine des transports, vous serez bien d'accord pour penser que je n'ai pas grande lumière à apporter aujourd'hui dans le débat. Je me bornerai donc à répondre à certaines objections qu'on formule si souvent en dehors de cette Chambre et spécialement aux suivantes: Est-ce que cette réforme est nécessaire? Est-ce le moment de la réaliser? Quelle est la différence fondamentale entre l'initiative et le contreprojet? Et enfin: Pourquoi le Conseil fédéral est-il disposé à se rallier au projet de votre commission?

Sur le premier point, savoir si la réforme est nécessaire, je crois qu'il faut donner la parole aux chiffres qui sont plus éloquents que toute parole.

Le développement du trafic automobile dans la période de l'après-guerre 1914/1918 est représenté par ces données statistiques: En 1920, il circulait en Suisse 8900 voitures de tourisme et 3300 camions. En 1938, la dernière année de l'avant-guerre actuelle, le nombre des voitures de tourisme était de 76 500 et celui des camions de 20 000. Cela signifie que le parc des voitures de tourisme s'était élevé de 9 fois par rapport au nombre des véhicules de 1920 et celui des camions avait passé de 1 à 7. Ce régime pléthorique ou hypertrophique a été la cause de la crise bien connue qui a caractérisé les dernières années de l'avant-guerre, 1930 à 1939. Cette crise générale a frappé le rail et la route en même temps. Qu'il me suffise de vous rappeler encore certains chiffres pour ce qui touche à la situation du rail dans cette période désastreuse. Le solde du compte de profits et pertes des Chemins de fer fédéraux pour les années 1931 à 1938 a été le suivant: En 1931, solde passif 10 millions; en 1932, 49 millions; en 1933, 48 millions; en 1934, 42 millions; en 1935, 58 millions; en 1936, 67 millions; en 1937, 14 millions; en 1938, 35 millions.

Vous savez — je l'ai déjà dit à ce Conseil — que si les Chemins de fer fédéraux avaient procédé à des amortissements rationnels, le solde passif dans ces années aurait été encore beaucoup plus élevé que ce ne fut le cas. Ce n'est qu'en 1939

qu'il y eut un solde actif de 7 millions. Vous en connaissez les causes. Ce fut l'année de l'exposition nationale, de la mobilisation générale, du magnifique effort d'importation de denrées alimentaires qui a permis à la Suisse de faire des réserves précieuses pour les premières années de guerre. Ce fut là le grand mérite du défunt conseiller fédéral Obrecht.

Pour les chemins de fer privés, c'est à peu près la même chose. N'avez-vous pas déjà voté une loi pour l'assainissement de ces chemins de fer? Je peux vous dire que le travail préparatoire est presque terminé et que j'espère encore cette année pouvoir terminer complètement l'assainissement de ces entreprises. Cela représente une somme de 125 millions environ. C'est là le meilleur démenti qu'on puisse infliger aux dires de certaines associations qui prétendent qu'on veut assainir les entreprises ferroviaires — Chemins de fer fédéraux et privés — aux dépens de l'automobilisme. Ainsi que l'a dit il y a un instant M. Béguin, l'assainissement des Chemins de fer fédéraux était une chose décidée avant la présentation de la réforme actuelle de la coordination des transports. D'ici peu de temps le Conseil fédéral aura à prendre des décisions définitives à cet effet.

On dit en italien «Se Messena piange, Sparta non ride» (si Messène pleure, Sparte ne rit pas). Cela revient à dire que si la situation financière et les conditions d'exploitation des chemins de fer en général étaient précaires dans les années d'avant guerre, celles des transports routiers motorisés ne l'étaient pas moins. Ainsi je lis dans le message fort intéressant de 1937 que «les trains circulaient à moitié vides et que les camions étaient complètement chargés». En un mot, c'était la concurrence irrationnelle entre le rail et la route: d'une part, des mesures prises par les chemins de fer pour combattre la concurrence automobile, d'autre part, l'établissement de tarifs dérisoires appliqués par les camionneurs pour se faire la concurrence entre eux et la faire en même temps aux chemins de fer. Dans ces conditions, peut-on être surpris d'avoir vu les chemins de fer boucler leurs comptes annuels par des déficits impressionnants atteignant les chiffres que j'ai cités et de voir des entreprises de transport routier tomber en faillite? En 1938, on a compté 18 cas de faillites parmi les entrepreneurs de transports par route et un plus grand nombre de cas de procédures concordataires. En présence de ces faits, on peut donc bien conclure que la concurrence irrationnelle avait porté ses mauvais fruits, qui se traduisaient par la perte ou la dépréciation des capitaux publics et privés engagés dans les entreprises de transport par rail et par route.

C'est à cette lutte acharnée, à cette concurrence irrationnelle que les pouvoirs publics désirent maintenant mettre fin par la réforme constitutionnelle qui fait l'objet de vos délibérations.

A la lutte acharnée, on veut substituer la coopération, à la concurrence irrationnelle, la concurrence rationnelle. Voilà pourquoi la réforme est en principe nécessaire, indispensable dans l'intérêt public comme dans celui de la défense nationale.

Je vais répondre maintenant à la deuxième question: Est-ce actuellement le moment de réaliser cette réforme?

Une des objections qu'on formule le plus volontiers, c'est que cette réforme serait intempestive parce que, dit-on, toute concurrence des grands moyens de transport routier contre le rail a désormais disparu... Cet argument est fallacieux, il fait songer à ce renvoi systématique que certains avocats demandent dans des procès dont l'issue est très douteuse, c'est ce qu'on appelle dans le langage des tribunaux la procédure « défatigatoire ». Je suis convaincu, au contraire, que nul moment n'est plus propice que l'époque actuelle pour entreprendre de conduire à bon port une réforme de cette nature car le législateur ne subit pas, dans ce moment, la pression d'un état de choses alarmant. Actuellement, le chemin de fer n'a plus motif de se plaindre et d'engager la lutte contre les autres moyens de transport. Une telle lutte serait injustifiée; au surplus les autres entrepreneurs de transport méritent dans ces temps difficiles toute la compréhension des autorités, d'autant plus que leur activité et leur potentiel économique sont limités. Le législateur peut donc, en ce moment, observer et étudier avec la liberté d'esprit nécessaire le processus évolutif de l'ensemble des transports, se préparer à l'élaboration d'une loi d'application de la réforme avec calme, avec science, avec expérience. D'ailleurs il est une chose qu'on ne doit pas oublier: c'est que le Conseil fédéral se trouve en présence d'une initiative populaire ayant réuni comme le relevaient tout à l'heure MM. Mouttet et Käser, plus de 400 000 signatures. Dans ces conditions, il serait de bien mauvais goût démocratique que de laisser un tel acte populaire tomber à l'oubli dans les tiroirs du palais fédéral. Nul moment, je le répète, n'est plus favorable que celui-ci, pour légiférer en matière de transports: à une condition toutefois, c'est que l'on ait foi dans l'avenir et que l'on croie qu'après l'orage nous reverrons le soleil. *Post nubila, Foebus!*

J'en viens maintenant à la troisième question: Quelles sont les différences principales entre le projet proposé par l'initiative populaire et le contreprojet qui vous est soumis?

A MM. Mouttet et Käser qui se sont faits les interprètes de l'initiative, je dirai qu'il n'y a de ma part nulle intention de critiquer celle-ci comme telle. J'admets, au contraire, le grand mérite de cette initiative qui a mis encore une fois sur le tapis le grand problème des transports et qui l'a posé sur le terrain constitutionnel. Cependant tout n'est pas parfait dans ce monde, pas même l'initiative qui nous occupe.

La première différence fondamentale — je laisse les autres mineures de côté — consiste en ceci que l'initiative ne fait aucune allusion à la défense nationale. Elle se borne à préciser que les transports de marchandises doivent être réglés conformément aux besoins de l'économie nationale. Il y a là, il faut bien le reconnaître, une grande lacune car une réglementation conforme aux besoins de l'économie nationale ne tient pas forcément compte des intérêts de l'armée. Ceux-ci conditionnent sans doute l'existence de l'Etat mais ils ne sont pas compris dans la notion d'économie nationale, seul élément reconnu par les initiants. Pour des raisons financières évidentes, il n'est pas

possible que l'armée entretienne un parc de véhicules lui appartenant ou au moyen desquels elle pourrait en temps de guerre exécuter tous ses transports routiers. Partant, l'administration militaire en est réduite à faire appel au parc des véhicules privés par voie de réquisition, ces véhicules devant être à même de remplir la tâche qui leur incombe, à condition seulement, d'être aptes à faire campagne. C'est pourquoi il faut s'efforcer non seulement de créer un parc de véhicules solide et de type uniforme et aussi de veiller à ce qu'il se renouvelle suffisamment mais encore posséder un nombre suffisant de chauffeurs exercés et de mécaniciens expérimentés. En effet, l'armée a besoin d'incorporer dans les troupes motorisées le personnel qui, dans la vie civile, est familiarisé avec les camions. C'est dire qu'elle ne saurait admettre des prescriptions qui auraient pour conséquence une réduction de l'effectif tant des véhicules mobili-sables que des conducteurs.

Voilà pourquoi c'est une lacune de cette initiative de n'avoir pas introduit dans son texte la conception de la défense nationale. C'est par contre l'avantage du contre-projet d'avoir tenu compte de ce grand principe.

La deuxième différence essentielle consiste dans ce que le texte de l'initiative précise déjà une des modalités du partage du trafic, un mode dans la réglementation de la concurrence. Cette précision n'est pas conforme au principe auquel doit s'inspirer un dispositif de nature constitutionnelle qui doit contenir seulement des normes générales et non des prescriptions ou modalités spéciales d'application. M. de Coulon a fait une certaine critique de la tendance que nous avons d'éliminer toute modalité du texte de la réforme constitutionnelle. Mais c'est une nécessité, un principe d'économie de réforme constitutionnelle.

Le texte de l'initiative — en effet — prévoit déjà que la Confédération pourvoit à ce que les transports de marchandises à longue distance soient effectués essentiellement par chemin de fer. Autrement dit, le législateur reçoit la mission de procéder à un partage selon la formule: les transports à petite distance appartiennent à la route; les transports à grande distance appartiennent au rail. En fait, une certaine division du travail d'après la distance n'est opérée déjà sur la base de ce principe. Tandis que les transports à petite et moyenne distances sont principalement exécutés à l'aide de véhicules automobiles, le trafic de grande zone s'effectue par voie ferrée surtout. En Suisse comme dans d'autres pays cet état de choses a pour ainsi dire pris naissance automatiquement. Mais dès que des mesures législatives interviennent en faveur de l'un ou de l'autre des moyens de transport afin de tracer une ligne de démarcation entre la grande et la petite distances, force est de les considérer comme pratiquement impraticables si l'on veut éviter l'arbitraire et des rigueurs excessives. Des essais de ce genre, partout où ils ont été tentés, se sont heurtés à des difficultés insurmontables. Voilà pourquoi il est trop tôt de dire déjà maintenant qu'une de ces modalités est indispensable dans l'application de demain. Il faut attendre.

Vous voyez que le texte de l'initiative, en négli-

geant l'élément de la défense nationale et en précisant déjà une modalité de partage du trafic, s'il néglige, d'une part, quelque chose d'essentiel, contient, d'autre part, quelque chose de trop. Et ce quelque chose de trop peut être fatal au sort de la réforme et peut engendrer des équivoques: car, en indiquant déjà dans la Constitution un des modes d'application, le doute peut surgir qu'il en est le seul alors qu'il n'est peut-être pas même nécessaire; et en fixant déjà un mode de partage, les intéressés auraient le droit de prétendre qu'on vise déjà dès maintenant dans l'article constitutionnel les autres modes possibles ou probables de réglementation du trafic. Ce qui serait impossible et redoutable. Je dis que cela n'est pas possible et peut être redoutable car nous traversons une période dans laquelle il est impossible de prévoir immédiatement les modalités d'application.

Reste maintenant la troisième question que je voudrais traiter devant vous: savoir pourquoi le Conseil fédéral est disposé à se rallier au texte de votre commission une fois que votre Conseil et la commission du Conseil national l'auront adopté. Entre le texte du Conseil fédéral et le texte de votre commission, il n'y a point de divergence fondamentale. Mais le projet de votre commission est déjà le résultat de certaines objections formulées après la présentation de celui du Conseil fédéral: il est donc plus complet. Il est prévu dans votre texte que toute la coordination des transports se fera par la législation. Ceci n'était pas dit *expressis verbis* dans le texte du Conseil fédéral, bien que cela ait été prévu dans le message, page 12 de la rédaction française et allemande, où l'on peut lire: «Lesquelles des mesures y aurait-il eu lieu d'appliquer? C'est ce que montrera le développement des transports et ce que devra déterminer la législation, c'est-à-dire la votation populaire?» Il est donc bien précisé dans le texte du message du Conseil fédéral que la votation populaire aura lieu. Mais il paraît qu'en dépit de cette déclaration très catégorique du message du Conseil fédéral, très explicite du nouveau texte, dans certains milieux intéressés — Via Vita, certaines revues automobilistes — on craint toujours que sous l'expression «par la législation», on cache Dieu sait quelle machination ou complot pour éluder la votation populaire. Cela n'est pas du tout le cas. Je déclare que par cette expression «la législation», j'entends que la loi d'application durable de cette réforme sera soumise aux dispositions de l'article 89 de la Constitution fédérale, savoir que si 30 000 citoyens suisses demandent le referendum, le peuple suisse sera appelé à manifester sa volonté pour ou contre cette loi. Votre commission a donc été bien inspirée d'insérer dans le texte de la réforme ce que le Conseil fédéral s'était borné à déclarer dans son message.

Le nouvel article constitutionnel est, comme on le définit en allemand avec une formule concise «ein Kompetenzartikel».

Il confère à la Confédération le droit de légiférer dans le domaine des transports, mais uniquement dans le cadre et selon les limites fixées par la nouvelle disposition constitutionnelle. Ce sont ces limites qui jouent un rôle décisif dans l'application de la réforme. Or, la structure du texte de votre commission me paraît à cet égard très heu-

reuse. Certes que si ce texte prévoyait qu'à la Confédération est accordée, d'une façon illimitée, la faculté de coordonner le trafic par chemin de fer et les transports motorisés sur la voie publique, par terre, par eau, la Confédération pourrait entreprendre une œuvre législative sans borne. Mais voilà qu'à cette faculté illimitée de coordination, vous avez mis tout de suite une condition limitative et même des conditions limitatives devant constituer la garantie que l'Etat ne pourra jamais abuser de son droit de légiférer. Votre projet — c'était du reste l'idée fondamentale dont s'inspirait également le projet du Conseil fédéral — énonce par une formule bien évidente les conditions dans lesquelles cela peut se réaliser: il énonce nettement les moyens auxquels le Conseil fédéral recourra pour atteindre le but visé: à savoir la coopération des divers moyens de transport et la réglementation de la concurrence. Il est ainsi bien précisé que la coordination des moyens de transports ne saurait être réalisée dans la loi sous forme de solutions à tendances monopolisatrices. La mise en œuvre des moyens de transport ne doit donc pas être influencée, pas plus par le monopole que par la liberté absolue, parce qu'il s'agit d'instituer un régime de concurrence réglementée qui représente une solution intermédiaire entre le monopole et la liberté intégrale. La formule, selon laquelle on devra assurer une coopération ou, si vous préférez, une collaboration rationnelle des divers moyens de transport, n'est pas simplement une façon de s'exprimer ni une allusion vague à un système de partage du trafic, ni une phrase forgée pour recueillir le maximum d'adhésions à la révision constitutionnelle. Elle est au contraire la base, la pierre de touche du nouveau système. Et je tiens à bien le souligner car, ce matin encore, l'honorable M. de Coulon a exprimé le désir de savoir quelle était la signification profonde de ces mots: coopération, réglementation de la concurrence. Je lui répondrai en disant ceci: Cela signifie que pour élaborer une loi d'exécution du texte constitutionnel, le législateur ne pourra jamais perdre de vue cette idée basilique qui exclut toute possibilité d'accorder au préalable la prééminence à un mode de transport sur un autre, de subordonner l'un à l'autre. Il va sans dire que, pour déterminer l'importance d'un mode de locomotion par rapport à un autre, on ne pourra pas faire abstraction des avantages que l'un présente en tant que service public, comparativement à l'autre, ni de l'utilité plus grande que l'un pourra offrir pour la défense nationale. Mais une fois faite, cette distinction qui résulte de la nature des choses, la solution du problème devra s'inspirer du principe de la coopération des divers modes de transport — chemin de fer, automobile, navigation, aéronautique — ou plutôt être régie par ce principe dans l'intérêt de l'économie publique comme dans celui de l'intérêt privé. Ce principe, inséré dans la Constitution, devra être respecté dans les lois d'application.

J'arrive ainsi à la fin de mon exposé. Permettez-moi d'ajouter encore quelques mots à l'adresse de ceux qui voudraient dès aujourd'hui savoir comment sera appliqué le principe constitutionnel. En effet les uns — par exemple M. de Coulon — disent: «Le Conseil fédéral sait déjà ce qu'il veut, l'Office

des transports a sans doute déjà préparé une loi d'application...» Ils se trompent! Car nous vivons dans un temps tellement exceptionnel, tellement anormal, qu'il est impossible de tirer dès aujourd'hui des conclusions quant à ce que pourra être l'application durable de la loi de demain en vertu de cette réforme constitutionnelle. Pouvons-nous en effet savoir quel sera le développement de tout le trafic dans le domaine des transports vis-à-vis du problème de l'automobilisme? L'incertitude est la seule certitude. Est-ce que peut-être le prix de la benzine ne jouera pas demain un rôle important dans les conditions de ce trafic? Un grand rôle ne sera-t-il pas joué également peut-être par le problème des pneus? Peut-on dire si le commerce des carburants demeurera libre ou si les Etats qui nous environnent ne vont pas en introduire le monopole? Ce sont là autant de points interrogatifs, autant de problèmes auxquels il est impossible de donner une réponse satisfaisante. Dès lors, il serait téméraire de vouloir dire maintenant si les modalités d'application du principe constitutionnel seront d'une sorte ou de l'autre; il faut d'abord attendre de savoir comment se développeront les événements pour pouvoir donner une forme définitive à la législation future.

Et il faut surtout faire confiance, je ne dis pas au Conseil fédéral, mais au peuple auquel il appartiendra de décider en dernier ressort.

Ceci dit, je crois pouvoir conclure que le projet tel qu'il est sorti des délibérations de votre commission est une œuvre d'équilibre, grâce à laquelle les intérêts légitimes de tous les entrepreneurs de transport seront sauvegardés en même temps qu'harmonisés avec les intérêts supérieurs du pays, avec ceux de la défense nationale, avec ceux de notre économie publique. Je sais fort bien que la lutte sera dure pour arriver jusqu'à la victoire finale; mais, optimiste impénitent comme je suis, je crois aussi à l'esprit d'équilibre et à la sagesse du législateur et du peuple suisse. Cet équilibre et cette sagesse lui diront qu'il faut utiliser le temps doublement précieux de la paix dont il jouit encore, alors que les autres peuples sont en guerre, pour préparer une législation sociale dans laquelle les intérêts individuels et les intérêts de l'Etat soient harmonieusement adaptés aux exigences d'une vie plus conforme au progrès. C'est le vœu que j'exprime.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen.

Le Conseil passe sans opposition à la discussion des articles.

Hier wird die Beratung abgebrochen.
(Ici, le débat est interrompu.)

Vormittagssitzung vom 18. März 1942. Séance du 18 mars 1942, matin.

Vorsitz — Présidence: Hr. Fricker.

4185. Güterbeförderung mit Motorfahrzeugen. Begutachtung des Volksbegehrens.

Transport automobile de marchandises. Préavis sur l'initiative.

Fortsetzung. — Suite.

Siehe Seite 1 hiervor. — Voir page 1 ci-devant.

Artikelweise Beratung. — Discussion des articles.

Präsident: Wir bereinigen zuerst den Gegenentwurf der ständerätlichen Kommission (II).

Art. 1, Ziff. II, Abs. 1.

Antrag der Kommission.

II. Der Gegenentwurf der Bundesversammlung, der folgende Fassung hat: Der Bundesverfassung wird folgender Artikel beifügt:

Art. 23ter. ¹ Der Verkehr auf der Eisenbahn und die motorisierten Transporte auf der öffentlichen Strasse, zu Wasser und in der Luft sind in ihrem Verhältnis zueinander vom Bunde auf dem Wege der Gesetzgebung zu ordnen. Zu diesem Zwecke sichert der Bund die Zusammenarbeit der einzelnen Verkehrsmittel und regelt ihren Wettbewerb, zum Nutzen der Volkswirtschaft und der Landesverteidigung. Dabei kann nötigenfalls vom Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit abgewichen werden.

Art. 1, ch. II, al. 1.

Proposition de la commission.

II. Le contre-projet de l'Assemblée fédérale, qui a la teneur suivante:

La constitution fédérale est complétée par l'article suivant:

Art. 23ter. La Confédération coordonne par la législation le trafic par chemin de fer et les transports motorisés exécutés sur la voie publique, par eau et par air. A cet effet, elle assure la coopération des divers moyens de transports et en règle la concurrence, dans les conditions les meilleures pour l'économie publique et la défense nationale. Pour cela, elle peut au besoin déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

Schmuki, Berichterstatter: Wenn im Eintretensreferate mit dem Fernglase der Horizont künftiger Verkehrsplanung abgesehen wurde, soll jetzt unter dem Mikroskope die verfassungsrechtliche Festlegung dieser Verkehrspolitik untersucht werden.

Der Detailberatung seien zwei Vorbemerkungen vorangestellt:

1. Für das procedere unserer Beratungen wird es zweckmässig sein, vorerst den bundesrätlichen

Güterbeförderung mit Motorfahrzeugen. Begutachtung des Volksbegehrens.

Transport automobile de marchandises. Préavis sur l'initiative.

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1942
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	01
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	4185
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.03.1942
Date	
Data	
Seite	1-20
Page	
Pagina	
Ref. No	20 033 268

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

des transports a sans doute déjà préparé une loi d'application...» Ils se trompent! Car nous vivons dans un temps tellement exceptionnel, tellement anormal, qu'il est impossible de tirer dès aujourd'hui des conclusions quant à ce que pourra être l'application durable de la loi de demain en vertu de cette réforme constitutionnelle. Pouvons-nous en effet savoir quel sera le développement de tout le trafic dans le domaine des transports vis-à-vis du problème de l'automobilisme? L'incertitude est la seule certitude. Est-ce que peut-être le prix de la benzine ne jouera pas demain un rôle important dans les conditions de ce trafic? Un grand rôle ne sera-t-il pas joué également peut-être par le problème des pneus? Peut-on dire si le commerce des carburants demeurera libre ou si les Etats qui nous environnent ne vont pas en introduire le monopole? Ce sont là autant de points interrogatifs, autant de problèmes auxquels il est impossible de donner une réponse satisfaisante. Dès lors, il serait téméraire de vouloir dire maintenant si les modalités d'application du principe constitutionnel seront d'une sorte ou de l'autre; il faut d'abord attendre de savoir comment se développeront les événements pour pouvoir donner une forme définitive à la législation future.

Et il faut surtout faire confiance, je ne dis pas au Conseil fédéral, mais au peuple auquel il appartiendra de décider en dernier ressort.

Ceci dit, je crois pouvoir conclure que le projet tel qu'il est sorti des délibérations de votre commission est une œuvre d'équilibre, grâce à laquelle les intérêts légitimes de tous les entrepreneurs de transport seront sauvegardés en même temps qu'harmonisés avec les intérêts supérieurs du pays, avec ceux de la défense nationale, avec ceux de notre économie publique. Je sais fort bien que la lutte sera dure pour arriver jusqu'à la victoire finale; mais, optimiste impénitent comme je suis, je crois aussi à l'esprit d'équilibre et à la sagesse du législateur et du peuple suisse. Cet équilibre et cette sagesse lui diront qu'il faut utiliser le temps doublement précieux de la paix dont il jouit encore, alors que les autres peuples sont en guerre, pour préparer une législation sociale dans laquelle les intérêts individuels et les intérêts de l'Etat soient harmonieusement adaptés aux exigences d'une vie plus conforme au progrès. C'est le vœu que j'exprime.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen.

Le Conseil passe sans opposition à la discussion des articles.

Hier wird die Beratung abgebrochen.
(Ici, le débat est interrompu.)

Vormittagssitzung vom 18. März 1942. Séance du 18 mars 1942, matin.

Vorsitz — Présidence: Hr. Fricker.

4185. Güterbeförderung mit Motorfahrzeugen. Begutachtung des Volksbegehrens.

Transport automobile de marchandises. Préavis sur l'initiative.

Fortsetzung. — Suite.

Siehe Seite 1 hiervor. — Voir page 1 ci-devant.

Artikelweise Beratung. — Discussion des articles.

Präsident: Wir bereinigen zuerst den Gegenentwurf der ständerätlichen Kommission (II).

Art. 1, Ziff. II, Abs. 1.

Antrag der Kommission.

II. Der Gegenentwurf der Bundesversammlung, der folgende Fassung hat: Der Bundesverfassung wird folgender Artikel beifügt:

Art. 23ter. ¹ Der Verkehr auf der Eisenbahn und die motorisierten Transporte auf der öffentlichen Strasse, zu Wasser und in der Luft sind in ihrem Verhältnis zueinander vom Bunde auf dem Wege der Gesetzgebung zu ordnen. Zu diesem Zwecke sichert der Bund die Zusammenarbeit der einzelnen Verkehrsmittel und regelt ihren Wettbewerb, zum Nutzen der Volkswirtschaft und der Landesverteidigung. Dabei kann nötigenfalls vom Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit abgewichen werden.

Art. 1, ch. II, al. 1.

Proposition de la commission.

II. Le contre-projet de l'Assemblée fédérale, qui a la teneur suivante:

La constitution fédérale est complétée par l'article suivant:

Art. 23ter. La Confédération coordonne par la législation le trafic par chemin de fer et les transports motorisés exécutés sur la voie publique, par eau et par air. A cet effet, elle assure la coopération des divers moyens de transports et en règle la concurrence, dans les conditions les meilleures pour l'économie publique et la défense nationale. Pour cela, elle peut au besoin déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

Schmuki, Berichterstatter: Wenn im Eintretensreferate mit dem Fernglase der Horizont künftiger Verkehrsplanung abgesehen wurde, soll jetzt unter dem Mikroskope die verfassungsrechtliche Festlegung dieser Verkehrspolitik untersucht werden.

Der Detailberatung seien zwei Vorbemerkungen vorangestellt:

1. Für das procedere unserer Beratungen wird es zweckmässig sein, vorerst den bundesrätlichen

Gegenvorschlag zur Gütertransportinitiative zu behandeln und zwar in der Fassung unserer Kommission, um dann erst diesen bereinigten Verfassungsartikel demjenigen der Gütertransportinitiative gegenüberzustellen.

2. Kann ich Ihnen die Mitteilung machen, dass der Bundesrat mit den von unserer Kommission angebrachten Abänderungen sowohl inhaltlich, wie formell einverstanden ist. Er wird aber seinen eigenen Entwurf bis zur Annahme der Kommissionsvorlage durch den Ständerat und die nationalrätliche Kommission aufrecht erhalten, sonst könnte sich die eigenartige Situation ergeben, dass bei Ablehnung der Kommissionsvorlage kein offizieller Verfassungsentwurf mehr vorhanden wäre.

Der vom Bundesrate vorgeschlagene neue Verfassungsartikel mit den von der Kommission angebrachten Aenderungen — auf deren Bedeutung ich jeweils besonders hinweisen werde — hat folgenden Wortlaut:

„Der Verkehr auf der Eisenbahn und die motorisierten Transporte auf der öffentlichen Strasse, zu Wasser und in der Luft sind in ihrem Verhältnis zueinander vom Bunde auf dem Wege der Gesetzgebung zu ordnen. Zu diesem Zwecke sichert der Bund die Zusammenarbeit der einzelnen Verkehrsmittel und regelt ihren Wettbewerb, zum Nutzen der Volkswirtschaft und der Landesverteidigung. Dabei kann nötigenfalls vom Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit abgewichen werden.

Der Personenverkehr ohne Entgelt wird durch diesen Artikel nicht berührt.“

Wenn wir diesen Artikel einer systematischen Betrachtung unterziehen, ergibt sich folgendes Bild:

Im Rahmen des Verfassungssystems soll der neue Artikel an denjenigen über die öffentlichen Werke anschliessen, um so schon äusserlich anzudeuten, dass die Verkehrskoordination auf die Wahrung öffentlicher Interessen hingeordnet ist. Zugleich ist damit die neue Bundeskompetenz den anderen Normen des konstitutionellen Verkehrsrechtes vorangestellt, die allerdings ihrerseits sporadisch auseinanderliegen.

I.

Der Inhalt des mit dem neuen Verfassungsartikel grundgelegten Verkehrsrechtes wird zwei Bereiche der Verkehrswirtschaft erfassen, einerseits die Zusammenarbeit und andererseits die Wettbewerbsregelung — das heisst wohlverständlich Wettbewerbseinschränkung — der umschriebenen Kategorien von Verkehrsmitteln zu Lande, zu Wasser und in der Luft. Hier möchte ich nur kurz einer Bemerkung von Herrn Käser entgegen. Er hat in seinem Eintretensvotum behauptet, die Gütertransportinitiative hätte bei der Koordination die einzelnen Verkehrsmittel nicht beschränkt und sei damit auch einem verkehrswirtschaftlichen Wettbewerb der Binnenschifffahrt nicht hinderlich. Ja, wenn man nur den ersten Satz des von den Initianten vorgeschlagenen Verfassungsartikels zu lesen hätte, trifft dies zu. Aber, und das ist massgeblich, im zweiten Satz wird der Primat der Eisenbahn im Fernverkehr gefordert. Darin liegt eine klare, monopolistische Tendenz zugunsten der Eisenbahn, die damit die Verkehrstätigkeit der anderen Verkehrsmittel, so auch der Schifffahrt, einschränkt.

Bei einer einzelnen Verfassungsbestimmung geht es nicht an, die verschiedenen Sätze auseinanderzureissen. Eine richtige systematische Verfassungsinterpretation verlangt eine gesamtheitliche Würdigung des einzelnen Verfassungsartikels. Kehren wir aber zum bundesrätlichen Gegenvorschlage zurück. Ihre Kommission hat auf Anregung von Herrn Dr. Keller besonderen Wert darauf gelegt, die Regelung des Wettbewerbes ausdrücklich einzubeziehen. Eine Wettbewerbsordnung ist letztlich die unentbehrliche Voraussetzung für die Erreichung einer zweckmässigen Zusammenarbeit der einzelnen Transportmittel gemäss ihrer verkehrstechnischen und volkswirtschaftlichen Eignung. Die Einführung dieses neuen Momentes in die Verfassungsbestimmung ist von erheblicher materieller Tragweite. Sie bringt eine wertvolle und aufrichtige Präzisierung der angebotenen Bundesaufgabe. Denn durch den Anspruch auf Wettbewerbsordnung ist klar gesagt, dass die neue öffentlichrechtliche Verkehrsordnung einen Wettbewerb zwischen den einzelnen Transportmitteln belassen wird und somit keinem Verkehrsinstrument ein Monopolanspruch zukommt. Das Verhältnis der beiden Begriffe von Zusammenarbeit und Wettbewerbsregelung ist nicht scharf zu trennen. Die Zusammenarbeit beschlägt mehr die positive, die Wettbewerbsregelung mehr die negative Seite des angestrebten Zieles. Die Wettbewerbsregelung hält die Mitte zwischen ungebundener Verkehrsfreiheit und staatlichem Verkehrsmonopol.

II.

Die Zielsetzung der Ausführungsgesetzgebung, die *ratio legis*, ist auf zwei alternative oder kumulative Gesichtspunkte festgelegt:

1. Der Nutzen der Volkswirtschaft und die Landesverteidigung. Beide sind aber auch zugleich die unabdinglichen Voraussetzungen sowohl für gesetzgeberische Massnahmen überhaupt, als vor allem für deren Abweichen von der Handels- und Gewerbefreiheit, wie es im zweiten Satze eingeräumt wird. Was heisst „zum Nutzen der Volkswirtschaft“? Sicher ist es ein wirtschaftlicher Nutzen, der aber nicht nur rein erwerbsmässige, sondern auch weitere wirtschaftliche Vorteile begreift. Die Volkswirtschaft stellt aber kein wirtschaftliches Unternehmen dar, es ist eine soziale Einheit, die die Einzelwirtschaften nicht absorbiert, sondern ergänzt, ordnet und schützt. Unter diesem höheren Gesichtspunkte der Volkswirtschaft kann demnach ein wirtschaftlicher Nutzen nicht als ökonomischer Eigennutzen einzelner Verkehrsgruppen verstanden werden, selbst, wenn es staatswirtschaftliche oder gemischtwirtschaftliche Verkehrsträger wären, wie in unserem Bereiche Bundesbahnen und eventuell Privatbahnen. Auch sie bleiben der Volkswirtschaft untergeordnet, ihr Gedeihen ist somit nicht a priori der Nutzen der Volkswirtschaft. Eine derart vollkommene *Captatio benevolentiae* des Verfassungsgesetzgebers werden unsere Bundesbahnen auch mit der neuen Verfassungsbestimmung nicht beanspruchen können. Somit wird der Gesetzgeber nicht übersehen können, dass die Verkehrsmittel keinen Selbstzweck verfolgen, sondern der Volkswirtschaft und dem allgemeinen öffentlichen Interesse, im besondern auch der Landesverteidigung zu dienen haben. Diese Zielsetzung wird im französischen

Text besonders deutlich „dans les conditions les meilleures pour l'économie publique et la défense nationale“, ausgedrückt. Der künftige Gesetzgeber wird demnach die Einschränkungen auf diesem oder jenem verkehrswirtschaftlichen Sektor immer unter dem Gesichtspunkte des allgemeinen verkehrswirtschaftlichen Vorteils treffen.

2. Hier hat nun auch die Erwägung des zweiten Zieles, der Landesverteidigung einzusetzen, dem das neue Verkehrsrecht gleichermaßen dienstbar gemacht werden soll. Wenn ich mein Eintretensreferat von diesen Erörterungen entlastete, soll dies keineswegs ihre Bedeutung schmälern. Die Unsicherheit der rechtlichen Gestaltung, des motorisierten Gütertransportes blieb nicht ohne Einwirkung auf die normale und gesunde Entwicklung des schweizerischen Motorfahrzeugparkes. Zu Beginn der kriegerischen Ereignisse war ein bedrohlicher Rückgang des Bestandes an hochwertigen schweizerischen Motorfahrzeugen festzustellen, was für die Interessen der Landesverteidigung zu Bedenken Anlass gab. Es ist nicht möglich, den Bedarf der Armee an motorisierten Transportmitteln durch armee-eigene Fahrzeuge zu decken. Die Armee wird immer auf die Fahrzeugrequisition angewiesen sein. Auch Deutschland, das schon zu Kriegsbeginn über einen umfangreichen, den Heeresbedürfnissen angepassten armee-eigenen Motorfahrzeugpark verfügte, konnte der Requisition des zivilen Fahrzeugbestandes nicht entbehren. So ergibt sich auch für uns ohne weiteres die Forderung nach einem genügenden Bestand armeetauglicher Fahrzeuge. Bei Anlass der parlamentarischen Behandlung von Postulaten über die Heeresmotorisierung legte der damalige Chef des Eidg. Militärdepartementes dar, dass unser Landesbestand an Motorlastwagen zahlenmässig für Armee und Kriegswirtschaft ausreichte. Ungenügend sei dagegen die Zahl der armeetauglichen Fahrzeuge, wobei einer zweckmässigen Armeemotorisierung vor allem auch die Unzahl der im Verkehr stehenden Marken und Modelle entgegenstände. Die Vermehrung der armeetauglichen Motorlastwagen wurde dann auch mit einem einfachen Bundesbeschluss vom 5. April 1939 angestrengt. Einfaches, aber kostspieliges Mittel dieser gesetzlichen Massnahme waren Rückvergütung der Automobilsteuern durch den Bund und zusätzliche Subventionierungen. Dafür musste ein Kredit von 1,4 Millionen Franken eingesetzt werden. Unter der Drohung des Krieges war dies sicher die zweckmässigste Massnahme, deren Auswirkungen allerdings kaum mehr sehr wesentlich in Erscheinung traten. Die Mobilmachung unserer Armee und die folgenden Aktivdienste zeigten denn auch deutlich die empfindlichen Nachteile der Vielheit von Marken und Modellen bei den eingezogenen Fahrzeugen. Die Unkenntnis der Fahrer aller verschiedenen Fahrzeugtypen führte zu vielen Reparaturschäden. Als weiterer Nachteil tritt hinzu, dass bei dieser Vielgestalt ein genügendes Ersatzteillager unmöglich ist. Auch Deutschland hat nach seinem ersten motorisierten Einmarsch in Oesterreich und den späteren Kriegserfahrungen die erforderlichen Schlussfolgerungen in einer weitgehenden Typenbeschränkung gezogen. Eine rationelle Planung hinsichtlich Marken und Modellen, Kriegstüchtigkeit und Unterhalt der in Verkehr

gesetzten Fahrzeuge wird auch unserer Privatwirtschaft keine untragbaren Verpflichtungen bringen. Wir wagen sogar die Behauptung, dass solche Einschränkungen auch dem Interesse der eigenen Volkswirtschaft dienstbar, ja begrüssenswert sein können. In der Schweiz bestehen für Motorlastwagen verschiedene leistungsfähige Fabriken.

Die im Jahre 1940 in Kraft gesetzte Automobiltransportordnung bestimmt in Art. 15, dass die Konzessionsinhaber wie auch die registrierten Werkfahrzeughalter verpflichtet werden können, der Militärverwaltung entsprechende Fahrzeuge zu verwenden. Die heutige verfassungsrechtliche Grundlage des Autoartikels 37bis, wie auch die Militärartikel 19, 20 und 22 der Bundesverfassung, bilden nicht ein befriedigendes Verfassungsfundament, vor allem nicht für das Regime einer normalen Friedensgesetzgebung. So besteht auch zum Eingriff in die Autotransportwirtschaft für die Bedürfnisse der Heeresmotorisierung eine Lücke in den verfassungsrechtlichen Bundeskompetenzen. Auch Art. 212 der Militärorganisation gibt dem Bund in Aktivdienstzeiten wohl das Verfügungsrecht über alle Transportmittel. Indessen ist einerseits diese Zuständigkeit auf den Aktivdienst beschränkt und erstreckt sich andererseits wohl auf die militärische Verfügung, nicht aber auf die Beschaffenheit der Transportmittel. So ergibt sich eine ernsthafte Notwendigkeit, auch die Bedürfnisse der Landesverteidigung einer verfassungsrechtlichen Transportplanung voranzustellen.

III.

Die Verfassungsvorlage, wie ihr auch die Kommission mehrheitlich zustimmte, macht hinsichtlich der vom neuen Verkehrsregime erfassten Verkehrsarten nur für den unentgeltlichen Personenverkehr eine Ausnahme. Sie wird später motiviert. Alle anderen Verkehrsarten unterstehen aber dem Verfassungsrecht. Sie lassen sich in drei Gruppen gliedern:

1. Der gewerbmässige Verkehr, der die entgeltliche, regalfreie Personenbeförderung und die Güterbeförderung für Dritte umfasst.
2. Der echte Werkverkehr, bei dem Gütertransporte für einen eigenen Betrieb mit eigenen Fahrzeugen und Personal ausgeführt werden, ohne dass es ein Transportgewerbe ist.
3. Der gemischte Verkehr, der sowohl werkeigene, wie entgeltliche Drittransporte besorgt, welche letztere als unechter Werkverkehr bezeichnet werden.

Als Spezialität kommt dazu der sogenannte Konzernverkehr. Er erscheint bei konzernverbundenen Unternehmen, wobei sich die einzelnen Betriebe in Herstellung und Vertrieb eines Fabrikates oder in Produktion von Roh- oder Halbfabrikaten und deren Verarbeitung teilen.

Einer eingehenden Erörterung bedürfen der echte und der unechte Werkverkehr. Die Vielgestaltigkeit der angeführten Verkehrsarten allein und die Verschiedenheit ihrer wirtschaftlichen Bedürfnisse drängt an sich schon dazu, ihre einzelne verkehrsrechtliche Stellung nicht in einem grundlegenden Verfassungsartikel, sondern bei der Erwägung der Sonderbedürfnisse durch die Gesetzgebung zu ordnen. Nun hat sich aber hinsichtlich des Werkverkehrs eine besondere Opposition gezeigt, die vor allem ihr Postulat auf Ausnahme des Werkverkehrs vom neuen Verkehrsstatut in einer Ein-

gabe der Via Vita begründet. Die bisherige Automobiltransportordnung hat den echten Werkverkehr keinen einschränkenden Massnahmen unterworfen, ihn bloss zur Registrierung und zur Auskunftgabe über seine Transportleistungen verpflichtet. Der unechte Werkverkehr hingegen wurde verboten, jedoch ist diese letzte Bestimmung aus Gründen einer kriegsbedingten, rationellen Transportausnutzung bisher nicht in Kraft gesetzt worden. Die Generalversammlung des kriegswirtschaftlichen Syndikates der Lastwagenspediteure hat aber vor kurzen Tagen die Inkraftsetzung auch dieser Bestimmung verlangt. Sie machen dabei die bedrohliche Konkurrenzierung ihres Transportgewerbes durch den unechten Werkverkehr geltend. Sowohl die vom Post- und Eisenbahndepartement eingesetzte Studienkommission, als auch die auf Grund der Automobiltransportordnung eingesetzte Transportkommission, der die wichtigsten Wirtschaftsverbände des Landes, des Autotransportgewerbes und der öffentlichen Transportanstalten angehören, haben mehrheitlich die Auffassung vertreten, den Werkverkehr verfassungsrechtlich nicht schlechthin von jeder Verkehrsordnung auszunehmen.

Der Werkverkehr umfasste vor dem Kriege gegen zwei Drittel der beförderten Mengen und wirtschaftlich entscheidend die Hälfte der Tonnenkilometer, welcher Begriff verkehrswirtschaftlich Gewicht und Entfernung der Transporte mitumfasst. Nun ist es richtig, dass der echte Werkverkehr normalerweise sich überwiegend in kürzeren Distanzen abwickelt. Wie sehr sich aber der Werkfernverkehr entwickeln kann, ist unabsehbar. Dies hängt wesentlich ab von der künftigen Eisenbahntarifpolitik, die ihrerseits bestimmend vom Wettbewerb zwischen Eisenbahn und Automobil abhängt. Auch das würde keineswegs rechtfertigen, diese Verkehrsart zum vorneherein jeder Verkehrsplanung zu entziehen. Wenn immer der Werkfernverkehr ein bedeutsames Ausmass annähme, könnte sich durchaus die Notwendigkeit auch seiner Einordnung in ein getroffenes verkehrswirtschaftliches Wettbewerbssystem aufdrängen. Auch hier müsste dies dem Schutze des Werttarifsystems im Eisenbahngüterverkehr dienen, dessen ganze volkswirtschaftliche und verkehrswirtschaftliche Tragweite eingehend im Eintretensreferate dargestellt wurde. Die gemeinwirtschaftliche Mission der Eisenbahnen hängt weitgehend ab vom Ausgleich der niedertarifierten Grosstransporte durch höhertarifierte Wertgüter.

In diesem Zusammenhange bin ich veranlasst, auf die allgemeine Gefährdung des Werttarifs durch den Strassentransportverkehr zurückzukommen, wobei diese Ausführungen sich nicht etwa auf den Werkverkehr beschränken. Es erweist sich als notwendig, auch einmal das Dogma der Statistik, und zwar derjenigen über die Güterbeförderung von 1936/37 anzuzweifeln. Diese Richtigstellungen werden sich zwar nicht auf das statistische Ergebnis, als vielmehr auf eine grobe irrtümliche Schlussfolgerung beziehen. Dieselbe wird gerade von Interessenverbänden des Strassenverkehrs — so auch in einer Eingabe der Via Vita — zu gewichtigen Beweiskonstruktionen ausgebaut. Der Bericht des statistischen Amtes führt auf Seite 27 aus, „dass der Anteil der transportierten Menge an

niederwertigen Waren rund 37 Prozent betrage, an der tonnenkilometrischen Gesamtleistung aber nur 28 Prozent, da diese Güter vorwiegend über kürzere Strecken verfrachtet werden. Wenn annähernd 40 Prozent des Ladegutes spezifisch niederwertig ist (folgert der Bericht), so kann generell von einer „Entrahmung des Verkehrs“ durch das Automobil nicht wohl die Rede sein“. Diese letzte Schlussfolgerung ist unrichtig. Die Frage der Entrahmung des Verkehrs beurteilt sich nicht nach dem absolut beförderten Gewicht, sondern zum Gewicht kommt immer die zweite Funktion, die Entfernung. Die Erträge jedes Verkehrs enthalten die beiden Komponenten von Gewicht und Entfernung, was in der Einheit von Tonnenkilometern ausgedrückt ist. So sagt das statistische Amt denn auch bei der gleichen Argumentation, dass der Anteil der niedrigtarifierten Güter, gemessen an der tonnenkilometrischen Gesamtleistung, nur 28 Prozent beträgt. Aus dieser Feststellung lautet aber die richtige Folgerung: Wenn 72 Prozent der tonnenkilometrischen Gesamtleistung des Automobils sich auf spezifisch hochwertige Ladegüter bezieht, bestätigt sich die überall gemachte Beobachtung, dass durch den Strassentransport eine gewisse Entrahmung des Verkehrs erfolgt. Diese Tatsache ist übrigens in allen Ländern einwandfrei festgestellt worden. Die deutsche Reichsbahn hat 1938 die verhältnismässige Einnahme der Lastwagentransporte auf das 14fache der durchschnittlichen Schienenfracht festgestellt. Auch der Generalberichterstatte über das Verkehrsproblem im Schosse der internationalen Handelskammer, Sir Mance, weist in einem Buche „The Road and Rail Transport Problem“, 1940 erschienen, mit der Entrahmung des Verkehrs auf die Kardinalfrage der Erhaltung des gemeinwirtschaftlich unentbehrlichen Werttarifsystems hin.

Wenn wir zum Werkverkehr zurückgehen, ist für seinen Einbezug in das neue Verfassungsrecht auch die bereits erwogene Rücksicht auf die Heeresmotorisierung massgebend. Würden wir den Werkverkehr ausnehmen, ergäbe sich wiederum eine Lücke für die umfassende Sicherstellung der Heeresmotorisierung. Auch hierin ist entschieden die Argumentation der Via Vita irrtümlich, wenn sie entgegenhält, dass die Rücksichtnahme auf die Landesverteidigung kein dringliches Gebot des Einbezuges auch dieser Verkehrsart verlange. In allen europäischen Ländern ist auch der Werkverkehr in die verkehrsrechtliche Ordnung einbezogen. Aus der Gesamtheit dieser Ueberlegungen ist die Kommission nicht der Meinung, den Werkverkehr dem verfassungsrechtlichen Regime zu entziehen.

Die neue Verfassungsbestimmung soll in ihrem Bestreben einer weitsichtigen Verkehrsplanung nicht verstümmelt werden. Es wird die gegebene und natürliche Aufgabe der jeweiligen Gesetzgebung sein, auf die besonderen verkehrs- und betriebswirtschaftlichen Bedürfnisse des echten Werkverkehrs Bedacht zu nehmen. Dabei ist immer wieder auf die allgemeinen und unbedingten Voraussetzungen des neuen Verkehrsrechtes hinzuweisen: das wirtschaftliche Gesamtwohl und die Landesverteidigung. Nur in deren Umfang wird auch dem echten Werkverkehr eine Einschränkung

der Handels- und Gewerbefreiheit auferlegt werden können. Schlussendlich sei auch hier betont, dass auch eine verkehrsrechtliche Ordnung des Werkverkehrs auf dem ordentlichen Gesetzgebungswege erfolgt, wie dies durch eine besondere Redaktion der Kommissionsvorlage verdeutlicht wird, worauf ich zurückkomme. Auch die Botschaft des Bundesrates hat gerade bei den Ausführungen über den Werkverkehr auf Seite 12 „die Gesetzgebung, das heisst den Volkswillen“ ausdrücklich vorbehalten.

Im Rahmen dieser Erwägungen der einzelnen Verkehrsarten ist noch in besonderer Weise auf den unentgeltlichen Personenverkehr einzutreten. Der bundesrätliche Verfassungsentwurf sieht vor, diese Verkehrsart vom neuen Regime des Art. 23ter auszunehmen. Auch unsere Kommission ist mehrheitlich zu diesem Entschlusse gekommen. Die Initianten des Volksbegehrens hatten allerdings den Einbezug auch dieser Verkehrsart angestrengt. Sie hatten dabei speziell auch auf die Interessen der Heeresmotorisierung hingewiesen. Bei näherem Zusehen erweisen sich aber gerade diese Bedürfnisse bei den Personenautomobilen nicht in gleicher Weise. Einerseits besteht ein sehr grosser Privatwagenpark. Entscheidend ist aber andererseits, dass für Personenautomobile keine inländische Industrie besteht, sondern lediglich einige Montage-Werkstätten für ausländische Marken. Auch mit intensivsten zollpolitischen Massnahmen würde eine inländische Automobilindustrie keine prosperitäre Entwicklungsfähigkeit erreichen. So würden Typisierungsbemühungen, wie sie bei einer inländischen Lastwagenindustrie erreichbar sind, bei den ausländischen Privatwagen unvergleichbaren Schwierigkeiten begegnen. Auch das Eidg. Militärdepartement ist der Meinung, dass die Bedürfnisse der Landesverteidigung keinen Einbezug des unentgeltlichen Personenverkehrs in Art. 23ter verlangen. So ist die Kommission in überwiegender Mehrheit zum Schlusse gekommen, den unentgeltlichen Personenverkehr von Art. 23ter auszunehmen, weil ein sachliches Bedürfnis nicht vorliegt und somit der bedeutsamen Verkehrsordination keine vermeidbaren Bedenken und Widerstände geschaffen werden sollen.

Auf eine verfassungsrechtliche Konsequenz sei kurz hingewiesen. Es ist in der Kommission bemerkt worden, dass durch diese Sonderbehandlung des unentgeltlichen Personenverkehrs gleichzeitig auch die Anwendung des Automobilartikels 37bis beschränkt werde. Dem ist aus dem Gesichtspunkte einer systematischen Verfassungsinterpretation aber entgegenzuhalten, dass die Sonderstellung des unentgeltlichen Personenverkehrs sich nur auf das Regime des neuen Verfassungsartikels 23ter bezieht, wovon aber der Wirkungskreis des Automobilartikels 37bis nicht betroffen wird.

Im Bestreben einer vollständigen Abklärung der Tragweite von Art. 23ter sei beigefügt, dass durch die Ausnahme des unentgeltlichen Personenverkehrs nicht auch der gelegentliche entgeltliche Personenverkehr dem neuen Verfassungsregime entzogen wird. Es könnten sich auch in dieser Richtung vielleicht einmal Bedürfnisse zu einer verkehrsrechtlichen Ordnung ergeben, nachdem das Postregal nicht den gelegentlichen, sondern

nur den regelmässigen, gewerbmässigen Personenverkehr für sich beansprucht. Im übrigen entbehrt die Gütertransportinitiative in ihrer Verkehrsordnung auch dieser Verkehrsart.

IV.

Einer sicheren Orientierung diene eine knappe Zusammenfassung der Kommissionsabänderungen gegenüber dem bundesrätlichen Verfassungsentwurf.

1. Die Kommission hat bei der Enumeration der Verkehrswege die Strassen ausdrücklich als öffentliche Strassen präzisiert.

2. Die Ausführung der neuen Bundeskompetenz ist deutlich „auf den Weg der Gesetzgebung“ verwiesen worden. Die Bedeutung dieser Garantieklausel werde ich in den Schlussbetrachtungen noch beleuchten.

3. Neben die Zusammenarbeit ist auch „die Regelung des Wettbewerbes“ als ein Mittel zur umschriebenen Zielerreichung angenommen worden. Die Konsequenzen dieser Ergänzung sind bereits besprochen.

4. Die Entbindung von der Handels- und Gewerbefreiheit hat die Kommission in den Artikel selbst aufgenommen, was als Vereinfachung eine Revision von Art. 31 der geltenden Verfassung oder gar Art. 31bis der neuen Wirtschaftsartikel erübrigt.

Für eine sichere Verkehrsplanung vermöchte übrigens auch Art. 31bis der neuen Wirtschaftsartikel nur in larger Interpretation eine nicht sehr befriedigende Verfassungsgrundlage zu bieten.

5. Nachdem die Zusammenarbeit der einzelnen Verkehrsmittel auch noch durch deren Wettbewerbsregelung präzisiert wurde, war es angezeigt, den schwerfälligen Satz zu teilen. Die Kommission hat hingegen mit Sorgfalt die einzelnen Sätze mit den Ausdrücken „zu diesem Zwecke“ und „dabei“ verbunden, in der Absicht, die Einheitlichkeit der Verfassungsbestimmung auch äusserlich zu sichern. Als weitere redaktionelle Aenderung heisst es im Kommissionstext statt „eine“ nun „die“ Zusammenarbeit und statt gewährleistet „sichert“ die Zusammenarbeit. Schliesslich wird die Ausnahme im Absatz 2 auf den ganzen „Artikel“ bezogen und nicht nur von Bestimmung gesprochen. Denn Absatz 1 enthält nach dem Einbezug der Handels- und Gewerbefreiheit nun drei verschiedene Bestimmungen.

V.

Als letzter Problemkreis ist das durch den neuen Verfassungsartikel grundlegende, gesetzliche Verkehrsrecht zu erwägen. Nachdem die Automobiltransportordnung vom 1938 mit dem nicht unbedenklichen chirurgischen Mittel der Dringlichkeit erlassen wurde, begegnet nun auch das geplante Verfassungsrecht nicht ganz unbegreiflichen Befürchtungen. Es wird vorgebracht, dass mit einer neuen Verfassungsgrundlage auch das neue Verkehrsrecht wiederum diesen Weg gehen könnte. Die Dringlichkeit der Automobiltransportordnung, die am 30. September 1938 erlassen, aber erst zwei Jahre später in Kraft gesetzt wurde, bietet einer staatsrechtlichen Kritik unzweifelhaft ein verwundbares Ziel. Dem mag auch die neuartige verfassungsrechtliche Argumentation einer bloss

provisorischen und Versuchszwecken dienenden Rechtssetzung nicht standzuhalten. Die Ratio der verfassungsmässigen Einschränkung des Dringlichkeitsrechts durch seine Befristung kann nicht umgekehrt immer dann zur Dringlichkeitspraxis Anlass geben, wenn es sich um provisorisches oder transitorisches Recht handelt. Dies hiesse Teufel mit Belzebub austreiben.

Diesen Bedenken hat sich auch unsere Kommission nicht verschlossen und hat dem bundesrätlichen Verfassungsentwurf die beachtliche Klausel eingefügt, dass das neue Verkehrsrecht „auf dem Wege der Gesetzgebung“ zu erlassen sei. Damit soll auch bei der Ausführungsgesetzgebung das Volk zu seinem Mitspracherrecht kommen. Uebrigens habe ich bereits früher auf bezügliche Aeusserungen der Botschaft hingewiesen. Die Begehren automobilistischer Interessenvertreter hatten weitergehend postuliert, dass die Anwendung der Dringlichkeitsklausel im Verfassungstexte expressis verbis ausgeschlossen werden müsse. Eine solche Forderung geht entschieden zu weit und würde den Staat in Zeiten ernsthafter Krisen zum vornherein zur Hilflosigkeit verurteilen. Ihr sonderbares Autoverdict erkennen die gleichen Leute allerdings nicht, wenn sie gleichzeitig die dringliche Verlängerung der Autotransportordnung vorsehen. Die von der Kommission eingefügte Garantie will aber durchaus eine gewissenhafte Anwendung des ordentlichen verfassungsmässigen Rechtssetzungsweges sichern. In diesem Sinne hat auch Herr Bundesrat Dr. Celio bei einer kürzlichen Pressekonferenz sich geäussert. Das Volk soll auch bei der verkehrswirtschaftlichen Gesetzgebung seiner Mitverantwortung nicht entwöhnt werden. Eine Bemerkung ist aber noch notwendig. Die im Verfassungstexte angebrachte Gesetzesklausel enthält aber nicht gleichzeitig auch einen bedingungslosen Ausschluss des Verordnungsweges. Auch das neue Verkehrsrecht wird kaum des elastischen Vollzugsweges durch das Mittel der Verordnung immer entbehren können, was übrigens im Gesetze einer besonderen Delegationsbestimmung bedarf. Diese Frage entscheidet sich durchaus nach einer ordentlichen Praxis schweizerischer Rechtssetzung.

Im Schosse der Kommission ist vorgetragen worden, dass hinsichtlich der neuen Gesetzgebung nur spärliche Einsichten vorlägen. In der Automobiltransportordnung ist aber bereits die Richtung der neuen Gesetzgebung angezeigt. Für den gewerbsmässigen Gütertransport wird in Art. 3 die Bewilligungspflicht statuiert, während der Werkverkehr lediglich einer Registrierpflicht unterworfen ist. Die Erteilung der Bewilligung unterliegt aber dem Nachweis eines Bedürfnisses. Ebenso können verbindliche Tarife und Beförderungsbedingungen festgesetzt werden. Die berufszugehörigen Transportunternehmer werden in einem Zwangskartell zusammengeschlossen, das einen wirtschaftlichen Selbstverwaltungskörper darstellt, ähnlich wie wir es im Wirtschaftsrecht der Krisenzeit bei verschiedenen Importzentralen, weiterhin bei der Milchwirtschaft und heute auch bei den kriegswirtschaftlichen Syndikaten kennen. Auf Grund der Automobiltransportordnung ist ferner eine Transportkommission geschaffen worden, der die massgeblichen Vertreter der Wirtschaftsverbände,

des Autotransportgewerbes und der öffentlichen Transportanstalten angehören. Diesem Organ obliegt die Begutachtung der bezüglichen verkehrswirtschaftlichen Fragen, wie auch die Entscheidung von Streitigkeiten, die sich aus der Autotransportordnung ergeben können. Auf sozialpolitische Massnahmen, wie obligatorische Gesamtarbeitsverträge sei nur hingewiesen, zumal heute dafür im Bundesbeschluss über die Allgemeinverbindlichkeit von Gesamtarbeitsverträgen auch eine allgemeinere Rechtsgrundlage geschaffen ist. In einer seinerzeitigen Denkschrift des Redressement National, eines würdigen Gremiums von Wissenschaftern und Wirtschaftsfachleuten, war seinerzeit beim Bedürfnisnachweis der Automobiltransportordnung auf die jungen Depossidierten hingewiesen worden, denen der Berufszugang gesperrt sei. Diese nur scheinbare Enterbung übersieht die verderblichen Folgen einer ungehemmten Ueberfüllung eines Wirtschaftszweiges, die unweigerlich zu einer ruinösen Konkurrenz zwingt. Sie verkennt, dass bei einer fortschreitenden Ueberspannung der Transportkapazität die gleichen Berufstätigen dafür im Alter die Erdrückung ihrer wirtschaftlichen Existenz erleben können. Auf die auch dem Gesamtwohle abträglichen Konsequenzen kommen wir nicht zurück. Die Autotransportordnung hat jedoch keine Ausscheidung von Nah- und Fernverkehr vorgenommen. Diese Entscheidungen hängen durchaus von der weiteren verkehrswirtschaftlichen Entwicklung ab, die ihrerseits dem Kriegsgeschehen und der nachkriegszeitlichen Entwicklung unterworfen sind.

Was im Eintretensreferate ausgeführt wurde, gilt auch hier. Von einer Fahrt ins Blaue kann beim neuen Verfassungsrecht nicht die Rede sein. Unser Bemühen gilt vielmehr der Festsetzung der bestimmten Grenzen und Voraussetzungen eines gesamtheitlichen Verkehrsrechtes, dessen Einzelheiten niemals in einer Verfassungsbestimmung ausgeführt sein können. Wesentlich und entscheidend bleibt die Gesamtkonzeption, womit in verantwortlicher Voraussicht die künftige Verkehrspolitik einer volks- und verkehrswirtschaftlichen Ordnung erst zugänglich gemacht wird.

So empfehle ich Ihnen, den von der mehrheitlichen Kommission vorgeschlagenen neuen Verfassungsartikel 23ter anzunehmen.

Bally: Der Kommissionsreferent hat darauf hingewiesen, dass wir mit dem Verfassungsartikel von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen. Ich möchte seine Ausführungen ergänzen mit dem Hinweis darauf, dass wir bei der Autotransportordnung damit begonnen haben, von der Handels- und Gewerbefreiheit abzuweichen und nun im Begriffe sind, das schrittweise mehr und mehr zu tun.

Der letzte Satz von Art. 23ter sagt: „Dabei kann nötigenfalls vom Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit abgewichen werden.“ Ich habe mich gefragt, warum dieser Nachsatz in Vorschlag gebracht wird. Ist es das Bekenntnis einer schönen Seele, die uns, die wir uns mehr oder weniger fest an den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit klammern, sagen will, dass es damit vorbei ist, dass die Handels- und Gewerbefreiheit in totaler Form nicht aufrecht erhalten werden kann?

Darum gibt diese Fassung *expressis verbis* dem Gesetzgeber die Kompetenz, nötigenfalls davon abzuweichen. Nun dürfen wir aber nicht übersehen, dass die Fassung von Art. 23ter diese Missetat — als solche wird doch da und dort eine Einschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit noch angesehen — nicht nur dem Gesetzgeber für die Ausführung des Verfassungsartikels ausdrücklich erlaubt, sondern er geht mit dem guten Beispiel selbst schon im Verfassungsartikel voran. Herr Bundesrat Obrecht hat — ich glaube, es war anlässlich der Beratung der Wirtschaftsartikel — das Wort geprägt: „Wir wollen den Grundsatz der Freiheit in Handel und Gewerbe nicht aufheben, wir wollen nur Ordnung in der Freiheit schaffen.“ In seinem Sinn lautete der Vorschlag des Bundesrates: „Der Verkehr mit den verschiedenen Verkehrsmitteln auf der Strasse, zu Wasser und in der Luft ist vom Bund zu ordnen.“

Der vorliegende Vorschlag geht über den Sinn des Obrechtschen Wortes hinaus, indem er die absolute Freiheit des einzelnen weitergehend zügelt. Er sagt, dass eine zweckmässige Zusammenarbeit der einzelnen gewährleistet sein muss. Zusammenarbeit, das ist ein grosses Wort. Es gibt uns, wirtschaftlich betrachtet, als solches ein Optimum an Kraft nach innen und aussen, so dass es sich wohl rechtfertigt, auf ein weiteres Stück Freiheit in Handel und Gewerbe zu verzichten.

Der Kommissionsvorschlag geht aber noch einen Schritt weiter und dann einen kleinen Schritt zurück. Damit vermeidet er, wie der Herr Kommissionsreferent sich ausdrückte, eine Fahrt ins Blaue. Der Kommissionsvorschlag ordnet und sichert die Zusammenarbeit und regelt ihren Wettbewerb. Er „regelt“, indem er auf dem Gebiet des Transportwesens in das Steuer der Wirtschaft eingreift. Er lenkt die Wirtschaft. Damit begehrt er in den Augen mancher Wirtschaftsfreiheitsfanatiker eine neue Missetat, die aber, und darin sind wir wohl alle nur einer Meinung, heutzutage nicht mehr vermieden werden kann. Das müssen wir uns klar vor Augen halten, wir kommen um eine Regelung, um Massnahmen zur Lenkung der Wirtschaft nicht mehr herum. Die Kommission geht darin einen Schritt weiter als der Vorschlag des Bundesrates, gleichzeitig aber einen kleinen Schritt zurück. Er legt der Freiheit in Handel und Gewerbe nicht Fesseln an, denn er regelt nicht die Wirtschaft, sondern nur den Wettbewerb. Er lässt aber der befruchtenden Konkurrenz freie Bahn, er sichert ihr einen Platz und hält nur die illoyale Konkurrenz zurück, er lässt ihr die Zügel, oder zieht sie an, so wie es im Nutzen der Volkswirtschaft liegt (so steht's geschrieben). Dabei wird aber verschiedentlich vom Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit abgewichen, oder zum mindesten dem Gesetzgeber für die Ausführungsgesetze der Auftrag erteilt, es zu tun, nicht nur die Erlaubnis gegeben, es tun zu dürfen.

Es wäre in gewissem Sinne aufrichtiger, das hier offen zu sagen, mit den Worten beispielsweise: Dabei wird vom Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit abgewichen, oder besser muss — statt kann — abgewichen werden.

Ich stelle keinen Antrag, ich möchte es dem Herrn Kommissionspräsidenten überlassen, ob er

auf meine Anregung eintreten will. Es war mir nicht darum zu tun, einen Antrag zu stellen, ich wollte nur klar machen, dass wir in der Richtung der weiteren Einschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit steuern und wohl steuern müssen. Wir verankern den Grundsatz in der Verfassung und geben die Richtlinien, dass das Transportwesen im Interesse unserer Volkswirtschaft geordnet, die Zusammenarbeit der verschiedenen Unternehmungsarten gesichert, und der Wettbewerb und damit die ganze Transportwirtschaft grundsätzlich in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit geregelt werden soll. Das Wie bleibt in Anpassung an die Kriegs-, Nachkriegs- und Friedenszeit der Gesetzgebung überlassen. Dies zur Klarstellung. Ich empfehle, dem Kommissionsantrag zu Art. 23ter zuzustimmen.

Präsident: Wir diskutieren zuerst über Absatz 1. Zustimmung. — *Adhésion.*

M. Mouttet: C'est au sujet du deuxième alinéa que je prends la parole.

Si l'on se place au point de vue de la technique législative pure, sans se préoccuper des chances d'acceptation de la revision constitutionnelle par le peuple, on doit reconnaître que la meilleure formule consisterait à supprimer le deuxième alinéa de l'article 23ter. Pourquoi? Parce que le but primaire, essentiel de la réforme est d'attribuer à la Confédération le droit d'établir un régime général des transports. Or, pour établir celui-ci, il faut envisager les transports dans leur ensemble, comme un tout, et donner à la Confédération la possibilité de régler rationnellement aussi bien les transports de personnes que les transports de choses. Il faudrait donc se borner, pour le moment, à créer la base constitutionnelle. A l'occasion de l'élaboration de ce régime général des transports par voie législative, on examinerait alors si certains transports peuvent être laissés en dehors de cette réglementation, s'il y a lieu de leur accorder certaines dispenses ou de les faire bénéficier de certains avantages. Je songe ici non seulement au transport non rémunéré des personnes mais aussi, par exemple, au trafic des marchandises, à ce qu'on appelle, en allemand, «Marktverkehr». C'est dans la loi d'application et non pas dans l'article constitutionnel qu'il faut prévoir les exceptions au principe d'après lequel tout trafic — élément de notre économie suisse des transports — tombe sous le régime général de ceux-ci.

Malgré les arguments que l'on pourrait tirer de certaines expériences passées, pour juger de l'attitude des automobilistes à l'égard d'un article constitutionnel de ce genre, je crois cependant qu'en faisant appel au bon sens et à l'esprit civique de la plupart d'entre eux, on arriverait tout de même à leur faire accepter le principe constitutionnel de l'élaboration par la Confédération d'un régime général des transports. Les droits de ceux qui font des transports non rémunérés de personnes pourraient toujours être sauvegardés dans la discussion de la loi d'application du principe constitutionnel. Et si cette loi ne leur donnait pas satisfaction, ils pourraient enfin en appeler au verdict populaire, car la Confédération n'entend pas légi-

férer sur cette matière par voie d'arrêté muni de la clause d'urgence — ainsi qu'on l'a dit hier — mais par une loi laissant au peuple la possibilité de demander le referendum.

C'est donc confiant dans l'esprit de compréhension et dans le civisme de ces automobilistes que je vais faire non pas une proposition, mais exprimer tout au moins le vœu que le Conseil fédéral examine encore une fois, avant de soumettre notre projet à la commission du Conseil national, la question de savoir s'il n'y aurait pas lieu de biffer le deuxième alinéa et de le remplacer par une disposition qui aurait à peu près la teneur suivante: «La loi statue les exceptions aux principes ci-dessus.»

Il y aurait ainsi une garantie de plus pour dire que c'est par voie législative et non pas par voie d'arrêté urgent qu'en temps ordinaire il faut régler cette matière et la Confédération aurait plus de liberté et plus de souplesse pour élaborer la loi d'application.

Tel est le vœu que je me permets d'exprimer au Conseil fédéral.

Präsident: Herr Mouttet hat nun bereits zum zweiten Absatz gesprochen. Wir wollen aber doch zuerst Abs. 1 bereinigen und nur darüber sprechen.

Käser: Gestatten Sie mir nur eine kleine Bemerkung. Sie betrifft eigentlich mehr die Ausführungen des Herrn Kommissionsreferenten, Herrn Ständerat Schmuki.

Ich glaube, auch diesmal hat es Herr Ständerat, Schmuki an der richtigen Interpretation der Initiative etwas fehlen lassen. Ich habe bereits in meinem letzten Votum ausgeführt, dass ich dem Gegenvorschlag insofern zustimme, weil er den Vorzug hat, die Frage der Landesverteidigung ebenfalls mit einzubeziehen und als ich mich auch überzeugt habe, es sei zweckmässig, die ganze Sache als einen Kompetenzartikel in die Verfassung aufzunehmen und von Einzelheiten abzusehen.

Wenn Herr Ständerat Schmuki meint, unsere Gütertransportinitiative sei nicht so umfassend wie der Gegenvorschlag, so trifft das nun meiner Ansicht nach nicht zu, denn die Gütertransportinitiative spricht allgemein von motorisch betriebenen Transportmitteln und beschränkt sich nicht auf den motorisierten Verkehr auf den Strassen, sondern sie meint alle motorisierten Transportmittel, sei es mit der Bahn, auf der Strasse, in der Luft oder auf dem Wasser. Weiter sagt Herr Ständerat Schmuki, im zweiten Satz wolle die Gütertransportinitiative ein Monopol zugunsten der Bahnen schaffen. Das kann ich nun nicht gelten lassen. Es heisst hier nicht etwa, dass einfach der Fernverkehr den Bahnen vorbehalten sei, sondern ausdrücklich, dass, wenn die volkswirtschaftlichen Gründe es rechtfertigen, also nur dann, der Fernverkehr den Bahnen zuzuhalten sei. Das fällt nun heute insofern nicht so sehr in Betracht, als der Fernverkehr ohnedies jetzt schon in der Hauptsache den Bahnen zufällt. Ich meine also, das Gesetz soll diese Sache regeln, aber ich lege Wert darauf, dass die Interpretation nicht so eng sei, wie Herr Ständerat Schmuki es zum Ausdruck gebracht hat.

Das ist die einzige Bemerkung, die ich zu Abs. 1 zu machen habe.

Altwegg: Wie der Herr Kommissionspräsident bereits ausgeführt hat, konnte der Gütertransportinitiative eine gewisse Einseitigkeit nicht abgesprochen werden. Wenn auch Herr Käser nach dieser Richtung die Sache etwas abschwächen will, so konnte doch ganz sicher nicht bestritten werden, dass die vorwiegende Zuteilung der Ferntransporte an die Schiene eine einseitige Lösung darstellt.

In diesem Gütertransportartikel fehlten im weiteren die modernen oder zukünftigen Verkehrsmittel des Wassers und der Luft, es war nur die allgemeine Fassung: „Güterbeförderung durch motorisch betriebene Transportmittel“ gewählt. Wenn auch Herr Käser darauf hinweist, da seien ja selbstverständlich die Wasser- und Luftverkehrsmittel auch inbegriffen, so sind sie eben doch vergessen worden. Das ergibt sich gerade daraus, dass im zweiten Satz diese Ferntransporte der Schiene zugewiesen wurden.

Diese Zuteilung der Ferntransporte an die Schiene kann man noch verstehen gegenüber dem Automobil, aber gegenüber Schifffahrt und Luftverkehr ist das unverständlich. In unserer Kommission durften wir ein sehr interessantes Referat eines Experten über die schweizerische Luftschifffahrt anhören. Dort hat man uns eine eher pessimistische Auskunft gegeben: Für die Luftschifffahrt sei die Schweiz eigentlich zu klein, Binnenschifffahrt könne ernstlich nicht in Frage kommen, für die schweizerische Luftschifffahrt könne höchstens der Anschluss an den Weltverkehr, Moskau, Südamerika, Australien, alles Gebiete, die heute vielleicht interessant, aber weniger angenehm zu überfliegen wären, in Betracht kommen. Aber gerade deshalb, weil bei der Luftschifffahrt der Fernverkehr in erster Linie in Frage kommt, dürfte man nicht sagen, dass der Fernverkehr vorwiegend der Schiene zugewiesen werde. Das spricht nicht dafür, dass man an die Luft gedacht habe.

Ganz dasselbe ist zu sagen bei den Wasserwegen. Hier handelt es sich, soweit wir diese Binnenschifffahrt anstreben, in erster Linie um den Verkehr mit dem Meer. Auch bei diesem Verkehr kommt es gerade auf die langen Strecken an, auf denen billigere Transporte verlangt werden; auch hier tritt die Einseitigkeit der Gütertransportinitiative zutage; sie wird allerdings, wie es scheint, bestritten. Wir sind aber dem Bundesrat ausserordentlich dankbar, dass er diese Fassung ergänzt hat, einmal dadurch, dass er in aller Deutlichkeit Wasser und Luft hier aufgenommen hat, und dass er im fernern den Satz 2, den ich in diesem Zusammenhang beanstanden muss, beseitigt hat. Ich bin hier nicht allein; alle die Kreise, die hier interessiert sind, werden dem Bundesrat für diese neue Fassung ausserordentlich dankbar sein.

In diesem Zusammenhang darf ich doch erwähnen, dass das Interesse für die Schifffahrt ausserordentlich im Steigen begriffen ist, nicht nur in Genf und im Tessin, sondern ebenso sehr in der Ostschweiz. Der Herr Referent hat in verdankenswerter Weise auf diese Verhältnisse hingewiesen. Man erwartet in den Gegenden um den Bodensee durch billigere Transporte eine Verbesserung einer Situation, die man zum Teil als unhaltbar bezeichnet, man erhofft durch diese billigen Transporte eine Erleichterung für die bestehenden Industrien

und einen Anreiz für eine neue industrielle Belebung, als Ersatz für den Ausfall, den wir dort erlebt haben, im Kanton St. Gallen durch Wegfall der Stickerei, am Bodensee durch das Stilllegen der Seeschifffahrt. Ich darf das Departement heute erneut darauf aufmerksam machen, dass man gerade in jüngster Zeit wieder beunruhigt ist, weil gegen diese Verlängerung der Schifffahrt nach dem Bodensee immer wieder Sturm gelaufen wird von einer gewissen Opposition, der wir uneigennützig Absichten nicht ganz absprechen können. Immer wieder wird dagegen Sturm gelaufen und Stimmung gemacht, und es war deshalb für diese Landesgegend ausserordentlich erfreulich, dass das Departement in der Kommission über den Stand dieser Bestrebungen eine beruhigende Erklärung abgeben könnte. Die Opposition ist seit der Kommissionsberatung nicht stiller geworden. Soweit mir bekannt ist, wird die Wirtschaftlichkeit einer Verlängerung der Schifffahrt bis zum Bodensee vom Departement geprüft. Mit dieser Wirtschaftlichkeit ist das Interesse der Volkswirtschaft selbstverständlich verbunden. Wir begrüssen es, dass diese Belange genau geprüft werden, aber wir hoffen, dass diese Prüfung auf absolut neutraler Grundlage geschieht.

Käser: Ich bitte um Entschuldigung, wenn ich nochmals das Wort ergreife. Ich kann Herrn Kollegen Altwegg nicht vorschreiben, dass er aus der Güterbeförderungsinitiative das herausliest, was wir hineintun wollten, aber ich kann versichern, dass die Frage der Luftschifffahrt nicht ausser Betracht gelassen worden ist. Deshalb haben wir die allgemeine Fassung gewählt, die von motorisch betriebenen Transportmitteln spricht. Das ist so präzise, dass es wahrscheinlich für einen Kompetenzartikel in der Bundesverfassung genügen würde. Beim zweiten Satz sind immerhin die volkswirtschaftlichen Grundsätze das Primäre; sobald volkswirtschaftliche Grundsätze das als richtig erscheinen lassen, hätte eine Teilung einzutreten. Die Sache hat keine praktische Bedeutung mehr, denn dieser erste Absatz des Gegenvorschlages wird kaum auf grundsätzlichen Widerstand stossen im Initiativkomitee, wenigstens meiner Meinung nach nicht.

Schmuki, Berichterstatter: Gegenüber Herrn Käser möchte ich mir gestatten, nochmals darauf aufmerksam zu machen, dass ich an der Interpretation der Gütertransportinitiative, wie ich sie Ihnen dargelegt habe, speziell hinsichtlich ihrer monopolistischen Tendenz, unbedingt festhalten muss. Ich nehme aber mit Genugtuung davon Kenntnis, dass er im allgemeinen der von der Kommission vorgeschlagenen Fassung zustimmt.

Gegenüber den Ausführungen des Herrn Kollegen Bally möchte ich erneut darauf hinweisen, dass ohne Eingriff in die Handels- und Gewerbefreiheit eine Ordnung, eine Zusammenarbeit, eine Wettbewerbsregelung gar nicht möglich ist. Ich möchte Sie aber erneut bitten, zu beachten, dass nur unter zwei Voraussetzungen dieser Eingriff möglich ist: In Wahrung der volkswirtschaftlichen Interessen, die gleichbedeutend sind mit den Interessen des Gesamtwohls und der Interessen der Landesverteidigung. Um ganz vorsichtig zu sein, haben wir redaktionell noch beigefügt: „Nötigen-

falls“ kann von der Handels- und Gewerbefreiheit abgewichen werden. Schliesslich darf ich noch darauf hinweisen, dass die hier vorliegende Fassung kongruent ist mit den Anträgen, wie sie uns bei der Beratung der neuen Wirtschaftsartikel dargeboten wurden von unserem unvergessenen Patrioten, Herrn Bundesrat Obrecht, und vom Herrn Kollegen Ständerat Dr. Schöpfer. Ich glaube, das dürfte auch zur Beruhigung des verehrten Herrn Kollegen Bally dienen. Im übrigen möchte ich Ihnen neuerdings namens der Kommission Annahme der Fassung der Kommission empfehlen.

Angenommen. — *Adopté.*

Abs. 2.

Antrag der Kommission.

Der Personenverkehr ohne Entgelt wird durch diesen Artikel nicht berührt.

Al. 2.

Proposition de la commission.

Le transport non rémunéré des personnes n'est pas visé par le présent article.

Käser: Die grösste Differenz zwischen dem Initiativtext und dem Vorschlag der Kommission und des Bundesrates besteht darin, dass die Initiative sich nur auf den Güterverkehr bezieht, während der Gegenvorschlag auch den Personenverkehr eingeziehen will. Das Initiativkomitee hat auf den Personenverkehr Verzicht geleistet in der Auffassung, dass das Postregal nach dem Urteil zuständiger Fachleute und Rechtsgelehrter eine weitgehende Möglichkeit gebe, den Personenverkehr im Rahmen des Nötigen zu regeln und dass auch Art. 37 der Verfassung bereits Bestimmungen enthalte, die den Personenverkehr erfassen.

Der Gegenvorschlag will nun den Personenverkehr miteinbeziehen und damit sieht er sich genötigt, einen Nachsatz aufzunehmen, dahingehend, dass der unentgeltliche Personenverkehr von der Verfassungsbestimmung ausgeschlossen sei. Das bringt meines Erachtens eine höchst eigenartige und sogar bedenkliche Situation. Wer betreibt den unentgeltlichen Personenverkehr? Das sind alle Privatautobesitzer. Und nun sehen wir, dass in Abs. 1 der Bund das ganze Transportwesen so ordnen will, dass es zum Nutzen der Volkswirtschaft gereicht und die Landesverteidigung fördert. Dem haben sich alle zu unterziehen: Die Bundesbahnen, die Privatbahnen, die Schifffahrt, die Flugzeuge, Inhaber von Autotransportanstalten und der kleine Taxichauffeur, der Personen befördert. Mit Absatz 2 soll eine Bestimmung aufgenommen werden, dass alle diejenigen, welche ein eigenes Auto besitzen, eine Ausnahmestellung haben und in keiner Weise — das ist aus der Bestimmung direkt in Verbindung mit Abs. 1 zu schliessen — an das Landeswohl und die Landesverteidigung gebunden sind. Eine solche Verfassungsbestimmung in diesem Zusammenhang — sie ist vielleicht nicht so gemeint, aber sie kann so aufgefasst werden — ist mehr als nur ein Schönheitsfehler. Sie schafft eine Ausnahme, wie sie, glaube

ich, in der ganzen Verfassung sonst nirgends, enthalten ist. Ich habe vergeblich nach einer ähnlichen Ausnahmestellung irgend einer Kaste Menschen gesucht, wie sie hier geschaffen wird. Wäre ich Automobilist — ich bin es nicht — würde ich mich dagegen verwahren, dass man mir in der Verfassung sagt: „Du, Automobilist, Du brauchst Dich um die Landesverteidigung nicht zu scheren, Du brauchst dich nicht darnach zu richten, was nach volkswirtschaftlichen Erwägungen nötig ist.“ Ich würde eine solche Bestimmung als Beleidigung empfinden.

Nun hat Herr Ständerat Mouttet einen Vorschlag gemacht, wie noch vorgegangen werden könnte. Ich möchte mich diesem Vorschlag anschliessen. Wir haben schon ausgeführt, dass hier ein reiner Kompetenzartikel geschaffen werden soll. Wie ich bereits gesagt habe, möchte ich in bezug auf den Fernverkehr keine Einzelbestimmung haben, aber auch diese Einzelbestimmung zugunsten der privaten Autobesitzer gehört nicht in die Verfassung, sondern im Gesetz kann eventuell darauf Rücksicht genommen werden. Ich glaube, die Automobilisten dürfen das Vertrauen zum Parlament und zum Bundesrat haben, dass ihnen nicht Unbilliges zugemutet wird. Aber selbst der Herr Referent hat ausgeführt, dass auch für die Privatautomobilisten der Spruch gilt: „Freiheit in der Ordnung!“ Es kann sich die Notwendigkeit ergeben, dass sie herangezogen werden, was auch nach Art. 37 möglich ist. Der nun vorgeschlagene Absatz 2 schafft einen Gegensatz in der Verfassung. Das müssen wir vermeiden. Ich unterstütze deshalb lebhaft den Wunsch von Herrn Ständerat Mouttet, es möchte diesem Punkt vom Bundesrat und der Kommission noch Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Item: Herr Kollege Käser hat erklärt, Alinea 2 des Art. 23ter, so wie er von der Kommission vorgeschlagen wird, sei ein Schönheitsfehler. Ich habe die gleiche Auffassung, komme aber nicht zum gleichen Schluss, nämlich nicht zum Antrag, Al. 2 zu streichen, sondern es zu ergänzen, und zwar dahin, dass nicht nur der Personenverkehr ohne Entgelt durch diesen Artikel nicht berührt werde, sondern auch der Sachenverkehr ohne Entgelt. Ich finde es unbillig, dass man den unentgeltlichen Personenverkehr ausnehmen will, den unentgeltlichen Sachenverkehr, also den echten Werkverkehr, dagegen nicht. Im Alinea 1 dieses Artikels 23ter wird die Kompetenz des Bundes niedergelegt, den Verkehr auf der Eisenbahn, auf der öffentlichen Strasse, zu Wasser und in der Luft zu regeln; es wird also die Befugnis des Bundes statuiert, hier auf dem Wege der Gesetzgebung die Sache zu ordnen, und zwar heisst es ausdrücklich in diesem Al. 1: „Zum Zwecke der Zusammenarbeit, zum Nutzen der Volkswirtschaft und der Landesverteidigung.“ Ich glaube nun, dass es gerade im Interesse der Volkswirtschaft ist, wenn man den eigentlichen, den echten Werkverkehr, also den unentgeltlichen Sachenverkehr von dieser Regelung ausnimmt. Wirtschaftlich gesehen muss doch verlangt werden, dass ein Betrieb, der einen Lastwagen besitzt, ihn für seine eigenen Zwecke ausnützen kann, so wie er es aus den wirtschaftlichen Interessen für nötig

erachtet. In erster Linie muss er dafür sorgen, dass die Transportkapazität seines eigenen Wagenparks ausgenützt werden kann, um so die Rentabilität seines eigenen Betriebes zu sichern. Man sagt nun, dass man die Ausnahme dieses Werkverkehrs noch verantworten könnte, sofern dieser Werkverkehr nicht zum Fernverkehr werde. Aber ich glaube, dieser Werkverkehr wird nur dann zu einem Fernverkehr ausarten, wenn eben die Bahntarife die Konkurrenz nicht aushalten. Meines Erachtens ist es Sache der Bahntarifpolitik, hier in Konkurrenz zu treten. Der Werkverkehr wird sich von selbst auf eine Distanz zurückbilden, die von den Bahnen als notwendig erachtet wird, wenn die Bahnen tariflich die Konkurrenz aufnehmen und auch Kulanz zeigen.

Es ist zu sagen, dass dieser Werkverkehr, der unentgeltliche Sachenverkehr, auch deswegen ausgenommen werden soll, weil man dem Werkverkehr nicht zumuten kann, in allen Fällen die Ware der Bahn zu übergeben, weil es Güter zu transportieren gibt, bei denen ein Umlad nicht zu empfehlen ist und auch grosse Verpackungsspesen verursachen würde, was betrieblich unrentabel wäre, auch wenn wir vom Standpunkt der Ausnutzungskapazität gar nicht sprechen wollen. Es besteht der nicht ganz unbegründete Verdacht, dass man den Werkverkehr nur deshalb einbeziehen will, um auf diesem Wege die Eisenbahnen, sowohl die SBB wie auch die Privatbahnen, zu sanieren. Das scheint mir unbillig zu sein, denn die Bundesbahnen können nicht nur auf Kosten der Wirtschaft saniert werden, sondern dazu braucht es auch andere Mittel und Leistungen.

Es scheint mir aber auch ein zweiter wichtiger Grund massgebend zu sein, um den Werkverkehr auszunehmen, der militärische, auf den ja in Abs. 1 von Art. 23ter ebenfalls abgestellt wird. Es wird dort gesagt, dass auch die Interessen der Landesverteidigung massgebend sein sollten.

Nun sind Sie, glaube ich, alle mit mir damit einverstanden, dass die Anschaffung von Lastwagen nicht dadurch gefördert wird, dass man den echten Werkverkehr unterbindet und einschränkt oder nur auf gewissen Distanzen zulässt und dass man die Ausnützung eines Lastwagens im eigenen Betrieb unmöglich macht. Diese Betriebe werden auf diese Weise dazu kommen, überhaupt keine Wagen mehr anzuschaffen oder nur solche, die den militärischen Interessen nicht dienen, also nicht eine Nutzlast zulassen, welche für die militärischen Belange interessant ist. Ich glaube also: Die Interessen der Erhaltung eines guten, grossen und jederzeit startbereiten Wagenparks erfordern die Ausnahmestellung für den Werkverkehr. Es wird niemand ein Interesse daran haben, Lastwagen zu halten, wenn er sie nicht voll ausnützen kann.

Nun habe ich schon darauf hingewiesen, dass man sagt, der Werkverkehr auf grosse Distanz sollte doch unterbunden werden. Ich gebe zu, dass es hier gewisse Interessen gibt, die nach einer Einschränkung rufen könnten. Aber ich glaube, diese Korrektur kann einmal, wie ich bereits erwähnt habe, durch die Bahntarifpolitik erfolgen, ferner durch eine entsprechende Ordnung des Steuersystems. Ich habe es als einen Mangel empfunden, dass die Kommission nicht auch hier eine Lösung

vorgeschlagen hat. Man hat in der Botschaft lesen können, und ich habe es auch in den letzten Tagen sagen hören, dass man sich an das Problem der Vereinheitlichung der Automobilsteuer nicht herangewagt habe, weil die kantonalen Finanzdirektoren dagegen Einsprache erhoben hätten. Das einzig richtige Steuersystem wäre die Automobilbesteuerung nach der Beanspruchung der Strasse, so dass derjenige, der lange und schwerbeladene Fahrten macht, mehr bezahlen müsste als jener, der nur gelegentlich fährt, sei es im Nah- oder Fernverkehr.

Durch eine entsprechende Steuerpolitik könnte auch die Vereinheitlichung der Wagentypen gefördert werden. Die Vereinheitlichung des Wagenparkes kann ebensogut mit einem zweckmässigen Steuersystem in die Wege geleitet werden. Es braucht dazu keine Unterbindung des echten Werkverkehrs.

Aus all diesen Gründen beantrage ich Ihnen, Abs. 2 dahin zu ergänzen, dass man sagt: „Der Personen- und Sachenverkehr ohne Entgelt wird durch diesen Artikel nicht berührt.“

Käser: Die Ausführungen der Herren Ständeräte Schmuki und besonders Iten über den Absatz 2 bringen mich von einem Erstaunen ins andere. Heute, da nur ein Kompetenzartikel aufgestellt werden soll, mit der einzigen Bestimmung, wonach man den Anforderungen der Volkswirtschaft und der Landesverteidigung gerecht werden soll, kann ich es nicht verstehen, dass man nun neben den Privatautos auch dem Werkverkehr einen Freibrief ausstellen lassen will. Herr Ständerat Iten hat gemeint, es wäre doch zweckmässig, die Steuern zu vereinheitlichen. Wenn seine Anregung hier aufgenommen würde, wonach der Werkverkehr gar nicht berücksichtigt werden dürfe, wäre doch dem von vornherein ein Riegel geschoben. Wir wollen die Entwicklung doch weiterhin ermöglichen. Einen Freibrief für den Werkverkehr ausstellen und in die Verfassung aufnehmen, ist entschieden unzulässig. Sehen Sie sich einmal in andern Ländern um. Ueberall heisst es: Der Werkverkehr kann keineswegs vollständig von der Ordnung des Verkehrs ausgenommen werden. Freiheit in der Ordnung ist auch für den Werkverkehr etwas Unerlässliches.

Noch etwas anderes: Der Werkverkehr oder, wie es da heisst: „der unentgeltliche Gütertransport“ soll nun mit dieser Bezeichnung in die Verfassung aufgenommen werden. Das sind zu dehnbare Begriffe. Wir haben schon so oft von unechtem Werkverkehr gesprochen. Es ist ausserordentlich schwer, die Grenze zu ziehen zwischen echtem und unechtem Werkverkehr. Das wird Ihnen jeder sagen, der ein Lastauto besitzt und sich Rechenschaft gibt über das, was er mit seinem Auto leisten muss, um es rentabel zu machen. Der Werkverkehr soll umschrieben werden mit der Bezeichnung „unentgeltliche Gütertransporte“. Ist jemand so naiv, zu glauben, dass eine Fabrik ihre Transporte unentgeltlich macht? Wie kann man überhaupt solche Gedanken hegen? Selbstverständlich muss eine Fabrik ihre Waren doch so verkaufen, dass die Transportkosten in der Preisberechnung miteingeschlossen sind. Eine Ziegel-

oder eine Röhrenfabrik, die Ziegel oder Röhren, oder eine Papierfabrik, die Papierwaren verkauft, berechnet auf diesen Gütern doch den Transport in den Preis ein. Von Unentgeltlichkeit ist gar keine Rede. Vielfach findet sich die Bestimmung, dass die Ware ab Lager so und so viel koste und franko Haus so und so viel. Das ist speziell der Fall im Brennstoffhandel. Ist nun das eine entgeltlicher und das andere unentgeltlicher Werkverkehr? Soll derjenige, der den Preis für den Transport offen zuschlägt, schlechter behandelt werden als derjenige, der den Preis versteckt zuschlägt? Das geht nicht an. Nachdem vom Bundesrathstisch aus schon so oft gesagt worden ist, es bestehe nicht die Absicht, den Werkverkehr zu unterbinden und nachdem keine Absicht besteht, auf dem Rücken des Werkverkehrs die Bahnen zu sanieren, dürfte man, glaube ich, doch mit diesen Einwänden endlich aufhören. Mich verwundert besonders, dass Herr Ständerat Iten diesen Vorschlag macht, Herr Ständerat Iten, den wir doch sonst als geschickten Vertreter der Gewerbe kennen. Wenn Herr Ständerat Iten sich Rechenschaft gibt über die Auswirkungen des Werkverkehrs, wird er einsehen, dass der Werkverkehr die Bahnen viel weniger konkurrenziert als die Autotransportunternehmungen, die kleinen und die grossen Gewerbe, die vom Autotransport leben müssen. Sein Vorschlag würde in erster Linie das Autotransportgewerbe benachteiligen, das nie gut gestellt war. Das Autogewerbe wird dem neuen Artikel der Verfassung unterstellt, und sein ärgster Konkurrent, der Werkverkehr, sollte frei ausgehen! Das wäre eine arge Ungerechtigkeit. Ich glaube, dass viele Fabriken mit Werkverkehr, wenn sie sich Rechenschaft geben, sich dieser Kompetenzbestimmung unterziehen werden, von dem Grundsatz ausgehend, dass sie mit dieser Einfügung dem Vaterland, unserer Volkswirtschaft und der Landesverteidigung dienen.

M. Celio, conseiller fédéral: Je prends tout d'abord acte, avec satisfaction, du fait que soit M. Mouttet, soit M. Käser n'ont pas proposé de biffer le dernier alinéa de cet article et qu'ils se sont bornés — si j'ai bien compris — à suggérer au Conseil fédéral d'examiner la possibilité de renvoyer à la loi d'application les exceptions relatives aux différents moyens de transport.

La proposition de M. Mouttet a des avantages et des inconvénients. Le principal inconvénient pratique est qu'en renvoyant à la législation le cas des transports non rémunérés de personnes, on prive ceux-ci d'une garantie déjà fixée dans l'article constitutionnel que vous examinez. Ainsi, on perd d'emblée l'adhésion des propriétaires de 70 000 voitures de tourisme et de leur personnel, qui devraient sympathiser pour un article constitutionnel qui les soustrait à toute réglementation.

Le deuxième inconvénient, c'est que si on veut renvoyer à la loi d'application les transports qui ne seront pas visés par la réforme, le législateur devra également réexaminer le cas des transports de marchandises, dont M. Iten a parlé tout à l'heure, et même les transports par voie fluviale, que M. Altwegg souhaite voir se développer, notamment en ce qui concerne la navigation sur le Rhin. Ainsi, ceux

qui effectueront des transports privés par avions.

Cette proposition aurait, par contre, comme avantage de renvoyer à la législation tout ce qui alourdit quelque peu le projet. Il s'agirait alors de fixer dans la loi les diverses propositions faites ici ou là.

Comme il s'agit, somme toute, d'une simple suggestion, j'en référerai au Conseil fédéral lorsque le projet sera examiné par la commission du Conseil national.

La proposition de M. Iten est beaucoup plus grave en ce sens qu'elle prévoit déjà que les transports privés de marchandises ne seront pas visés par la nouvelle disposition constitutionnelle. Au nom du Conseil fédéral, je m'oppose à cette proposition. Si elle était adoptée, quelles seraient ses répercussions sur l'économie du projet? Le nouvel article constitutionnel serait pratiquement vidé d'une bonne partie de sa substance.

Selon une statistique établie en 1936 — il convient de se reporter à cette année-là car, depuis la guerre, il n'y a plus de véritable trafic automobile — le nombre des camions effectuant un transport-marchandises privé était très élevé. Je lis, dans le message du Conseil fédéral de 1937: «D'après les renseignements obtenus le 66 % à peu près des détenteurs de camions recensés opèrent exclusivement des transports de marchandises pour leurs propres besoins (transports privés). Environ 10% des propriétaires de camions assurent, à côté de leurs propres transports, d'autres transports de marchandises pour le compte d'autrui.» Par conséquent le 66% au moins des camions qui transportent des marchandises ne serait pas assujéti au régime constitutionnel que nous avons prévu. En calculant différemment — c'est-à-dire suivant le calcul des tonnes kilométriques — on constate que les transports privés de marchandises représentent la moitié (50%) des transports en tonnes kilométriques. Enfin, il ne faut pas oublier qu'il convient de songer non seulement aux transports de marchandises par camions ou par automobiles, mais aussi aux transports par chalands et par avions, car le projet de réforme constitutionnel prévoit aussi les transports par eau et par air. Moi, je crois fermement au développement de la navigation fluviale et de la navigation aérienne.

Et enfin, l'article 23ter prévoit déjà que le transport non rémunéré des personnes n'est pas visé par cette disposition. Dès lors, que reste-t-il encore à coordonner? Les transports professionnels et eux seuls. Vaudrait-il véritablement la peine d'avoir préparé et discuté longuement de cette réforme constitutionnelle, qui doit permettre d'enrayer la concurrence que se livrent les différents moyens de transport, par terre, par eau et par air, s'il fallait s'en tenir exclusivement aux transports professionnels? Voilà pourtant à quoi aboutirait l'acceptation de la proposition de M. Iten.

Au reste, tous les grands pays qui se sont intéressés à ce problème ont réglementé le transport privé des marchandises. Certes, ils l'ont réglé par un régime fiscal qui impose des taxes assez élevées aux transporteurs. Nous ne pouvons pas en faire autant. La Confédération n'a pas le droit d'intervenir dans ce domaine fiscal. Seuls les cantons sont compétents pour cela. D'ailleurs, nous avons

nous-mêmes, dans une certaine mesure, réglé le trafic privé des marchandises par l'arrêté fédéral actuellement en vigueur sur le statut du transport de 1938 qui prévoit que les transporteurs privés de marchandises doivent être inscrits dans un registre obligatoire créé à leur intention. Et, à l'article 15 du dit arrêté, il est dit que les détenteurs de véhicules automobiles inscrits dans le registre des transports privés peuvent être tenus d'employer des véhicules conformes aux prescriptions de l'administration militaire et de fournir les indications nécessaires aux enquêtes statistiques. Si donc on acceptait la proposition de M. Iten, ce qui existe aujourd'hui déjà devrait tomber.

Je sais parfaitement quels sont les arguments des intéressés qui voudraient être libérés de toute réglementation. Au fond, ils veulent trouver un correctif pour obliger les Chemins de fer fédéraux à réduire leurs tarifs. Or, je vous ai dit hier quelle était la situation des chemins de fer lorsque ce correctif n'existait pas: les soldes passifs de 10 années d'avant guerre! Si donc vous voulez encore aujourd'hui, par l'application de ce correctif, obliger les chemins de fer à baisser leurs tarifs, je me demande quel sera à l'avenir le solde passif de nos entreprises ferroviaires! Du reste, la question a déjà été examinée par des compétences en la matière. J'ai ici les déclarations de la Chambre de commerce internationale qui, elle aussi, avait envisagé cette possibilité de donner le maximum de liberté aux transporteurs privés de marchandises et de leur permettre ainsi de lutter à armes égales avec les chemins de fer d'Etat. Voici ce que la Chambre de commerce internationale déclare:

«... L'effet de ce système — la concurrence sans restriction — serait de provoquer une baisse du prix des transports. Il est clair cependant qu'à la longue la concurrence non réglementée impliquant la liberté complète du rail et de la route en matière d'itinéraires et de tarifs aurait inévitablement pour conséquences des pertes générales, une diminution du rendement des transports et de lourdes charges budgétaires, afin de subventionner les services nécessaires à l'intérêt général.»

C'est là la conclusion à laquelle est arrivée la Chambre de commerce internationale après une expérience qu'elle a faite, et une enquête à laquelle elle s'est livrée, au cours de laquelle les résultats financiers de nos chemins de fer ont probablement aussi été pris en considération. C'est là aussi une raison pour laquelle je dois m'opposer à la proposition de M. Iten.

Je voudrais maintenant répondre brièvement à l'intervention de l'honorable M. Bally. M. Bally — si le j'ai bien compris — a trouvé que la commission avait été trop loin lorsqu'elle a établi le principe suivant lequel la Confédération peut au besoin déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Je constate qu'en 1939 le Conseil fédéral a présenté un arrêté tendant à reviser des articles de la Constitution fédérale relatifs au domaine économique. Eh bien, on trouvait dans ce projet d'arrêté la même formule que celle qui figure aujourd'hui dans le projet en discussion et selon laquelle «lorsque l'intérêt général le justifie la Confédération a le droit, en dérogeant, au besoin, au principe de la liberté du commerce et de

l'industrie, d'édicter les dispositions suivantes...».

A mon avis, il est préférable que le texte qui prévoit la possibilité — au besoin — de déroger à ce principe figure dans l'arrêté sous la forme que nous vous proposons, plutôt que de dire que «la Confédération doit déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie». Il est clair que les mots «au besoin» ont un caractère plutôt limitatif. On veut dire par là que c'est seulement dans des cas de véritable nécessité qu'on déroge au principe de la liberté de commerce.

Ce sont là les quelques observations que j'avais à présenter après avoir assisté avec intérêt à la discussion de ce matin.

Schmuki, Berichterstatter: Es liegt kein Antrag vor, sondern lediglich eine Anregung zuhanden des Bundesrates, Abs. 2 — den unentgeltlichen Personenverkehr — prüfen zu lassen. Dabei gehen die Anregungen von Herrn Mouttet und Herrn Käser dahin, diesen Absatz eventuell zu streichen. Ich möchte meine früheren Darlegungen nicht wiederholen; es sei aber noch auf eines hingewiesen. Beim terrestren Personenverkehr, soweit er nicht überhaupt der Post zufällt, stehen nicht im gleichen Masse öffentliche Interessen im Spiel wie im Gütertransportwesen, wo es letztlich um die Erhaltung des volkswirtschaftlich unentbehrlichen Werktarifsystems geht. Das Wort Werktarif ist im Laufe der Verhandlungen wiederholt genannt worden; ich möchte Sie bitten, diesen Fachausdruck und die ausserordentliche Bedeutung dieser Einrichtung in unserer Tarifordnung einmal eine Viertelstunde zu überprüfen. Auch die militärischen Bedürfnisse sind hinsichtlich der Personenwagen nicht derart, dass sie eine Regelung des unentgeltlichen Personentransportes erfordern müssten.

Es liegt nun aber ein Ergänzungsantrag von Herrn Kollege Dr. Iten vor. Nach den Ausführungen von Herrn Bundesrat Dr. Celio kann ich mich zu diesem Antrag ganz kurz fassen. Wie Herr Bundesrat Celio soeben ausgeführt hat, bedeutet die Annahme des Antrages überhaupt die Exekution der ganzen Vorlage. Ich möchte hier nicht näher auf den grossen Fragenkomplex hinweisen, sondern will Sie nur versichern, dass die Frage des Werkverkehrs im Schosse der Kommission einlässlich diskutiert wurde. Herr Ständerat Dr. Iten spricht vom unentgeltlichen Werkverkehr, er meint damit wohl den sogenannten echten Werkverkehr. Dazu möchte ich nur noch kurz auf folgende Ueberlegungen hinweisen: 1. Ernstliche und dringliche militärische Gründe verlangen, den Werkverkehr dem neuen Art. 23ter nicht zu entziehen. Würden wir es dennoch tun, stünden wir wiederum vor der schwierigen Situation, entweder die Bedürfnisse der Heeresmotorisierung mit einer umstrittenen Kompetenz, ja dann sogar ohne Verfassungskompetenz wahrzunehmen, oder der Bund wäre wieder gezwungen, für den Werkverkehr durch eine besondere Subventionsgesetzgebung den Besitzern der Werkverkehrswagen den Anreiz zur Herstellung der kriegsgenügenden Beschaffenheit ihrer Fahrzeuge zu geben. Damit würden aber alle übrigen Lastwagenbesitzer eine ungleiche Behandlung erfahren, die durchaus bedenklich wäre.

2. Es sei nochmals daran erinnert, dass auch

die Transportkommission, der die bedeutendsten Wirtschaftsverbände samt dem Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins angehören, in Würdigung aller Zusammenhänge dem Einbezug des Werkverkehrs durch das neue Verfassungsrecht zugestimmt hat, mit einer einzigen Gegenstimme.

3. Vergessen wir nicht, dass auch das Verkehrsstatut des Werkverkehrs immer unter der unabdingbaren Voraussetzung des volkswirtschaftlichen Gesamtwohls und der Notwendigkeit der Landesverteidigung steht, womit keinem Verkehrsmittel ein rücksichtsloses Primat zukommt. Es wird nie davon die Rede sein können, den Werkverkehr ohne Rücksicht auf seine unternehmungswirtschaftliche Eigenart zu erwürgen, es wäre aber beispielsweise ein verkehrsrechtliches Regime denkbar, bei dem der Werkverkehr für Ferntransporte gewisse Ausgleichsabgaben zu entrichten hätte, welche Massnahmen aber schliesslich keinem geringeren Zwecke dienen würden, als der Erhaltung des volkswirtschaftlich durchaus wichtigen Werktarifs. Das sind aber Entscheidungen, die von der jeweiligen Verkehrswirtschaft und ihrer Entwicklung abhängen, deren richtige Würdigung durchaus in die Gesetzgebung gehört.

4. Und das ist auch die letzte Ueberlegung, die gegen eine bereits im Verfassungsrecht statuierte Sonderstellung des Werkverkehrs spricht: solche verkehrswirtschaftliche Einzelbedürfnisse müssen dem Gesetzgebungsrecht überlassen bleiben, dem schliesslich auch die notwendige Anpassungsfähigkeit an die Entwicklung der verkehrswirtschaftlichen Faktoren zukommt, und letztlich wird auch auf dem Gesetzgebungsweg dem Volkswillen ein Entscheidungsrecht vorbehalten.

Herr Ständerat Dr. Iten hat im weitem darauf hingewiesen, dass das Steuerrecht in der Vorlage nicht geregelt sei. Die Botschaft widmet der Besteuerung ein besonderes Kapitel, und es ist festzustellen, dass das Steuerrecht, die Besteuerung der Motorfahrzeuge wohl gewissen verkehrspolitischen Absichten dienen kann, dass aber die Besteuerung nicht unbedingt in die Koordination und in die Zusammenarbeit der Transportmittel einbezogen werden muss. Es ist bereits angedeutet worden, dass der Einbezug der Besteuerung in eine eidgenössische Regelung grösseren Widerständen in den Kantonen begegnen würde, indem eine Umfrage bei den Finanzdirektoren eine fast einstimmige Ablehnung ergeben hat. Nur eine Ausnahme war festzustellen, der Kanton Waadt. Wenn die Besteuerung geordnet werden muss, so ist das Sache eines besonderen Verfassungsartikels. Es sprechen aber durchaus bedeutende Gründe dafür, die Besteuerung von dieser Ordnung auszuschliessen.

In der Annahme, keine weiteren Darlegungen machen zu müssen, möchte ich noch eine kurze Bemerkung machen zu einer gestrigen Aeusserung meines lieben Nachbarn und Kollegen, Herrn de Coulon. Er fürchtete, die Vorlage sei ein Danaergeschenk. Ich teile seine Befürchtung, insofern er damit die aus der Ablehnung erwachsende Schuldenvermehrung der öffentlichen Transportmittel meint. Wenn wir aber die neue Verfassungsbestimmung in ihrer Gesamtheit betrachten, führen wir mit dem neuen Art. 23ter kein trojanisches Pferd

in das Verkehrsrecht unserer Bundesverfassung hinein. Wir kennen Ziele und Grenzen des neuen Verkehrsregimes, das volkswirtschaftliche Gesamtwohl wahrzunehmen, wie auch die Interessen der Landesverteidigung; diese Aufgaben wird uns die Entwicklung der nachkriegszeitlichen Wirtschaft und des Verkehrswesens aufdrängen.

Ich habe einlässlich darauf hingewiesen, dass nicht nur die Interessen der Bundesbahnen, sondern speziell auch die Interessen und die Notrufe der Verkehrswirtschaft selbst — ich erinnere an eine Eingabe des schweizerischen Verbandes der Motorlastwagenbesitzer — eine Neuordnung im Sinne einer Zusammenarbeit, einer Wettbewerbsregelung erfordern. In diesem Sinne beantrage ich Ihnen Ablehnung des Antrages von Herrn Dr. Iten. Im übrigen beantrage ich Zustimmung zur Vorlage.

Bally: Nur noch ein Wort zu einer kleinen Richtigstellung. Ich glaube, Herr Bundesrat Celio hat mich missverstanden. Ich habe gesagt, dass Herr Bundesrat Obrecht mit der Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit begonnen hat und dabei das Wort prägte: „Wir wollen nicht die absolute Freiheit unterbinden, sondern nur Ordnung in der Freiheit.“ Ich habe ferner gesagt: „Wir gehen mit der Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit schrittweise weiter.“ Ich will nicht wiederholen, wie das geschieht, nur feststellen, dass wir schrittweise weitergehen und die Freiheit mehr und mehr eindämmen, eindämmen müssen, weil die Verhältnisse es erfordern. Ich wollte dieses Müssen denn auch, in der Redaktion des letzten Satzes in Art. 23ter zum Ausdruck bringen, indem ich anregte, dass wir nicht sagen: „Dabei kann nötigenfalls vom Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit abgewichen werden“, sondern „Dabei muss nötigenfalls vom Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit abgewichen werden“. Anders ist es gar nicht zu machen. Ich habe keinen Antrag gestellt und stelle auch keinen solchen.

Abstimmung. — *Vote.*

Für den Antrag der Kommission 30 Stimmen
Für den Antrag Iten 3 Stimmen

Abs. 3.

Antrag der Kommission.

Streichen.

Al. 3.

Proposition de la commission.

Biffer.

Gestrichen. — *Biffé.*

Für Annahme der Ziffer II 33 Stimmen
Einstimmigkeit

Titel und Ingress.

Antrag der Kommission.

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrats.

Titre et préambule.

Proposition de la commission.

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen. — *Adoptés.*

Ständerat. — *Conseil des Etats. 1942.*

Art. 1, Ziff. I.

Antrag der Kommission.

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrats.
(Ablehnung der Initiative.)

Art. 1, ch. I.

Proposition de la commission.

Adhérer au projet du Conseil fédéral.
(Rejet de l'initiative.)

Abstimmung. — *Vote.*

Antrag der Kommission 27 Stimmen
(Einstimmigkeit)

Art. 2.

Antrag der Kommission.

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrats.

Proposition de la commission.

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen. — *Adopté.*

Art. 3.

Antrag der Kommission.

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrats.

Proposition de la commission.

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen. — *Adopté.*

Gesamt Abstimmung. — *Vote sur l'ensemble.*

Für Annahme des Beschlusentwurfes 32 Stimmen
(Ohne Gegenstimme)

An den Nationalrat.
(Au Conseil national.)

1931. Zolltarif. Bundesgesetz. Tarif des douanes. Loi.

Beschluss des Nationalrats vom 3. Dezember 1941.
Décision du Conseil national, du 3 décembre 1941.

Antrag der Zolltarifkommission:

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrats.
(Streichung des Geschäftes von der Traktandenliste.)

Proposition de la commission des douanes:

Adhérer à la décision du Conseil national.
(Radiation de l'objet de la liste.)

Güterbeförderung mit Motorfahrzeugen. Begutachtung des Volksbegehrens.

Transport automobile de marchandises. Préavis sur l'initiative.

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1942
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	02
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	4185
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.03.1942
Date	
Data	
Seite	20-33
Page	
Pagina	
Ref. No	20 033 269

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung

Bulletin sténographique de l'Assemblée fédérale

Herbst-Session — 1942 — Session d'automne

14. Tagung der 31. Amtsdauer — 14^e session de la 31^e législature

Bezugspreis: In der Schweiz jährlich 12 Fr., die Postgebühr eingerechnet; im übrigen Postvereinsgebiet 16 Fr.
Bezug ausschliesslich durch die Expedition Verbandsdruckerei AG, Bern.

Abonnements: Un an: Suisse 12 frs., port compris. Union postale 16 frs.

On s'abonne exclusivement auprès de l'Imprimerie fédérative S. A., à Berne, qui est chargée de l'expédition.

Nachmittagssitzung vom 21. Sept. 1942.

Séance du 21 sept. 1942, après-midi

Vorsitz — Présidence: Hr. Fricker.

4185. Güterbeförderung mit Motorfahrzeugen.

Begutachtung des Volksbegehrens.

Transport automobile de marchandises.

Préavis sur l'initiative.

Siehe Seite 1 hiavor. — Voir page 1 ci-devant.

Beschluss des Nationalrats vom 10. Juni 1942.
Décision du Conseil national, du 10 juin 1942.

Differenzen. — *Divergences.*

Art. 23ter, Abs. 1.

Antrag der Kommission.

Der Bund ordnet auf dem Wege der Gesetzgebung den Verkehr auf der Eisenbahn sowie die motorisierten Transporte auf der öffentlichen Strasse, zu Wasser und in der Luft, unter Wahrung der Interessen der Volkswirtschaft und der Landesverteidigung. Zu diesem Zweck sichert er die Zusammenarbeit der einzelnen Verkehrsmittel und regelt ihren Wettbewerb. Dabei kann nötigenfalls vom Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit abgewichen werden.

Art. 23ter, al. 1.

Proposition de la commission.

La Confédération coordonne par la législation le trafic par chemin de fer et les transports motorisés

exécutés sur la voie publique, par eau et par air, dans les conditions les meilleures pour l'économie publique et la défense nationale. A cet effet, elle assure la coopération des divers moyens de transport et en règle la concurrence. Pour cela, elle peut au besoin déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

Abs. 2.

Antrag der Kommission.

Mehrheit:

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrats.

Minderheit (de Coulon, Haefelin, Keller, Riva):

Der Personenverkehr ohne Entgelt wird durch diesen Artikel nicht berührt.

Al. 2.

Proposition de la commission.

Majorité:

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Minorité (de Coulon, Haefelin, Keller, Riva):

Le transport non rémunéré des personnes n'est pas visé par le présent article.

Berichterstattung. — *Rapports généraux.*

Schmuki, Berichterstatter der Mehrheit: Der neue Verkehrsartikel, den wir in unserer Frühjahrs-session ohne Gegenstimme angenommen hatten, ist im Nationalrate — *salva venia* — unter die Räuber gefallen. Er ist dabei nicht nur um Schmuckstücke gebracht worden, sondern hat auch am eigenen Leibe des Abs. 1 Verletzungen erlitten, die seine Lebenskraft in einem neuen verkehrswirtschaftlichen „struggle for life“ ernstlich beeinträchtigen dürften. So ist der Beraubte und Verletzte zurückgekommen und ich habe Ihnen Diagnose und Therapie Ihrer Kommission vorzulegen. Die Diagnose lässt sich folgendermassen zusammenfassen:

Erstens hat der Nationalrat unseren Verfassungsartikel um die Ausnahmestellung des unentgeltlichen Personenverkehrs gebracht, indem er den zweiten Absatz strich.

Zweitens sind im Kernstücke des ersten Absatzes vier Verletzungen festzustellen.

Zwei eigentliche Amputationen, indem

1. die Zielsetzung des neuen Verkehrsrechtes, die wir auf den „Nutzen der Volkswirtschaft und der Landesverteidigung“ festlegten, gestrichen wurde.

2. ist bei unserer inhaltlichen Umschreibung der neuen Bundeskompetenz, die die einzelnen Verkehrsmittel „in ihrem Verhältnis zueinander“ ordnen sollte, dieser Passus ausgestrichen worden.

Sodann nahm der Nationalrat zwei Extraktionen vor, wofür der Patient jedoch ersetzende Prothesen erhielt. So hat der Nationalrat

3. bei der Beinhaltung der bundesrechtlichen Zuständigkeit, bei der wir vorsahen: der Bund „regelt den Wettbewerb“ zwischen den einzelnen Verkehrsmitteln, diese Formulierung gestrichen und dafür im letzten Satz bei der Derogation von der Handels- und Gewerbefreiheit die Klausel „unter Ausschluss eines Monopols“ eingefügt.

4. Während wir die formelle Entstehung des neuen Verkehrsrechtes „auf den Weg der Gesetzgebung“ verwiesen, sagt der Nationalrat: „ordnet durch Gesetz“.

Das die zusammengefasste Diagnose. Ihrer Erläuterung soll gleichzeitig die von der Kommission vorgeschlagene Therapie beigelegt werden, denn grundsätzlich haben wir weder intransigent an unserem Verfassungsartikel festgehalten, noch haben wir beifällig dem Nationalrate zugestimmt. In medio stat virtus oder zu deutsch: Die Tugend liegt in der Mitte.

I.

Stellen wir die Frage der Sonderstellung des unentgeltlichen Personenverkehrs in Abs. 2 des ständerätlichen Artikels voran. Der Nationalrat hatte diese Privilegierung mit 51 gegen 105 Stimmen abgelehnt und glaubte solcherart einen reinen Kompetenzartikel zu schaffen, der in friedfertiger Weise nichts präjudiziert und die Auseinandersetzungen ins Stadion der Gesetzgebung weist. Und doch liessen sich gute Gründe dafür vorbringen, den unentgeltlichen Personenverkehr bereits in der Verfassung dem neuen Verkehrsregime zu entrücken. Einschränkungen dieser Verkehrsart richten sich nicht mehr gegen die Handels- und Gewerbefreiheit, sondern tangieren bereits die persönliche Bewegungsfreiheit. Dazu kann geltend gemacht werden, dass diese Transporte des Erwerbstrebens entbehren und nur persönlichen Bedürfnissen dienstbar sind. Unter diesem Gesichtspunkte erscheint auch die Notwendigkeit eines bewegungsfreien Tourismus, dessen ganze Bedeutung für die Schweiz wohl keiner sonderlichen Erörterung bedarf. Zu diesen Ueberlegungen höherer Vernunft kamen aber praktisch nicht weniger wichtige psychologische Erwägungen, die man dem Verfassungsgesetzgeber zugedacht hatte. Wir glaubten mit dem Bundesrate, dass durch eine grosszügige Behandlung des individuellen Automobilismus die ganze Verfassungsrevision dessen Beifall finden würde. Dem war

nicht so. Die öffentliche Meinung — soweit sie in einem grossen Teile der Presse ihren Ausdruck fand, und zwar auch jene, die sonst gegen das staatliche Ordnungselement in der Wirtschaft sehr empfindlich ist — klatschte dem Nationalrat Beifall zu seinem salomonischen Entscheid, der diese Frage aus der Verfassung wegweis, um sie erst wieder bei der Gesetzgebung zum Austrag kommen zu lassen.

Im weitem hatte die Liberalität gegenüber dem unentgeltlichen Personenverkehr weitere Begehrlichkeiten geweckt, vorab den Werkverkehr, dessen verschiedene Spielarten ihren klagenden oder stürmischen Sirengesang vortragen, um der gleichen Gunst teilhaftig zu werden.

Schliesslich bedachte der Nationalrat auch die Widerstände der Organisation der 400 000 Initianten, deren Anhängerschaft zum neuen Verfassungsartikel mit der Sonderstellung des unentgeltlichen Personenverkehrs gleichfalls gefährdet wurde. Wer neue Freunde gewinnen will, kann alte verlieren, sicher dann, wenn die alten sich mit den neuen nicht vertragen. So schienen gerade unsere psychologischen Ueberlegungen fehlgeschlagen zu haben. Die Mehrheit unserer Kommission schloss sich denn auch dem Nationalrate an und beantragt den zweiten Absatz zu streichen. Wir glauben solcherart einen Verfassungsartikel zu erhalten, dem die aufrichtigen Anhänger einer unausweichbaren und vernünftigen verkehrswirtschaftlichen Ordnung zustimmen können und es entstünde eine Situation, von der es in „Faust“ heisst: „Den Bösen sind sie los, die Bösen sind geblieben“.

Allerdings wird mein freundnachbarlicher Herr Kollege de Coulon als Referent einer Kommissionsminderheit an Ihre freiheitlichen Gefühle appellieren, um Sie trotzdem zur Beibehaltung des zweiten Absatzes zu bewegen.

Aber auch die Mehrheit der Kommission, die sich zwar der Sonderstellung des unentgeltlichen Personenverkehrs abgewandt hat, möchte gleichzeitig mit allem Nachdruck der Meinung entgegen treten, dass mit dem Rückzug dieser Garantie der Autotourismus nun in die ruchlosen Polypenarme staatlicher Unterdrückung und Zwangsordnung getrieben sei. Das gleiche Prinzip, das wir aus den angestellten Erwägungen nicht schon in der Verfassung aufgenommen wissen wollen, kann durchaus in der Ausführungsgesetzgebung zum Ausdruck kommen. Auf alle Fälle steht jeder Ueberbordung der Nutzen der Volkswirtschaft und der Landesverteidigung gebieterisch entgegen. Darin liegt auch für alle notwendige Entwicklungsfreiheit des privaten Automobilismus ein aufrichtiger und starker Garant. Wir wissen, wie schwer es bis jetzt eine verkehrsrechtliche Neuordnung hatte, sich der Gunst des Volkes zu versichern. So hoffen wir jetzt, dass ein möglichst klarer und bestimmter Verfassungsartikel Erfolg haben wird.

II.

Es bleibt der erste Absatz zu untersuchen, der somit einzig die neue verkehrsrechtliche Kompetenz des Bundes umschreibt. Das zwingt gleichwohl, darauf bedacht zu sein, dass diese Kompetenz gut und sicher umschrieben ist.

Die neue Fassung des von der Kommission vorgeschlagenen Verfassungsartikels 23ter lautet:

„Der Verkehr auf der Eisenbahn und die motorisierten Transporte auf der öffentlichen Strasse, zu Wasser und in der Luft sind in ihrem Verhältnis zueinander vom Bunde auf dem Wege der Gesetzgebung zu ordnen. Zu diesem Zwecke sichert der Bund die Zusammenarbeit der einzelnen Verkehrsmittel und regelt ihren Wettbewerb, zum Nutzen der Volkswirtschaft und der Landesverteidigung. Dabei kann nötigenfalls vom Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit abgewichen werden.“

Wie weit der Staat gewisse Verhältnisse in der Verfassung selbst ordnen will, ist im einzelnen eine Frage der Zweckmässigkeit. Je mehr sich die Verfassung auf die Aufstellung oberster Grundsätze beschränkt, um so mehr Spielraum verbleibt damit der Gesetzgebung, die ohne Aenderung der verfassungsrechtlichen Grundlage die einzelnen Gesetzesbestimmungen von Zeit zu Zeit einer Anpassung an die veränderten Verhältnisse unterziehen kann. Die blosser Kompetenzerteilung an den Bund genügt allein aber nicht. Die Zuständigkeit soll möglichst zuverlässig umgrenzt sein und für die Ausübung der übertragenen Befugnisse müssen gewisse allgemeine Richtlinien vorgezeichnet werden. Die Verfassung hat zum Schutze gegen Willkür zu bestimmen, wie weit die Freiheit der verkehrswirtschaftlichen Betätigung soll beschränkt werden können. So sehr eine knappe Formulierung eines Verfassungsgrundsatzes seine Klarheit festigen kann, so darf diesem Bestreben doch nicht die Sicherung vor übermässigen Staatseingriffen geopfert werden. Und andererseits soll doch die Bundeskompetenz für eine künftige Verkehrsgesetzgebung weit genug sein, um allen nationalen Verkehrsbedürfnissen, sei es der gesamten Volkswirtschaft, sei es der Landesverteidigung, gerecht werden.

In diesem Bestreben seien die Aenderungen des Nationalrates erwogen, und zwar an erster Stelle die Streichungen. 1. Wir hatten das neue Verkehrsrecht auf den „Nutzen der Volkswirtschaft und der Landesverteidigung“ ausgerichtet und verpflichtet. Der Nationalrat hat den Passus mit 106 gegen 54 Stimmen gestrichen. Der Kommissionsreferent sah darin eine überflüssige Selbstverständlichkeit, der man ohne Schaden entraten könne. Gleichermassen erachtet es der französische Referent als mehr platonische Inspiration für die folgende Gesetzgebung. Da sind wir einstimmig ganz anderer Meinung und es ist beachtlich, dass auch Herr Bundesrat Celio im Nationalrate als Anwalt der ständerätlichen Entschliessungen auftrat, aber nicht durchkam.

Halten wir an unserer Zielsetzung fest. Das Volk soll wissen, wofür der Staat ordnend in die Verkehrswirtschaft eingreifen kann. Die Wahrung der Interessen — wie wir es formell verbessern — der Volkswirtschaft und der Landesverteidigung bergen aber durchaus auch ein materielles Element in der Kompetenzumschreibung. Diese rechtliche Uebersetzung hat der Nationalrat durchaus verkannt. So wie der Nationalrat die neue verkehrsrechtliche Kompetenz des Bundes umschreibt, könnten wir künftig nur hinsichtlich einer Verkehrs-Koordination legiferieren und die Einschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit wäre solcherart auf blosser verkehrswirtschaftliche Gesamtinteressen der schweizerischen Volkswirtschaft beschränkt. Eine

verkehrswirtschaftliche Ordnung aber, welche auch Interessen der Landesverteidigung wahrzunehmen hat — denken Sie an Typenbeschränkung von Lastwagen, die bis jetzt nur mit Subventionskrediten erreicht werden konnte — entspringt nicht verkehrswirtschaftlichen Zielen. Die ultima ratio verkehrswirtschaftlicher Planung geht auf ein vernünftiges Transportvolumen bei den verschiedenen Verkehrsbedürfnissen. Damit aber haben Einschränkungen und Vorschriften zum Nutzen der Landesverteidigung kaum etwas zu tun.

Ja, es ist denkbar, dass die Interessen der Landesverteidigung eine besondere Förderung, beispielsweise des Lastwagenparkes, gebieten würden, welche rein verkehrswirtschaftlich vielleicht gar nicht wünschbar wäre. Diese Beschneidung des Nationalrates hatte zugleich auch eine Einschränkung der erstrebten Kompetenz des Bundes zur Folge, die dringend die Beibehaltung unserer Zielsetzung gebieten.

2. In der nationalrätlichen Kompetenzumschreibung ist der Passus, dass die einzelnen Verkehrsmittel „in ihrem Verhältnis zueinander“ geordnet werden sollen, ausgefallen. Dieser kosmetischen Operation stimmen wir zu, denn es gibt Fälle, wo eine verkehrswirtschaftliche Ordnung innerhalb eines einzigen Verkehrszweiges sich als notwendig erweist, wobei das Verhältnis zu anderen Verkehrsmitteln unerheblich ist. Es ist beispielsweise an das Taxi-Gewerbe zu denken.

3. Es ist im weiteren den beiden vermeintlichen Verbesserungen des Nationalrates näher zu treten.

Während wir als Mittel der neuen verkehrsrechtlichen Ordnung bestimmten, dass der Bund „den Wettbewerb zwischen den einzelnen Verkehrsmitteln“ regelt, hat der Nationalrat dies gestrichen und als Äquivalent im letzten Satz eingefügt, dass eine Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit nur unter Ausschluss eines Monopols erfolgen dürfe. Der Nationalrat glaubte damit besonders erregbaren Gemütern besonderen Trost zu bieten. Diese Aenderung erscheint aber zu wenig bedacht und birgt erhebliche Gefahren. Im Willen, allen Zweigen der Verkehrswirtschaft den ihnen zukommenden Lebensraum zu sichern, sehen wir uns mit dem Nationalrat einig. Auch unsere Wettbewerbsregelung bedeutet ja gerade, dass wir am Prinzip des Leistungswettbewerbes festhalten, es aber nicht zu einem allen schädlichen Vernichtungskampfe ausarten lassen wollen.

Unsere seinerzeitigen Ueberlegungen waren recht klar und einfach. Das Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft kann sich immer vom einen Pol der unbeschränkten Freiheit bis zum staatlichen Monopol bewegen und zwischen beiden liegt eben die staatliche Wettbewerbsregelung. So hatten wir den Inhalt der künftigen Verkehrsplanung positiv als Wettbewerbsregelung umschrieben und damit auch ein Monopol dieser oder jener Verkehrsgruppe ausgeschlossen.

Wenn nun der Nationalrat in gleichgerichtetem gesetzgeberischem Willen eine negative Umschreibung vornahm, hat er damit noch gefährliche Rechtsunsicherheiten geschaffen.

Die Formel „unter Ausschluss eines Monopols“ erweckt ernste Bedenken rechtlicher Natur. Sie ist schlecht gewählt, um das sicherzustellen,

was mit ihr erreicht werden möchte, nämlich: eine Garantie, dass keinem Verkehrsmittel grundsätzlich eine Vorzugsstellung und Vorzugsbehandlung eingeräumt werden soll. Eine „Monopolstellung“ in diesem Sinne soll insbesondere weder für die Eisenbahnen, noch für die motorisierten Strassenfahrzeuge möglich und zulässig sein.

Wenn wir die Frage stellen: „Was ist ein Monopol?“, so sind wir um eine eindeutige Antwort verlegen.

Unter Monopol verstehen wir schlechthin die ausschliessliche Beanspruchung einer Wirtschaftstätigkeit durch den Staat oder kommunale Gemeinwesen. Die tatsächliche Beherrschung eines Marktes durch einen einzelnen oder eine vertragliche Gemeinschaft einer Wirtschaftsgruppe kann nicht als Monopol im Rechtssinne angesprochen werden.

Hier, wo es sich um die Schaffung einer neuen Verfassungsbestimmung handelt, muss in erster Linie an den verfassungsrechtlichen Monopolbegriff gedacht werden, der mit dem Begriff des Regals übereinstimmt. Wo in unserer Bundesverfassung ein Monopol oder ein Regal begründet oder vorbehalten wird, geht es darum, etwas — z. B. das Post- und Telegraphenwesen (Art. 36), das Münzwesen (Art. 38), die Fabrikation und den Verkauf von Schiesspulver (Art. 41) — zur „Bundessache“ zu erklären und jede konkurrierende Privattätigkeit auszuschliessen. Das Monopol oder Regal im verfassungsrechtlichen Sinne ist also ein dem Inhaber hoheitlicher Machtbefugnisse — Bund, Kanton, Gemeinde — in aller Form und durch positive Norm vorbehaltender Ordnungs- und Betätigungsbereich. Neben dem Monopol hat logischerweise die in Art. 31 BV garantierte Handels- und Gewerbefreiheit keinen Platz. Soll nun bei der Regelung des Verkehrs auf den Eisenbahnen, den öffentlichen Strassen, zu Wasser und in der Luft und bei den staatlichen Koordinationsmassnahmen und Wettbewerbsvorschriften zwar eine Einschränkung, nicht aber der völlige Ausschluss der Handels- und Gewerbefreiheit zulässig sein, so kann das allerdings mit der vom Nationalrat gewählten Formulierung erreicht werden. („Dabei kann er (der Bund), unter Ausschluss eines Monopols, nötigenfalls vom Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen.“) Wie verhält es sich aber da, wo ein Monopol — und zwar ein verfassungsrechtlich verankertes Monopol — bereits besteht? Art. 36 BV hat das Post- und Telegraphenwesen im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft als Bundessache erklärt und damit ein unbestrittenes Regal begründet (dessen Inhalt und sachliche Reichweite erst durch die Ausführungsgesetzgebung festgelegt worden ist). Dass man am Bestand und an der Entwicklungsmöglichkeit des Postregals nicht rütteln wollte, darf angenommen werden, geht aber aus dem Wortlaut des neuen Artikels nicht hervor. — Der Eisenbahnartikel — BV Art. 26 — begründet die Eisenbahnhoheit des Bundes, die sich nicht in der Gesetzgebung erschöpft, sondern die Vollziehung einschliesst. Wo der Bund Eisenbahnen nicht selbst baut und betreibt, verleiht er Konzessionen (und zwar Konzessionen i. e. S., nicht bloss Polizeibewilligungen); die Handels- und Gewerbefreiheit ist folglich durch

das „Eisenbahnmonopol“ des Bundes vollständig beseitigt worden. Das gleiche lässt sich für das Gebiet der Luftschiffahrt — BV Art. 37ter — feststellen, denn auch hier ist die Gesetzgebungskompetenz des Bundes unbeschränkt und die für den gewerbsmässigen Luftverkehr erteilten „Bewilligungen“ sind juristisch Konzessionen i. e. S. Analog dem Luftschiffahrtsartikel ist der Schiffahrtsartikel — BV Art. 24ter — gefasst und die Hoheitsrechte des Bundes sind verfassungsmässig nach keiner Richtung eingeengt worden, enthalten also potentiell die Grundlage für ein oder verschiedene Monopole, so für das möglicherweise einmal notwendig werdende Schleppmonopol oder den Lotsenzwang. In alle diese bestehenden rechtlichen Grundlagen und teilweise vorgezeichneten Entwicklungsmöglichkeiten bringt die Monopol-Ausschluss-Klausel des Nationalrates neue Unsicherheit. Selbst bezüglich des Strassenverkehrs, für dessen Regelung eine umfassende Bundeskompetenz fehlt, ergibt sich im Verhältnis zu BV Art. 37ter, Abs. 2, wo die kantonale Strassenhoheit garantiert und vorbehalten wird, eine Schwierigkeit, die nicht übersehen werden darf. Auf Grund dieser Bestimmung und unter Vorbehalt der Anordnungen des Bundes hinsichtlich des Durchgangsverkehrs, kann ein Kanton den Automobilverkehr auf seinem Strassennetz untersagen. Wenn auch für ein ganzes Kantonsgebiet eine derartige Unterbindung des motorisierten Strassenverkehrs (und damit eine Monopolstellung für andere Verkehrsmittel) nicht wohl in Frage kommen wird, so zeigt doch das Beispiel der für den Automobilverkehr gesperrten Talstrasse Stalden-Zermatt, dass es noch praktische Anwendungsfälle dieser Bestimmung gibt. Auch diese Konfliktmöglichkeit hat man im Nationalrat übersehen. Ein Eingriff erfolgt aber in die Strassenhoheit der Kantone und deren Rechte in Artikel 37bis der Bundesverfassung, wonach die Kantone den Automobilverkehr auf ihren Strassen einschränken oder verbieten können.

Damit haben wir aufgezeigt, welche Rückwirkungen die Monopolausschlussklausel auf Bestand, Handhabung und Entwicklung bestehender verfassungsrechtlicher Monopole und Regale haben müsste und könnte. Darin gehen die Schwierigkeiten keineswegs auf. Denn solange jede weitere Präzisierung fehlt, müssten auch Monopole als ausgeschlossen betrachtet werden, die nicht mit dem verfassungsrechtlichen Regal-Begriff identisch sind. Darüber lässt namentlich die französische Formulierung „à l'exclusion de tout monopole“ gar keinen Zweifel offen. Auf dem Gebiet der Verkehrsabwicklung sind z. B. sog. Streckenmonopole denkbar und möglicherweise in gewissen Fällen die adäquate Form der Verkehrs- und Wettbewerbsregelung. Wir denken dabei z. B. an ein Verbot oder an eine Beschränkung des Lastwagenverkehrs in einem Tal, dessen Verkehrsbedürfnisse hinlänglich durch eine bestehende Eisenbahnverbindung befriedigt werden können (Beispiel: Stalden—Zermatt) oder über gewisse Alpenpässe (mögliches Beispiel: Berninapass). — In Anwendung der ATO werden die Transportbewilligungen auf Grund des Bedürfnis-Nachweises erteilt; daraus ergibt sich in gewissen Fällen

logischerweise eine Bevorzugung desjenigen, der die Bewilligung erhält, und eine Benachteiligung desjenigen, dem sie verweigert werden muss. Der Konkurrenzausschluss führt zu einer monopolartigen Stellung gewisser Unternehmungen, doch ist das eine durchaus angestrebte Lösung, wo es sich um die Organisation einer rationellen Verkehrsabwicklung und eine bewusste Abkehr von der Hypertrophie der Verkehrsmittel handelt. Gerade das nicht nur unerfreuliche, sondern geradezu ruinöse, unzweckmässige und auch volkswirtschaftlich unrationelle Chaos in der Verkehrsabwicklung und im Transportwesen macht die staatliche Intervention notwendig, für die eine vollwertige verfassungsrechtliche Grundlage geschaffen werden muss. Soll die Intervention erfolversprechend sein, so geht es nicht an, ihr von vornherein Mittel und Wege vorzuenthalten, die sich in konkreten Anwendungsfällen als die sinnvollsten erweisen können. Dass sich aus ihrer Anwendung, vielleicht nur indirekt und in der Form von Reflexwirkungen, monopolartige Lösungen ergeben können, muss um des höheren Zieles willen in Kauf genommen werden. Ihren unerwünschten Begleiterscheinungen wird man durch Bedingungen, Auflagen und Vorbehalte vorzubeugen und allenfalls zu begegnen wissen. Die Einzelheiten können unmöglich in einem Verfassungsartikel geordnet werden, zumal hier, wo Neuland beschritten werden muss; diese Dinge müssen der Ausführungs- und Vollziehungsgesetzgebung vorbehalten bleiben.

Auch diese rechtliche, gesetzgebungstechnische und praktische Seite des Problems hat der Nationalrat nicht oder nur ungenügend gewürdigt, als er der Monopol-Ausschluss-Klausel zustimmte.

Neben den kraft verfassungsrechtlichen Normen und Vorbehalten bestehenden Regalen und Monopolen und jenen, die sich aus der praktischen Handhabung des Konzessionsrechtes ergeben — wir dürfen sie gesamthaft als die Gruppe der rechtlichen Monopole bezeichnen —, spielen im modernen Wirtschaftsleben die faktischen Monopole der Trusts, Konzerne, Verbände und selbst gewisser Einzelunternehmungen eine grosse Rolle. Derartige, im Rahmen der geltenden Rechtsordnung sich bildende Machtgruppierungen und tatsächlichen Vormachtstellungen sind auch im Verkehrs- und Transportwesen möglich. Will die Monopol-Ausschlussklausel auch hier ein für allemal den Riegel schieben? Man könnte den Wunsch verstehen, da die faktischen, meist zugleich „privaten“ Monopole auf privatwirtschaftlichen Triebfedern beruhen und, weil sie dem privatwirtschaftlichen Gewinnstreben dienen, auf das öffentliche Wohl und die Interessen der Volkswirtschaft weniger Rücksicht nehmen als selbst die staatlichen Monopole und Regale mit fiskalischen Haupt- und Nebenaufgaben. Es kann aber nicht übersehen werden, dass der Verfassungsartikel in dieser Richtung, also als Instrument der Wirtschaftspolizei, nicht unmittelbar angewendet werden könnte, so dass die Monopol-Klausel in der Luft hängen bliebe. Wenn aber die Absicht gar nicht bestand, in die Sphäre des privaten Rechtes und Geschäftens ebenfalls einzudringen, so hätte die Klausel der Präzisierung

bedurft. Dabei wäre man unvermeidlicherweise auf neue Schwierigkeiten gestossen.

Wenn somit die Monopol-Ausschluss-Klausel im Koordinationsartikel nicht zur Abklärung dienen kann, ja geradezu zu einem Quell heikler Abgrenzungs- und Auslegungsfragen würde, so drängt sich ihre Ausmerzung auf. Das soll aber nicht geschehen, ohne auf bessere und einfachere Art und Weise den Motiven Rechnung zu tragen, die wesentlich zu ihrer Einführung beigetragen haben. Die staatliche Intervention soll nicht soweit gehen können, dass sie einer völligen Ausschaltung der Handels- und Gewerbefreiheit gleichkommt. Es soll weder eine Verstaatlichung des gesamten Verkehrsapparates möglich sein, noch die Einräumung einer monopolartigen Vorherrschaft an ein Verkehrsmittel für das ganze Land. Mit andern Worten: die Staatsgewalt und ihre Verwaltungsorgane sollen auf ein unvoreingenommenes, vernünftiges, rücksichtsvolles, den historischen Gegebenheiten sowohl als auch der wirtschaftlichen und technischen Entwicklung des Transportwesens und der Verkehrsmittel Rechnung tragendes Handeln verpflichtet werden.

Mit der ausdrücklichen Weisung, dass die Ordnung des Verkehrswesens „unter Wahrung der Interessen der Volkswirtschaft und der Landesverteidigung“ vor sich zu gehen hat, wird in genereller Weise bereits eine Garantie geboten. Wenn weiter bestimmt wird, dass der Bund „die Zusammenarbeit der einzelnen Verkehrsmittel“ zu sichern hat, so ergibt sich daraus, dass die Existenz aller erwähnten Verkehrsmittel (Eisenbahnen, Strassen-, Wasser- und Luftfahrzeuge) vorausgesetzt bleibt. Denn anders wäre eine Zusammenarbeit nicht möglich. Selbst eine graduelle Bewertung und Klassierung der verschiedenen Verkehrsmittel scheint uns dabei unmöglich zu sein. — Ganz besonders Gewicht gewinnt aber die Klausel über die Wettbewerbsregelung („und regelt ihren Wettbewerb“). Darin kommt mit aller Deutlichkeit zum Ausdruck, dass die staatliche Intervention sich auf dem Mittelfeld zwischen staatlicher (monopolistischer) Bewirtschaftung einerseits und dem Wirtschaftssystem des völlig ungehemmten Konkurrenzkampfes, des nackten *laissez faire*, *laissez aller* andererseits zu bewegen haben wird. Wenn die Wettbewerbsklausel bereits den Vorteil bietet, dass sie offen und klar das Gebiet nennt, auf dem die ordnenden Massnahmen der staatlichen Verwaltung als Treuhänderin der öffentlichen Interessen insbesondere notwendig sind, so wird sie dank ihrer abklärenden Funktion in verfassungsrechtlicher Beziehung zu einem besonders wertvollen und auch abstimmungstaktisch nützlichen Eckpfeiler der zu schaffenden Verfassungsbestimmung.

Die Garantie, wie sie durch diesen Monopol-ausschluss geboten werden will, erscheint aber auch durchaus als überflüssig, denn ein wirkliches Monopol bedürfte einer eigenen positiven Verfassungsbestimmung. So beantragen wir Ihnen einstimmig an unserer bisherigen Fassung der Wettbewerbsregelung festzuhalten.

4. An letzter Stelle schlagen wir gleicherweise vor, an unserer Formulierung „auf dem Wege der Gesetzgebung“ festzuhalten, während der

Nationalrat sagt: der Bund „ordnet durch Gesetz“. Wir halten dafür, dass das ordentliche Verfahren der Gesetzgebung — denn um das Gesetzgebungsverfahren handelt es sich hier, nicht um die Rechtskraft, die auch einem dringlichen Bundesbeschluss gleichermaßen zukommt — nicht durch eine starre Sonderbestimmung eingeschränkt werden darf. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die Fassung des Nationalrates auch im neuen Art. 31ter, Abs. 2, der revidierten Wirtschaftsartikel zu finden ist, die wir ja noch einmal eingraben sollen. Aber es wäre ein Fehler diesem singulären Pendant im vorliegenden Verfassungsartikel zu folgen.

Dem revidierten Wortlaute des Art. 34ter, Abs. 1, hat die Kommission mit allen gegen keine Gegenstimme (bei einer Enthaltung) zugestimmt.

Ich empfehle Ihnen namens der Kommissionsmehrheit, Annahme des Art. 34ter in der abgeänderten Fassung, unter Streichung des Alinea 2.

Hier wird die Beratung abgebrochen.
(Ici, le débat est interrompu.)

Vormittagssitzung vom 22. Sept. 1942. Séance du 22 sept. 1942, matin.

Vorsitz — Présidence: Hr. Fricker.

4185. Güterbeförderung mit Motorfahrzeugen.

Begutachtung des Volksbegehrens.

Transport automobile de marchandises. Préavis sur l'initiative.

• Fortsetzung. — *Suite.*

Siehe Seite 81 hiervor. — Voir page 81 ci-devant.

Differenzen. — *Divergences.*

M. de Coulon, rapporteur de la minorité: Mon voisin, M. Schmuki, rapporteur de la majorité, vient de développer de manière très complète les raisons qui ont amené la plupart des membres de votre commission à amputer l'article 23ter de son deuxième alinéa. Avant de vous exposer quelques-uns des motifs qui n'ont pas permis à la minorité, au nom de laquelle j'ai l'honneur de parler, de se rallier à l'opinion du grand nombre, je tiens à vous faire observer que notre attitude n'a rien de révolutionnaire. En effet, ce second alinéa qui prévoit que le transport non rémunéré des personnes ne sera pas touché par le nouvel article constitutionnel ne renferme nullement une notion extraordinaire, incompatible avec le but poursuivi. Cet alinéa, ce n'est pas nous qui l'avons inventé, c'est le Conseil fédéral qui l'a introduit dans son contreprojet à l'initiative. Cette exception a été approuvée par la commission du Conseil des Etats d'abord et par

vous-mêmes ensuite. Il s'agit donc d'une disposition qui a déjà derrière elle des références sérieuses et dont la suppression ne pourrait se justifier que par des arguments de poids et si, depuis qu'elle a été adoptée par vous en connaissance de cause, des faits nouveaux avaient surgi permettant d'expliquer et de fonder ce changement d'opinion. Il ne serait, en effet, guère admissible ni compréhensible que le Conseil des Etats revienne sur une décision prise à l'unanimité sans avoir pour cela des motifs absolument convaincants.

Or, ces motifs, permettez-moi de vous le dire, se réduisent en somme à un seul argument dont, à notre avis, la valeur est bien loin d'être suffisante pour entraîner de votre part une volte-face aussi complète sur un point important. Ce seul motif est, en effet, constitué par le désir de faire preuve d'un esprit de conciliation à l'égard du Conseil national; autrement dit, pour complaire à nos collègues de l'autre Chambre, nous devrions céder sur une question de principe alors qu'il n'y a pas bien longtemps nous avions estimé que ce principe valait la peine d'être inscrit dans l'article constitutionnel que nous discutons.

Pas plus que la majorité de la commission, la minorité n'est désireuse de créer ou de maintenir des divergences, mais dans le cas particulier, ce n'est pas nous qui sommes responsables de ce désaccord, car c'est le Conseil national qui apporte au texte du Conseil fédéral une modification essentielle. Il ne nous paraît pas que le souci d'aboutir à un résultat pratique doive nous entraîner à des concessions qui modifieraient complètement le point de vue adopté successivement par le Conseil fédéral d'abord, par vous-mêmes ensuite.

Il va de soi que les textes législatifs représentent le plus souvent des compromis entre les manières de voir de nos deux assemblées, mais encore faut-il que les concessions faites par l'une ou l'autre ne portent pas sur des points essentiels et n'entraînent pas des changements tels que le champ d'application des mesures envisagées en soit considérablement étendu, qu'un domaine nouveau, nullement prévu au début, soit soumis au législateur fédéral. Il convient, en effet, que, pas plus les auteurs de l'initiative qui a donné lieu aux débats actuels, que le Conseil fédéral lui-même, dont nous discutons le contreprojet, n'ont envisagé de faire entrer le transport non rémunéré des personnes dans le cadre du nouvel article constitutionnel. Ni les uns, ni les autres n'ont prévu que les automobiles privées servant uniquement au transport des personnes seraient soumises aux lois qui seront édictées en vertu de ce nouvel article. C'est pour marquer clairement cette exclusion que le Conseil fédéral a tenu à adjoindre un deuxième alinéa à l'article 23ter. Il a exposé dans son message les motifs qui l'ont amené à cette manière de voir. Le rapporteur de votre commission, M. Schmuki, s'est également exprimé dans le même sens lors du premier exposé qu'il vous a fait à la session de mars. Je pourrais donc me borner à vous renvoyer aux arguments énoncés. Ils étaient probants puisque vous vous y êtes rangés et que vous n'avez fait nulle objection à ce que ce genre particulier de transport continue à bénéficier de la liberté dont il jouit actuellement. Il y a cependant quelques points sur lesquels je

Güterbeförderung mit Motorfahrzeugen. Begutachtung des Volksbegehrens.

Transport automobile de marchandises. Préavis sur l'initiative.

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1942
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	01
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	4185
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.09.1942
Date	
Data	
Seite	81-86
Page	
Pagina	
Ref. No	20 033 316

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

Nationalrat sagt: der Bund „ordnet durch Gesetz“. Wir halten dafür, dass das ordentliche Verfahren der Gesetzgebung — denn um das Gesetzgebungsverfahren handelt es sich hier, nicht um die Rechtskraft, die auch einem dringlichen Bundesbeschluss gleichermaßen zukommt — nicht durch eine starre Sonderbestimmung eingeschränkt werden darf. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die Fassung des Nationalrates auch im neuen Art. 31ter, Abs. 2, der revidierten Wirtschaftsartikel zu finden ist, die wir ja noch einmal eingraben sollen. Aber es wäre ein Fehler diesem singulären Pendant im vorliegenden Verfassungsartikel zu folgen.

Dem revidierten Wortlaute des Art. 34ter, Abs. 1, hat die Kommission mit allen gegen keine Gegenstimme (bei einer Enthaltung) zugestimmt.

Ich empfehle Ihnen namens der Kommissionsmehrheit, Annahme des Art. 34ter in der abgeänderten Fassung, unter Streichung des Alinea 2.

Hier wird die Beratung abgebrochen.
(Ici, le débat est interrompu.)

Vormittagssitzung vom 22. Sept. 1942. Séance du 22 sept. 1942, matin.

Vorsitz — Présidence: Hr. Fricker.

4185. Güterbeförderung mit Motorfahrzeugen.

Begutachtung des Volksbegehrens.

Transport automobile de marchandises. Préavis sur l'initiative.

• Fortsetzung. — *Suite.*

Siehe Seite 81 hiervor. — Voir page 81 ci-devant.

Differenzen. — *Divergences.*

M. de Coulon, rapporteur de la minorité: Mon voisin, M. Schmuki, rapporteur de la majorité, vient de développer de manière très complète les raisons qui ont amené la plupart des membres de votre commission à amputer l'article 23ter de son deuxième alinéa. Avant de vous exposer quelques-uns des motifs qui n'ont pas permis à la minorité, au nom de laquelle j'ai l'honneur de parler, de se rallier à l'opinion du grand nombre, je tiens à vous faire observer que notre attitude n'a rien de révolutionnaire. En effet, ce second alinéa qui prévoit que le transport non rémunéré des personnes ne sera pas touché par le nouvel article constitutionnel ne renferme nullement une notion extraordinaire, incompatible avec le but poursuivi. Cet alinéa, ce n'est pas nous qui l'avons inventé, c'est le Conseil fédéral qui l'a introduit dans son contreprojet à l'initiative. Cette exception a été approuvée par la commission du Conseil des Etats d'abord et par

vous-mêmes ensuite. Il s'agit donc d'une disposition qui a déjà derrière elle des références sérieuses et dont la suppression ne pourrait se justifier que par des arguments de poids et si, depuis qu'elle a été adoptée par vous en connaissance de cause, des faits nouveaux avaient surgi permettant d'expliquer et de fonder ce changement d'opinion. Il ne serait, en effet, guère admissible ni compréhensible que le Conseil des Etats revienne sur une décision prise à l'unanimité sans avoir pour cela des motifs absolument convaincants.

Or, ces motifs, permettez-moi de vous le dire, se réduisent en somme à un seul argument dont, à notre avis, la valeur est bien loin d'être suffisante pour entraîner de votre part une volte-face aussi complète sur un point important. Ce seul motif est, en effet, constitué par le désir de faire preuve d'un esprit de conciliation à l'égard du Conseil national; autrement dit, pour complaire à nos collègues de l'autre Chambre, nous devrions céder sur une question de principe alors qu'il n'y a pas bien longtemps nous avions estimé que ce principe valait la peine d'être inscrit dans l'article constitutionnel que nous discutons.

Pas plus que la majorité de la commission, la minorité n'est désireuse de créer ou de maintenir des divergences, mais dans le cas particulier, ce n'est pas nous qui sommes responsables de ce désaccord, car c'est le Conseil national qui apporte au texte du Conseil fédéral une modification essentielle. Il ne nous paraît pas que le souci d'aboutir à un résultat pratique doive nous entraîner à des concessions qui modifieraient complètement le point de vue adopté successivement par le Conseil fédéral d'abord, par vous-mêmes ensuite.

Il va de soi que les textes législatifs représentent le plus souvent des compromis entre les manières de voir de nos deux assemblées, mais encore faut-il que les concessions faites par l'une ou l'autre ne portent pas sur des points essentiels et n'entraînent pas des changements tels que le champ d'application des mesures envisagées en soit considérablement étendu, qu'un domaine nouveau, nullement prévu au début, soit soumis au législateur fédéral. Il convient, en effet, que, pas plus les auteurs de l'initiative qui a donné lieu aux débats actuels, que le Conseil fédéral lui-même, dont nous discutons le contreprojet, n'ont envisagé de faire entrer le transport non rémunéré des personnes dans le cadre du nouvel article constitutionnel. Ni les uns, ni les autres n'ont prévu que les automobiles privées servant uniquement au transport des personnes seraient soumises aux lois qui seront édictées en vertu de ce nouvel article. C'est pour marquer clairement cette exclusion que le Conseil fédéral a tenu à adjoindre un deuxième alinéa à l'article 23ter. Il a exposé dans son message les motifs qui l'ont amené à cette manière de voir. Le rapporteur de votre commission, M. Schmuki, s'est également exprimé dans le même sens lors du premier exposé qu'il vous a fait à la session de mars. Je pourrais donc me borner à vous renvoyer aux arguments énoncés. Ils étaient probants puisque vous vous y êtes rangés et que vous n'avez fait nulle objection à ce que ce genre particulier de transport continue à bénéficier de la liberté dont il jouit actuellement. Il y a cependant quelques points sur lesquels je

me permettrai d'insister brièvement. Ils n'ont pas tous la même importance, mais en les additionnant, ils forment un total suffisant, me semble-t-il, pour contre-balancer; en faveur du maintien, le seul argument à l'appui de la suppression, soit le désir d'aller au-devant du Conseil national, de ne pas faire preuve d'intransigeance.

Il faut tout d'abord en revenir à l'intention des initiants puisque aussi bien c'est elle qui est à l'origine des délibérations actuelles. Je ne crois pas trahir leur idée en disant que l'initiative est née du désir de venir en aide aux chemins de fer en général, et aux Chemins de fer fédéraux avant tout, en rendant plus difficile le transport de marchandises par camions. Seules les marchandises sont mentionnées dans le texte de l'initiative. Preuve qu'à ce moment-là nul ne songeait aux voyageurs. C'est bien ainsi que l'a compris le Conseil fédéral qui a simplement tenu à préciser l'idée des auteurs de l'initiative sur ce point particulier en excluant expressément le transport non rémunéré des personnes. Ce faisant, il n'a pas fait autre chose que s'en tenir exactement à ce que voulaient les initiants, il n'a en rien diminué ni restreint ce qu'ils désiraient obtenir. Si, sur ce point, une preuve était nécessaire, elle serait fournie par le fait que nos collègues MM. Mouttet et Keel, parrains et défenseurs de l'initiative, se sont bornés à exprimer des vœux sans proposer formellement la suppression de l'alinéa contesté. En fait, si je ne me trompe, ils ont participé au vote du projet lors de son adoption sans opposition par le Conseil des Etats. Aujourd'hui le pas qu'on vous propose de faire est beaucoup plus grand qu'il ne peut paraître à première vue. C'est bien plutôt un véritable saut. Il ne s'agit plus d'une simple restriction d'ordre économique du genre de celles auxquelles nous avons dû, hélas, nous soumettre de plus en plus au cours de ces dernières années, mais bien d'une grave atteinte à la liberté individuelle. Cette atteinte, nous la jugeons d'autant plus inadmissible qu'elle paraît inutile et surtout dangereuse. Il y aurait là une possibilité d'empiètement sur l'activité privée des citoyens qui dénature complètement le sens, le but précis et limité que devrait avoir le nouvel article constitutionnel. Il suffit pour s'en convaincre de rappeler le premier alinéa qui prévoit que la Confédération peut déroger aux principes de la liberté du commerce et de l'industrie. Si donc elle n'exclut pas formellement les voitures privées, le transport non rémunéré des personnes, du champ d'application du nouvel article constitutionnel, c'est la porte ouverte à une réglementation, à une centralisation, à notre avis, intolérables. Ce n'est pas à l'occasion d'une disposition de ce genre que l'on doit introduire dans notre Constitution, en la faisant ainsi passer par la petite porte, une mesure qui, sous prétexte de précédents, ouvrirait la voie à d'autres dérogations du même genre. Il y a là de la part de l'Etat une ingérence dans l'activité privée des individus, une limitation de la liberté, incompatibles avec le minimum de droits dont ceux-ci doivent conserver l'exercice.

On nous objectera qu'il s'agit d'adopter un simple article de compétence prévoyant le plus grand nombre possible d'éventualités. Mais alors, si l'on voulait être logique, il faudrait aller jusqu'à sup-

primer, à l'alinéa 1, l'adjectif «motorisé» et dire simplement que la Confédération règle les transports exécutés sur la voie publique. Pourquoi n'est-on pas allé aussi loin? Ce n'est sans doute pas que l'envie en eût manqué à certains, mais avant tout parce qu'on a réalisé qu'une centralisation présentée sous cette forme soulèverait de telles objections qu'elle se heurterait à une opposition fondamentale, que toute chance de succès lui serait enlevée. En voulant soumettre les automobiles privées à la législation future, nous nous rendrions coupables d'arbitraire car, sans que la nécessité économique en soit démontrée, nous leur ferions subir des mesures spéciales, nous ferions une distinction difficilement explicable entre les automobilistes et d'autres usagers de la route, les cyclistes, par exemple, qui bénéficiaient, eux aussi, des améliorations apportées aux voies de communication. Or, un article constitutionnel doit, au contraire, offrir à tous une certaine garantie d'impartialité qui n'existerait plus si la Confédération s'arrogeait le droit d'intervenir comme bon lui semble dans l'exercice d'une activité qui, par sa nature même, touche de près à l'exercice de la liberté individuelle. Car enfin, le but final d'une loi sur les transports privés ne peut être que d'apporter des restrictions, des entraves à la liberté de mouvement d'une classe d'individus à qui on pourra interdire de se déplacer, de circuler, quand et comment il leur plaît. Est-ce cela, Messieurs, que vous êtes disposés à approuver?

Il y a un point sur lequel à peu près tout le monde est, je crois, d'accord, c'est sur la nécessité d'arriver à une réglementation. Mais pour obtenir ce résultat, il est indispensable que la majorité du corps électoral accepte le projet qui lui sera présenté. Nous ne sommes plus là sur le terrain des principes, mais dans le domaine de la tactique électorale. Pour être, à mon avis, moins essentiel, il convient cependant de s'y arrêter un instant. Quelle que soit la forme définitive sous laquelle le projet sera présenté au peuple, il aura des adversaires; il ne doit donc pas être indifférent à tous ceux qui en désirent le succès, de restreindre plutôt que d'augmenter le nombre des opposants. Or, si les automobilistes privés n'ont pas la garantie qu'ils conserveront la liberté relative dont ils jouissent encore, je ne pense pas qu'il sera très difficile de les mobiliser tous pour le rejet de cet article. Je ne lis guère la presse spéciale qui représente les intérêts particuliers des automobilistes, mais d'après ce que chacun peut entendre je crois qu'il n'est pas exagéré d'affirmer qu'il y aura de la part de ces milieux une très vive campagne contre l'article constitutionnel si, en définitive, le texte proposé par le Conseil national devait être adopté par les Chambres.

Les conducteurs de voitures trouveront à cette occasion des alliés auxquels je ne crois pas que personne ait songé; il n'y a pas, que je sache, été fait allusion; ce sont tous les propriétaires d'embarcations à moteur. Au cours de la discussion, il a bien été question du problème de la navigation fluviale, mais comme d'une éventualité future, alors que dès aujourd'hui la navigation lacustre motorisée n'est pas une simple hypothèse, mais une réalité. Les intéressés seront sans doute

surpris en apprenant qu'ils pourraient être soumis à une loi fédérale qui réduirait leur liberté d'action. Il y a parmi eux deux catégories qui rentrent certainement dans le cadre du premier alinéa, ce sont ceux, d'une part, qui au moyen de barques ou de chalands transportent des marchandises pour leur propre compte ou celui d'autrui et dont l'activité ne diffère en rien de celle des camionneurs et, d'autre part, les loueurs de canots de plaisance qui seront tout naturellement assimilés aux garagistes organisant des excursions en autocars. Les compagnies de navigation dont la situation financière n'est certes pas meilleure que celle des compagnies de chemin de fer ne manqueront évidemment pas de réclamer que soient également prises en leur faveur des mesures réglementant la concurrence que leur font ces entrepreneurs particuliers, et je ne vois pas trop comment on pourra les leur refuser. Si vous décidiez de supprimer le deuxième alinéa, vous étendriez encore le champ d'application de l'article constitutionnel à une troisième catégorie, la plus nombreuse, qui comprend tous ceux qui possèdent une embarcation à moteur, soit pour l'exercice de leur profession, les pêcheurs, soit simplement pour avoir le plaisir de se promener sur l'eau. Ici aussi, on me répondra sans doute qu'il n'est pas question d'intervenir dans ce domaine spécial; mais alors si vraiment une telle intention n'existe pas, pourquoi ne pas le confirmer en maintenant le deuxième alinéa qui a le grand avantage de supprimer toute équivoque. On évitera en même temps de favoriser, contre la réforme, la création d'une coalition d'intérêts.

Je ne voudrais pas être accusé, lorsque j'évoque l'éventualité d'une opposition massive, de faire pression sur vous, de me livrer à une sorte de chantage; pas plus mes collègues de la minorité que moi-même n'avons de telles intentions; mais à côté de l'argument essentiel qui consiste à vous montrer combien peu justifiée serait une extension de la compétence législative de la Confédération au delà des limites primitivement fixées, tant par les auteurs de l'initiative que par le Conseil fédéral et par vous-mêmes, il m'a semblé utile de vous signaler le danger qu'il y aurait à amener sans nécessité un renfort considérable aux adversaires du projet.

On nous a, il est vrai, dit et répété que pour le moment il n'était nullement dans l'intention de la Confédération de s'occuper des transports privés, qu'elle aurait assez à faire à légiférer pour les autres branches de l'automobilisme, et qu'au surplus les électeurs auraient encore à se prononcer sur la ou les lois d'application. Il y a là certainement une grande part de vérité, mais ces assurances ne sont cependant pas aussi rassurantes qu'un texte constitutionnel; ce dernier a fort heureusement conservé chez nous une valeur telle qu'on ne songe pas à enfreindre les prescriptions qu'il contient, et qu'il n'est pas facile d'en faire une interprétation extensive pour l'appliquer à des objets qui n'y sont pas mentionnés.

Au surplus, il ne faut pas oublier que les conditions qui régissent l'adoption d'une loi par le peuple ne sont pas les mêmes que pour un article constitutionnel. Il suffirait pour la première que les électeurs des trois ou quatre cantons les plus peuplés soient d'accord pour qu'ils puissent im-

poser leur volonté à tous les autres cantons et que la majorité électorale l'emporte ainsi sur celle des Etats. L'exemple du Code pénal est assez récent pour qu'on puisse faire allusion à cette éventualité. Les appréhensions des milieux que l'on veut ainsi tranquilliser ne seront cependant pas si aisément dissipées, des déclarations si expresses soient-elles n'y suffiront pas et cela pour la bonne raison que la situation n'est plus intacte. Les automobilistes savent que le deuxième alinéa a été l'expression de la volonté du Conseil fédéral, que le Conseil des Etats s'est, tout au moins momentanément, rangé à l'opinion gouvernementale. En fait, jusqu'à ce qu'un vote contraire soit intervenu, cet alinéa existe avec la garantie, l'exception qu'il stipule. Il en résulte tout naturellement que si, aujourd'hui, les partisans de la suppression l'emportent, cette décision sera envisagée comme exprimant l'intention bien arrêtée de la Confédération de mettre tous les transports motorisés sur le même pied. Ce sera là une conclusion logique et les affirmations contraires, d'où qu'elles émanent, ne pourront guère y changer quoi que ce soit. Il y a un état de fait dont il n'est pas possible de faire abstraction. Du moment où l'exception en faveur des transports privés a figuré dans le projet vous ne pouvez plus chercher à modifier celui-ci sur ce point spécial sans inévitablement éveiller des craintes. Comment voulez-vous faire comprendre à l'automobiliste à qui le Conseil fédéral, puis le Conseil des Etats ont successivement déclaré que son activité ne serait pas réglementée, qu'il ne serait pas porté atteinte à sa liberté de circuler comme bon lui semble, comment voulez-vous le persuader que la suppression de cette garantie ne doit pas l'inquiéter, qu'elle restera lettre morte? Il envisagera au contraire immédiatement le pire, c'est-à-dire sa mise sous tutelle à brève échéance et réagira en conséquence. Il ne paraît pas très indiqué, alors que chacun se plaint du régime de restrictions, espérons-le momentanées, que la guerre nous vaut, d'agiter l'épouvantail d'une réglementation permanente dont chacun se méfie d'autant plus que nul ne sait en quoi elle consistera.

La différence entre l'opinion de la majorité et celle de la minorité se réduit en somme à ceci: Tandis que les uns veulent donner à la Confédération des compétences illimitées, nous estimons qu'il est au contraire préférable, surtout puisqu'il s'agit d'un domaine absolument nouveau, de fixer de façon précise le cadre dans lequel pourra dorénavant s'exercer l'activité législative du pouvoir central et de limiter ses interventions à ce qui est absolument indispensable pour réaliser le but visé. Nous ne pouvons pas souscrire à une restriction de la liberté individuelle dont la nécessité ne s'impose pas.

J'espère avoir ainsi résumé les raisons de mes collègues de la minorité, qui voudront bien compléter et rectifier ce que mon exposé peut avoir eu d'insuffisant.

Avant de terminer, je voudrais encore attirer votre attention sur le fait que le texte que vous avez adopté au mois de mars et que nous vous demandons de maintenir aujourd'hui était le résultat d'une étude très approfondie, que chaque mot en avait été soigneusement pesé, que le sens et la

portée de chaque expression avaient été mûrement examinés. Cette constatation, M. Schmuki l'a faite pour le premier alinéa qu'il vous a recommandé de conserver dans la forme à peu près inchangée à laquelle vous vous étiez ralliés. Mais cette constatation est également valable pour le deuxième alinéa qui a fait l'objet d'un travail tout aussi poussé. Il serait dès lors illogique, me semble-t-il, de dénier au deuxième alinéa l'approbation que vous donnez au premier, et cela simplement dans l'espoir de faciliter une entente avec le Conseil national. Il ne s'est, depuis que vous avez pris votre première décision, rien produit, qui soit de nature à provoquer de votre part une modification d'opinion. Je me suis au contraire efforcé de vous démontrer les conséquences fâcheuses que ce reniement pourrait avoir.

Je me permets donc de vous demander au nom de la minorité de ne pas supprimer le deuxième alinéa. Vous ne ferez ainsi que confirmer votre opinion primitive et vous ne compromettrez pas gratuitement l'acceptation du projet.

Allgemeine Beratung. — Discussion générale.

M. Bosset: Je voudrais simplement justifier mon vote d'adhésion à ce projet et à la décision de la majorité en expliquant les motifs pour lesquels je ne me suis pas rallié à la proposition de la minorité.

Tout d'abord, je pense que, sur le fond même, il est indéniable que le malaise, qui a régné si longtemps dans le domaine du trafic en Suisse, s'est traduit pour l'automobile, d'une part, pour le rail, d'autre part, par une situation extrêmement pénible au point de vue économique et financier. Cela exige une réglementation. Celle-ci est souhaitée depuis longtemps par tous les milieux intéressés. C'est pourquoi je pense qu'il y a lieu d'accepter la solution qui consiste à charger la Confédération de procéder à la mise au net de la coordination des moyens de transport.

J'étais déjà intervenu à la commission afin d'éviter que des mesures soient prises par la simple voie d'un arrêté fédéral muni de la clause d'urgence. C'est pourquoi j'avais demandé à la commission, qui s'est ralliée à cette opinion, de fixer par une loi, autrement dit par un acte législatif, ouvrant la porte au referendum, la solution de ce problème. On a employé l'expression «législation». Par ce terme, nous avons voulu faire préciser qu'il ne pouvait s'agir d'un arrêté fédéral urgent, mais seulement d'une loi.

Cette première décision nous a donné une certaine satisfaction.

Mais nous avons aussi trouvé, dans l'article constitutionnel, d'autres garanties, notamment qu'il ne s'agira pas d'un monopole de transport en faveur des C.F.F., mais d'une coopération du rail et de la route, comme le dit expressément le texte qui nous est soumis: «La Confédération assure la coopération des divers moyens de transport.»

S'est alors posée la question de savoir si l'on devait éviter que le mot «monopole» soit, *expressis verbis*, inscrit dans l'article constitutionnel.

Ici encore, nous avons obtenu des garanties et des sécurités. Par l'expression que «la Confédération règle la concurrence des divers moyens de trans-

port», on exclut la notion même du monopole. Là encore, satisfaction a été obtenue.

Il est certain, par contre, qu'on porte atteinte ou qu'on pourra le faire «au besoin», dit le texte, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Mais je pense que toutes ces questions pourront être étudiées à fond par le menu et le détail dans la loi, ce qui permettra aux deux Conseils d'envisager toutes les modalités de cette coopération des divers moyens de transport, absolument nécessaire aujourd'hui.

J'en arrive à la question soulevée par le rapporteur de la minorité au sujet des transports non rémunérés de personnes, qui figurait expressément dans le projet du Conseil fédéral et l'article voté en premier débat par le Conseil des Etats.

On nous a expliqué qu'il s'agissait d'une question de détail qui n'avait pas sa place dans un article constitutionnel, mais dans une loi. C'est dans ce sens et pour faciliter une transaction amiable avec le Conseil national que je n'ai pas voté la proposition de la minorité. Je dois déclarer cependant que j'ai fait inscrire une réserve expresse au procès-verbal de la séance de la commission où ce principe a été abandonné. La notion de l'exonération de la réglementation des transports gratuits de personnes qui était inscrite dans le projet d'article constitutionnel doit être reprise dans la loi. Elle est expressément prévue, nous a affirmé le représentant du Conseil fédéral. Telles sont les raisons pour lesquelles je m'étais prononcé en faveur de la proposition de la majorité. Si je ne me suis pas rallié à la proposition de la minorité de la commission, c'est dans l'intention de pouvoir, au sein du Conseil des Etats, expliquer mon vote en disant qu'il me paraissait exclu de soumettre à certaines restrictions le transport non rémunéré des personnes. Par contre, j'ai bien précisé qu'en ne votant pas avec la minorité de la commission, je n'entendais pas désavouer le principe lui-même auquel je donne mon entière adhésion.

Voilà pourquoi, à la commission, je me suis rallié au nouveau projet qui vous est soumis qui facilite une transaction avec le National et à la solution qui a été envisagée par la majorité, tout en étant, dans le fond, entièrement d'accord avec la minorité à laquelle satisfaction est donnée.

M. Mouttet: En mars dernier, à l'occasion de la première discussion que nous avons eue au sujet de l'initiative concernant les transports, je vous ai dit que ceux qui avaient lancé cette initiative ne demandaient qu'à collaborer avec vous en vue d'établir un texte constitutionnel meilleur que celui qu'ils avaient proposé. Depuis lors, à force de recherches, d'études, de modifications, de corrections, on est arrivé à un texte sensiblement amélioré comparativement à celui qui est sorti de nos premières délibérations. On a enfin reconnu et admis qu'il fallait se borner à édicter dans la Constitution un texte simplement attributif de compétences pour la Confédération, quitte à laisser à la législation le soin de régler le détail du régime des divers transports.

Le rapporteur de la commission, M. Schmuki, vous a exposé hier les raisons qui ont amené notre

commission à accepter le texte qui nous est proposé, en ce qui concerne le premier alinéa. Je ne veux pas y revenir puisque nous sommes tous d'accord sur ce point-là; toutefois, en qualité de président du comité qui a lancé l'initiative, je tiens cependant à déclarer que si l'on en reste à ce texte, il est plus que probable que l'initiative sera retirée. Nous n'aurons pas obtenu complète satisfaction, mais nous aurons du moins le sentiment d'avoir contribué à l'élaboration d'une œuvre législative nécessaire au développement économique général du pays.

Notre unanimité cesse d'exister quant au deuxième alinéa de l'art. 23ter. Tandis que la minorité, par la voix de notre collègue, M. de Coulon, voudrait insérer dans la Constitution une disposition exceptionnelle en faveur du transport non rémunéré de personnes, la majorité, elle, estime que cette exception ne doit pas trouver place dans la Constitution, mais, si cela est nécessaire, dans la loi. Qu'est-ce que la Constitution? C'est la charte fondamentale de l'Etat; c'est la loi qui contient les grands principes sur lesquels repose notre Etat fédératif; c'est la loi sur laquelle on édifie toutes les autres, celle qui est nécessaire à l'application de ces grands principes fondamentaux. La Constitution se distingue encore des lois ordinaires par sa stabilité. Une fois qu'un principe est ancré dans la Constitution, il est difficile de l'en sortir. La Constitution ne se modifie pas aussi facilement et aussi rapidement qu'une loi. Nous voulons introduire dans notre Constitution, dans notre charte fondamentale un article accordant à la Confédération la compétence de régler le régime des transports dans son ensemble et ce, dans les conditions les meilleures pour l'économie publique et la défense nationale. Quand on connaît toutes les raisons qui justifient ce nouvel article constitutionnel, raisons qui vous ont été exposées hier par le rapporteur de la majorité de la commission, on ne peut raisonnablement pas s'y opposer. Mais la minorité, après s'être déclarée d'accord avec le premier alinéa, voudrait immédiatement faire un accroc au principe qu'il contient en ajoutant une exception, très importante en elle-même, mais qui, dans l'ensemble du régime des transports, ne doit jouer qu'un rôle subordonné. Ajouter cette exception au texte constitutionnel, ce serait surcharger notre Constitution fédérale de détails qui n'ont rien à y faire et qui, s'ils sont nécessaires ou utiles à l'économie fédérale du pays, doivent trouver place dans la loi, après une étude approfondie de la question.

Les problèmes d'ordres économique, social et financier qui, en raison des événements actuels, appellent des solutions immédiates, ne doivent pas nous faire oublier ceux qui sont restés en suspens et qu'une impérieuse nécessité nous obligera à résoudre dans un avenir prochain. Je fais allusion ici au problème de l'assainissement de nos chemins de fer, notamment des C.F.F. Ce problème-là est en rapport avec l'article constitutionnel que nous discutons. On ne peut pas arriver à un assainissement rationnel des chemins de fer sans envisager un régime général des transports. Et le texte constitutionnel qui vous est soumis, sans l'adjonction du deuxième alinéa, est la première pierre qui doit être apportée à cette œuvre de redressement économique et financier.

C'est pourquoi, avec la majorité de la commission, je vous engage à voter la proposition qu'elle vous a soumise.

M. Evéquo: Quel que soit le texte qui sera définitivement adopté par les deux Chambres, il est hors de doute que la votation populaire qui aura lieu sur cet article constitutionnel provoquera une agitation considérable dans le pays et qu'elle donnera lieu à des luttes épiques. Il est par conséquent nécessaire, à mon avis, que dans cette discussion générale on soit éclairé le mieux possible. Le peuple a le droit absolu de demander que lorsqu'on lui soumet un texte constitutionnel, il sache où on veut le mener et quelles sont les intentions des pouvoirs publics, qu'il sache ce que l'on veut obtenir par cette disposition constitutionnelle et par conséquent ce à quoi il s'engage.

On pourrait naturellement faire de nombreuses observations sur les textes qui nous sont soumis. Mais je crois que le texte de l'al. 1^{er} tel qu'il est proposé par la commission unanime répond mieux à certaines précisions qui sont indispensables dans un article constitutionnel. Je crois en tout premier lieu que, alors même que la commission du Conseil des Etats a supprimé le mot «monopole», la rédaction qu'elle nous propose exclut *eo ipso*, la possibilité pour les pouvoirs publics de l'avenir de créer un monopole dans ce domaine. Je crois que nous sommes tous d'accord sur ce point-là, mais il est bon que cela soit noté dans les procès-verbaux officiels qui relateront la discussion. Exclusion donc du monopole, que l'on fasse figurer le mot dans l'article constitutionnel ou que l'on s'abstienne de l'y mettre.

D'autre part, le texte proposé par le Conseil des Etats prévoit qu'il faudra tenir compte, dans les meilleures conditions possibles, de l'économie publique en général, de la défense nationale, etc. Ce sont là évidemment des dispositions vagues, mais qui sont parfaitement justifiées dans ce texte constitutionnel. On sait ce que l'on veut obtenir et je crois que c'est suffisamment précis.

Mais il reste deux questions sur lesquelles sans doute l'agitation dans le peuple sera profonde. La première est une question de forme et la seconde une question de fond, toutes deux des plus importantes. Question de forme: Le Conseil national a adopté un texte disant que la Confédération «règle par la loi». Le Conseil des Etats propose de dire: «Coordonne ou règle par la législation...». Y a-t-il identité de signification dans les deux termes «loi» et «législation»? Il me semble, à première vue, que le mot «loi», proposé par le Conseil national, précise mieux ce que l'on veut. Qu'est-ce que la législation? Pour l'autorité suprême, pour l'assemblée législative, la législation embrasse toutes les formes qui sont prévues par la Constitution. Or, la Constitution prévoit la loi proprement dite, c'est-à-dire l'élaboration d'un ensemble de mesures législatives dans une forme plus solennelle avec, bien entendu, un délai référendaire, réservant la possibilité d'attaquer cette loi par un vote populaire. Mais à côté de la loi, la législation comprend aussi les arrêtés et il existe deux sortes d'arrêtés qui sont essentiellement différents: nous avons, en effet, l'arrêté ordinaire, adopté par les deux Chambres et soumis à un délai

référendaire et l'arrêté d'urgence que les Chambres peuvent adopter à la condition qu'il soit voté à la majorité absolue des membres composant les deux Chambres. Mais il est donc dans les possibilités de l'Assemblée fédérale de soustraire un arrêté à un vote référendaire. C'est là une affaire qui rentre dans la législation. J'aimerais alors que la commission nous dise, afin que l'on connaisse ses intentions, ce qu'elle a entendu par l'insertion du mot « législation » opposé au mot « loi ». A-t-elle entendu donner aux Chambres fédérales le droit de procéder à l'application de cette disposition constitutionnelle par un arrêté, au besoin par un arrêté d'urgence ? Ou bien la commission veut-elle conserver le mode solennel de la loi, de la législation ordinaire ? Il y a plus. Nous avons donné au Conseil fédéral des pouvoirs extraordinaires, c'est-à-dire des pouvoirs par lesquels il peut remplacer le pouvoir législatif. Aujourd'hui, le Conseil fédéral n'est plus seulement un pouvoir exécutif, il est le pouvoir législatif en vertu des pleins pouvoirs que nous lui avons accordés. Or, la législation comprend aussi des arrêtés émis par le Conseil fédéral en vertu des pleins pouvoirs. Nous en savons quelque chose depuis trois ans. En effet, en cette matière, nous sommes régis par des arrêtés émanant du Conseil fédéral en vertu de ses pleins pouvoirs, c'est la législation. Tout le monde doit s'y soumettre, c'est la loi. C'est ce qui remplace la forme solennelle de la loi qui est la forme ordinaire. Encore une fois, la commission, en substituant le mot « législation » au mot « loi », a-t-elle entendu la possibilité, soit à l'Assemblée fédérale, soit au Conseil fédéral, de procéder à l'application pratique de cette disposition constitutionnelle par un arrêté ou bien faudra-t-il nécessairement passer par la loi ?

Nous devons au peuple une explication franche et sincère sur ce point. Je me réjouis d'entendre le représentant du Conseil fédéral, car il est certain qu'il ne pourra pas éviter de nous dire quelle est en ce moment l'idée du Conseil fédéral. Le Conseil fédéral croit-il pouvoir appliquer cette disposition constitutionnelle par les formes ordinaires de la législation, c'est-à-dire par la loi ou, au contraire, entrevoit-il la possibilité de procéder par voie d'arrêté urgent ou même par le simple exercice de ses pleins pouvoirs ? Evidemment, une déclaration n'est pas absolue et obligatoire pour l'avenir. Elle a cependant une importance considérable. Voilà pourquoi je serais très heureux que la commission nous dise ce qu'elle veut. Il y a des choses que l'on ne dit pas. Il y a des arrière-pensées chez certain nombre de personnes qui veulent arriver pratiquement au monopole plus ou moins complet des chemins de fer vis-à-vis de l'automobile. Voilà pourquoi la question de forme joue un rôle important.

Encore une fois, si nous n'avons pas une précision sur ce point, dans le peuple, et avec raison, l'on se méfiera de l'application de cette disposition constitutionnelle par la voie la plus courte, la plus simple, qui ne peut soulever aucune espèce d'opposition, l'arrêté d'urgence ou les pleins pouvoirs.

M. Mouttet vient de déclarer tout à l'heure que nous posions aujourd'hui la première pierre nécessaire à l'élaboration du monument qui créera l'assainissement des Chemins de fer fédéraux. Je crains qu'un jour on vienne nous dire: la procédure légis-

lative ordinaire prendra beaucoup de temps. Nous ne sommes pas sûrs, d'autre part, que le peuple accepte la loi. Par conséquent, parce qu'il est urgent d'assainir les Chemins de fer fédéraux, procédons par la voie d'arrêté urgent ou même par la voie d'arrêté du Conseil fédéral en vertu de ses pleins pouvoirs.

Alors, le peuple qui aura voté un article constitutionnel dans l'idée que les lois d'application lui seront soumises, qu'il pourra se prononcer, aura été complètement trompé. Voilà pourquoi, si vous ne précisez pas aujourd'hui que c'est seulement par la voie de la législation ordinaire que la question des transports sera réglée, vous aurez difficilement l'assentiment de la majorité du peuple suisse et des Etats. On se méfiera — et avec raison, selon moi — de la volonté aujourd'hui cachée, mais existant déjà, de régler ces questions des transports par le moyen extraordinaire, qui ne reconnaît pas la souveraineté populaire, et non par les moyens ordinaires qui sont soumis au referendum, par conséquent à la volonté du peuple.

En ce qui concerne la question de fond, l'affaire est encore bien plus importante. Là aussi, il faut que le pouvoir fédéral nous dise ce qu'il entend, quels sont ses projets, à quoi il veut aboutir. On nous dit bien aujourd'hui: Supprimez cet alinéa et il est entendu que la loi réservera le transport privé gratuit des personnes. Nous ne pouvons, sans garantie absolue, croire à une déclaration de cette nature, parce que la tendance de certains milieux est de donner à cette loi un effet général sur l'ensemble des transports. Voilà pourquoi il faut absolument que, sur ce point aussi, la clarté soit faite.

On fait une objection de technique législative et on nous dit que dans un article constitutionnel, on ne peut pas faire d'exception, que c'est à la loi de les consacrer. L'article constitutionnel se borne à poser le principe. La loi traite l'application et les diverses exceptions qui peuvent se présenter. C'est la manière ordinaire, je veux bien l'admettre. Seulement, je suis obligé de vous rappeler que ce n'est pas la première fois que l'on crée un article constitutionnel du même ordre, article de compétence, où l'on prévoit d'une manière formelle une exception, d'ores et déjà inscrite dans la Constitution. Je fais allusion au droit civil, au droit pénal fédéral. Les Chambres fédérales ont admis une disposition d'ordre constitutionnel donnant à la Confédération le droit de légiférer en matière de droit civil et en matière de droit pénal et, dans les deux cas, on a ajouté un alinéa semblable à celui qui nous occupe aujourd'hui et selon lequel la procédure est réservée aux cantons. On peut dire aujourd'hui, et surtout après les résultats qui ont été obtenus et l'écart très faible qu'il y a eu lors de la votation entre acceptants et rejetants du droit pénal fédéral, on peut dire que si vous n'aviez pas garanti aux cantons que la procédure resterait affaire cantonale, la loi elle-même aurait été rejetée.

On ne peut donc pas reprocher aujourd'hui aux partisans de ce second alinéa de faire quelque chose d'extraordinaire qui ne cadre pas avec une disposition constitutionnelle. Non, il y a des antécédents. Le cas que j'ai cité n'est pas le seul; il y en a d'autres, mais je ne les ai pas en mémoire en ce moment.

Aujourd'hui, les partisans de ce deuxième alinéa demandent qu'on admette une exception en faveur des transports privés de personnes. Personnellement j'aurais été encore plus loin. J'aurais voulu que cette disposition de l'al. 2 garantît que même le transport privé des marchandises ne serait pas touché par cette disposition constitutionnelle. Cependant, je sais très bien qu'il faut aujourd'hui, pour obtenir au moins quelque chose, faire également des concessions et je crois que nous pouvons nous en tenir sur le terrain proposé par la minorité de la commission, cela d'autant plus que si nous adoptons le second alinéa prévoyant que le transport privé des personnes n'est pas touché par cette disposition, cela n'empêchera pas du tout que la loi pourra prévoir d'autres exceptions touchant le transport des marchandises privées. Je suis persuadé que vous serez obligés, que vous le vouliez ou non, d'admettre des exceptions en ce qui concerne non seulement le transport des personnes, mais également le transport privé des marchandises. Je fais allusion ici aux transports extrêmement importants en Suisse, aux foires et aux marchés. Vous voyez comme moi, deux fois par semaine, le marché de Berne, si beau et si réjouissant du point de vue de notre alimentation; il est alimenté en grande partie par des automobilistes qui transportent la marchandise depuis le lieu de production jusqu'au centre de consommation, à Berne. En est-il un seul parmi vous qui songe à imposer au paysan toutes espèces de restrictions et de dispositions d'ordre plus ou moins étatiste qui viendraient entraver leur activité? Non, je suis persuadé du contraire. Je suis certain que vous proposerez des exceptions touchant le transport des marchandises.

Je ne veux pas revenir sur les excellents arguments qu'a présentés le rapporteur de la minorité de la commission. Il est singulier que, dans une question de principe comme celle-là, on se laisse guider par l'idée de supprimer les divergences et de s'en rapporter à la décision du Conseil national, à seule fin d'aplanir le terrain. Or, il ne s'agit pas aujourd'hui de divergences secondaires pour lesquelles il est évidemment toujours facile de faire des concessions, mais de divergences de principe. Ah! si nous pouvions avoir la certitude que les auteurs de l'initiative dont nous discutons, si M. Mouttet venait nous dire aujourd'hui, avec l'autorité qu'il a: «Mais il est bien entendu que dans la loi d'application nous ferons des exceptions en ce qui concerne le transport gratuit des personnes!...», nous serions quelque peu rassurés. Mais une telle déclaration n'a jamais été faite. On s'est toujours borné à dire: «Si besoin est, si les circonstances le permettent...»

Il reste donc acquis que tant les auteurs de l'initiative que la majorité du Conseil national se réservent la possibilité de pouvoir légiférer, même en matière de transports gratuits de personnes. Voilà ce que nous ne voulons pas et c'est la raison pour laquelle nous demandons une garantie constitutionnelle.

M. Bosset, expliquant son vote, a dit tout à l'heure qu'il était partisan de la liberté pour le transport privé des personnes, c'est-à-dire de l'exception, mais qu'il admettait la bonne foi de tout le monde et que dans la loi on prévoirait cette exception.

Je ne voudrais pas, Monsieur Bosset, que vous ayez des déceptions, mais je crois qu'il eût été plus sûr, pour atteindre le but visé, de vous joindre à la proposition de la minorité de la commission. Et M. Bosset ajoutait: «Je fais insérer au procès-verbal une déclaration attestant que je suis partisan en principe de l'exception, mais j'admets qu'elle soit prévue par la loi.» Que vaut une déclaration de ce genre? Est-elle de nature à engager le législateur futur? Les lois d'application ne seront présentées au Parlement que dans une ou deux années, à une époque où les deux Conseils auront subi des transformations assez profondes. Croyez-vous que les nouveaux députés qu'on enverra à Berne se croiront liés par ce procès-verbal? Pas le moins du monde! S'ils ne sont pas liés par un texte constitutionnel, personne n'a le droit de limiter leur liberté d'appréciation et, par conséquent, une disposition de cette nature n'a pas d'effet pratique.

La réserve constitutionnelle que nous préconisons présente un gros avantage. La Constitution et la loi ne sont pas soumises aux mêmes instances, c'est-à-dire que lorsque la Constitution proclame un principe, il faut, pour le détruire, la majorité des Etats et non pas seulement la majorité populaire. Lorsqu'on fera les lois d'application, la majorité populaire suffira. Je crains beaucoup que les grands cantons ne parviennent à obtenir la majorité absolue en Suisse et que par conséquent les petits cantons, les cantons moins forts, ne soient obligés de se soumettre à la majorité populaire. Lorsqu'il s'agit d'une disposition constitutionnelle, il n'est pas suffisant d'avoir une grosse majorité à Zurich, à Berne, à Bâle ou ailleurs; il faut encore la majorité des cantons. Voilà pourquoi la garantie constitutionnelle que nous vous demandons revêt une importance considérable, que vous ne pouvez remplacer ni par des déclarations, ni par des affirmations de quelque nature qu'elles soient.

En réalité, il est inutile de discuter plus longtemps de la valeur pratique de la réserve proposée par la minorité de la commission. Il ne semble pas possible que l'on puisse créer une législation touchant les automobilistes privés, les transports gratuits, mais il reste des groupements importants qui pensent que la législature ne sera vraiment complète, ne serait-ce que pour assurer aux Chemins de fer fédéraux le maximum de trafic, que lorsqu'elle embrassera la totalité des transports. En résumé, je me joins à la proposition de la minorité du Conseil des Etats et j'ajoute en terminant simplement cette considération:

Le Conseil fédéral a proposé l'insertion d'un al. 2 dans la Constitution. Le Conseil des Etats l'a admis une fois. Le Conseil national l'a biffé et nous nous rallierons aujourd'hui à la décision du Conseil national. Quelle en serait la conséquence? En biffant une disposition proposée par le Conseil fédéral et acceptée par l'une des Chambres, nous permettons de tirer la conséquence logique que la majorité n'est pas d'accord avec l'idée que représente l'alinéa supprimé. Lorsqu'on précise dans une disposition d'ordre législatif un point spécial et qu'ensuite on le supprime, on a le droit d'en conclure logiquement que cette disposition n'était pas justifiée, c'est-à-dire que la majorité admet que l'ensemble des transports doit être soumis à la législation.

Je vous recommande la proposition de la minorité de la commission.

Altwegg: Nachdem Herr Evéquo für den Antrag der Minderheit gesprochen hat, dürfen Sie doch einem Kommissionsmitglied noch das Wort geben, das mit dem Mehrheitsantrag einverstanden war. Wenn ich das Wort ergreife, so geschieht es aus dem Gedanken heraus, den Herr Evéquo zum Ausdruck gebracht hat. Es handelt sich um keine Kleinigkeit, sondern um einen Verfassungsartikel. Die Diskussion in unserer Kommission und die Diskussion heute und vielleicht noch mehr die Diskussion in der Presse zeigen, dass die Meinungen sich noch lange nicht auf demselben Nenner gefunden haben, sondern immer, wenn man glaubte, eine Lösung gefunden zu haben, hat sich ein neuer Widerstand bemerkbar gemacht. Wir können beinahe von einem Schmerzenskind reden. (Zwischenruf: Missgeburt!) Den gefallenem Ausdruck möchte ich doch nicht in den Mund nehmen. Die Aussichten für eine Verfassungsrevision und speziell für eine Totalrevision der Bundesverfassung scheinen nicht sehr gross zu sein, wenn die Meinungen bei einem einzigen Verkehrsartikel so sehr auseinandergehen, wie sich das in der heutigen Diskussion gezeigt hat, speziell nach den Ausführungen des Herrn Evéquo. Ich glaubte, die Meinungen wären hier im Rate sich nähergekommen.

Es ist vielleicht von Wert, sich nochmals daran zu erinnern, weshalb wir zu diesem Verkehrsartikel gekommen und warum diese Differenzen entstanden sind. Dieser Verkehrsartikel geht ja zurück auf die Verkehrsinitiative, die von Bahnseite seinerzeit lanciert wurde und der man den Vorwurf machte — und der Sprechende hat sich dem angeschlossen — dass ihr eine gewisse Einseitigkeit nicht abgesprochen werden könne. Der Zweck der heutigen Vorlage, dieses Verfassungsartikels, ist doch der, diesen Fehler so gut wie möglich zu korrigieren. Es war eine gewisse Einseitigkeit in der Initiative enthalten, indem man den Verkehr der Eisenbahnen garantierte. Der Bundesrat hat selber diese Einseitigkeit für den Moment nicht bestehen lassen wollen und hat deshalb den neutraleren Verfassungsartikel vorgeschlagen. Dieser Verfassungsartikel hat nun eventuell den Vorteil, dass sich die Situation für die Abstimmung insoweit vereinfacht, dass wenn wir eine Fassung bringen, die in den Räten eine grosse Mehrheit für sich findet, dann die Initiative zurückgezogen wird. Herr Mouttet hat dies in der Kommission erklärt, ich glaube, er hat es heute wiederholt. Wenn wir das erreichen, dass die Initiative zurückgezogen und lediglich ein Verfassungsartikel vom Bundesrat und von den eidgenössischen Räten vorgeschlagen wird, so werden wir für das Volk eine stark vereinfachte Situation haben.

Man hätte ja sagen können, wenn die Initiative nicht passt, wird sie einfach abgelehnt; aber die Initiative hatte etwas für sich: eine eminent grosse Zahl von Unterschriften. Ich glaube, es waren beinahe 400 000. Das hat da und dort Eindruck gemacht. Deshalb wagte man nicht, einfach die Verwerfung dieser Initiative vorzu-

schlagen, sondern zog vor, einen Gegenvorschlag zu bringen. Wenn wir aber einen Gegenvorschlag bringen, dann ist demjenigen der Vorzug zu geben, der nichts präjudiziert, weder nach rechts noch nach links, sondern der als reiner Kompetenzartikel für den Gesetzgeber aufzufassen ist. Wenn Sie anerkennen, dass es einen Wert hat, die Sache insoweit zu vereinfachen, dass die Initiative möglicherweise zurückgezogen wird und wir nur einen Vorschlag haben, dann werden Sie mir recht geben müssen, dass der Kompetenzartikel nach Mehrheitsbeschluss das Richtigere getroffen hat. Es ist ja möglich, auch wenn die Initiative zurückgezogen wird, dass dieser Verfassungsartikel vielleicht die Mehrheit des Volkes und der Kantone nicht erhält. Aber auch dann, möchte ich Ihnen sagen, ist das Unglück nicht so gross. Ich halte es mit denen, die die Auffassung haben, dass wir im schlimmsten Falle mit dem, was wir heute schon in der Verfassung haben, d. h. mit den Art. 24ter, 26, 36 und 37ter wie bis anhin auskommen. Lieber einen klaren, einfachen Verfassungsartikel, der als Kompetenzartikel gelten kann, als einen Verfassungsartikel, der bereits wieder Bindungen nach der einen oder anderen Seite hat.

Deshalb kann ich mit Herrn Evéquo nicht einig gehen. Wenn ich ihn recht verstanden habe, ist er damit einverstanden, dass die Frage des Monopols hier im Verfassungsartikel nicht abgeklärt werden soll. Wir haben in der Kommission mehrheitlich die Auffassung vertreten, es sei nicht glücklich, diesen Gedanken des Nationalrates, der das Monopol ausschliesst, hier aufzunehmen, weil wir damit eine Menge Schwierigkeiten schaffen und weil auf dem Gebiete des Verkehrs — ich möchte hier nur an die Post und an andere Verhältnisse erinnern — bereits Monopole existieren, von denen man sich fragen müsste, sind sie durch den neuen Verfassungsartikel aufgehoben oder nicht? Ich glaube, am besten ist, wir lassen diesen Zusatz, den der Nationalrat hat hereinbringen wollen, weg, wobei ich allerdings zugebe, dass ich es bedaure, dass der Nationalrat diesen Gedanken überhaupt in die Diskussion gebracht hat; denn wenn wir ihn jetzt streichen, so kann dies beim einen oder andern den Eindruck erwecken, als ob wir neue Monopole schaffen wollten. Diesen Nachteil hat es. Aber es ist nicht ausgeschlossen, dass auf dem Gebiete des Verkehrswesens gewisse Monopole — regionale oder andere — kommen müssen, die vielleicht auf gar keinen Widerstand stossen werden, weil sie vernünftig und gegeben sind. Wenn wir sie also hier zwingend ausschliessen, so schaden wir dem ganzen Verkehrsgedanken mehr, als wir ihm nützen.

Betreffend Form der Gesetzgebung bin ich mit Herrn Evéquo nicht einverstanden; aber ich glaube, Herr Bundesrat Celio wird ihm hier antworten, wie er das in der Kommission getan hat. Wenn man einen allumfassenden Verfassungsartikel schaffen will, dann darf man ihn nicht schon wieder beschränken auf den Teil der ordentlichen Gesetzgebung, sondern man muss die totale Gesetzgebung vorbehalten. Man darf Art. 89 BV nicht so einschränken, dass man den dringlichen Bundesbeschluss, der zum Inhalt des Art. 89 gehört, ausschliesst. Es kann Fälle geben — der

Bundesrat wird Sie voraussichtlich darüber aufklären — wo man ohne ihn nicht auskommt. So schlimm betrachte ich die Sache nicht, wenn der Bundesrat dazu kommen könnte, aus volkswirtschaftlichen oder militärischen Gründen von dem Recht der Vollmachten auf dem Gebiete des Verkehrs Gebrauch zu machen; denn grenzenlos ist schliesslich dieses Recht der Vollmachten nicht. Sie haben eine Vollmachtenkommission, die überprüft. Sie haben die Möglichkeit, das Veto einzulegen, wenn Ihnen der Beschluss nicht passt. Dazu kommt, dass alle Vollmachtenregelungen zeitlich begrenzt sind. Wenn eine Vollmachtenlösung des Bundesrates auf dem Gebiet des Verkehrs abgelehnt werden müsste, ist das in den Räten möglich.

Aus den selben Ueberlegungen, die ich eingangs gemacht habe, glaube ich, dass der Abs. 2 gestrichen werden muss. Es ist damit noch nicht präjudiziert, ob Sie später im Gesetz gewisse einschränkende Ausnahmen zugunsten des Autos machen wollen. Wenn Sie den Abs. 2 stehen lassen, haben Sie zugunsten des Autos bereits eine Konzession gemacht. Wenn Sie Abs. 2 stehen lassen, nimmt Herr Kollege Mouttet sein Wort zurück, dann haben Sie eine Komplikation bei der Abstimmung, die wir vermeiden wollen. Das ist der grosse Wert des Streichens von Abs. 2. Es ist sehr anerkennenswert, dass die Initianten erklären, sie ziehen die Initiative zurück, wenn Abs. 2 gestrichen wird, trotzdem sie keine Garantie haben, dass Abs. 2 bei der Gesetzesausarbeitung wieder aufgenommen wird und dann im Volke eine Mehrheit bekommt. Eine Mehrheit der Stände ist allerdings dann nicht mehr nötig. Aber gerade weil wir diese Erklärung der Initianten haben, sollten wir doppelt froh sein, diese Komplikation mit der Streichung von Abs. 2 vermeiden zu können.

Man erreicht mit der neuen Lösung allerdings nur einen Teilerfolg; denn die Streitfragen sind nicht aufgehoben, sondern nur auf die Zeit der Gesetzgebung aufgeschoben. Das hat aber den Vorteil, dass, wenn der Streit sich bei der Gesetzesausarbeitung zeigt, man eine klarere Situation vor sich hat und genau weiss, mit was für einem Gesetzesvorschlag man es zu tun hat. Auch bei einem verklausulierten Verfassungsartikel könnte man nur durch Interpretationen, Protokollerklärungen einigermassen sagen, was gewollt ist.

Bei dieser Situation sollten wir die Abstimmungsverhältnisse vereinfachen können. Mit Rücksicht auf die Stellungnahme der Initianten ist die Vereinfachung des Verfassungsartikels, wie sie bezüglich Abs. 2 vom Nationalrat vorgeschlagen worden ist, auch für uns akzeptabel. Wenn wir von unserer erstmaligen Stellungnahme abgehen, sind wir in sehr guter Gesellschaft, weil der Bundesrat dem Nationalrat hier zugestimmt hat.

Man könnte über die Details des Abs. 1 noch manches sagen. Wir haben darüber in der Kommission ausführlich beraten, weil verschiedene Differenzen mit dem Nationalrat bestehen. Ich habe u. a. die Auffassung, dass eine Differenz, die jetzt im Mehrheitsantrag enthalten ist und der ich zugestimmt habe, ohne Schaden schlussendlich behoben werden kann, wenn wir die Worte „unter

Wahrung der Interessen der Volkswirtschaft und der Landesverteidigung“ streichen, weil das eine Selbstverständlichkeit ist, und ich glaube, wir vergeben uns nicht sehr viel, wenn wir dort nachgeben, wenn in den Protokollen steht, dass das für selbstverständlich betrachtet wird. Ein Antrag nach dieser Richtung braucht heute nicht gestellt zu werden. Ich möchte Sie ersuchen, dem Mehrheitsantrag zuzustimmen.

M. Celio, conseiller fédéral: Le Conseil fédéral prend acte avant tout et avec satisfaction de l'unanimité qui s'est manifestée dans votre commission pour formuler le premier alinéa du nouvel article constitutionnel. Il se félicite en particulier que l'on ait maintenu l'idée selon laquelle la coordination du trafic sera réalisée dans les conditions les meilleures pour l'économie publique et pour la défense nationale, formule qui avait été abandonnée par le Conseil national. Ce membre de phrase n'est pas théorique et ne constitue pas non plus un pléonasme dans le texte constitutionnel. Au contraire, il a une portée pratique avant tout parce qu'il fixe la *ratio legis* de la réforme, ensuite parce qu'il prévient déjà maintenant un conflit qui pourrait surgir, demain, dans l'application de cette disposition, celui des besoins de l'économie nationale opposés à ceux de la défense nationale. En effet, il est possible, même probable, que les nécessités de la défense nationale imposent un parc de véhicules à moteur supérieur à celui qu'exige l'intérêt de l'économie publique. Les nécessités de la défense nationale seront, dans ce cas, prééminentes.

Telle est la signification du membre de phrase que vous avez désiré conserver dans le nouveau texte de la Constitution et, ce faisant, vous avez été bien inspirés. J'ai confiance que le Conseil national ne persistera pas dans sa décision de vouloir le supprimer.

Votre commission, à l'unanimité, vous propose de supprimer la formule employée par le Conseil national selon laquelle la réglementation du trafic sera opérée à l'exclusion de tout monopole. Les intentions du Conseil national étaient et sont assurément les meilleures. En usant des mots «à l'exclusion de tout monopole», le Conseil national entendait donner une réponse aux adversaires de la réforme constitutionnelle, lesquels affirment que la défense ne doit en rien créer un privilège, préparer un monopole en faveur des chemins de fer en général et des chemins de fer fédéraux en particulier.

Honnêtement, le Conseil national a cru devoir réagir contre cette injuste affirmation en proclamant solennellement dans le nouveau texte constitutionnel que toute coordination était et devra être réalisée à l'exclusion de tout monopole. Mais une forme aussi concise et nette, si elle peut satisfaire d'emblée à ce titre, est susceptible d'interprétation dangereuse. Elle peut même engendrer des équivoques et celles-ci ont été du reste très bien soulignées par le rapporteur, M. Schmuki. Il est hors de doute que la poste entre dans le cadre des moyens et des entreprises de transport. On pourrait se demander si la régle des postes serait également affectée par une telle disposition qui

exclut tout monopole. Il est bien certain que jamais ce ne peut être le cas; en tout cas ce n'était point l'interprétation des auteurs de la proposition faite au Conseil national. Mais en matière de réforme constitutionnelle, le meilleur moyen d'éviter des formules qui se prêtent à des interprétations fausses est de ne pas les employer.

De plus, la clause en question empêcherait les cantons — c'est une question que je me pose — d'interdire la circulation des automobiles sur une partie de leur territoire, spécialement sur certaines routes qui n'ont pas le caractère de voie de grand trafic alors que cette faculté est déjà reconnue par une autre disposition de la Constitution fédérale (art. 37)? Nous ne le croyons pas. Toutefois nous nous trouverions en présence de deux textes constitutionnels qui seraient en contradiction l'un avec l'autre ou s'élimineraient l'un l'autre, ce qu'il faut absolument éviter.

La solution donnée au problème de la réglementation du trafic par votre nouveau texte me semble tenir largement compte des intentions du Conseil national, exprimées par les mots «à l'exclusion de tout monopole».

Quand on dit, comme c'était le cas dans le texte du Conseil fédéral et comme c'est toujours le cas dans le vôtre, que l'intervention de la Confédération vise à coordonner le trafic pour assurer la coopération des moyens de transport et en régler la concurrence, on affirme justement que tout monopole est exclu. En effet, assurer la coopération implique la coexistence des divers instruments de la locomotion et non pas leur suppression; régler la concurrence signifie admettre la concurrence, compte tenu de l'intérêt des parties et de la collectivité et non pas la détruire; coordonner le trafic veut dire le discipliner d'une façon qu'il collabore à la réalisation d'une fin profitable à l'économie générale et non pas à lui enlever l'existence. En somme, l'esprit du nouveau texte constitutionnel vise à mettre sur pied la collaboration des divers moyens de transports et non pas à les opposer l'un à l'autre. Il est donc impossible de créer un état de choses extrême, le monopole en faveur de l'un ou la liberté absolue, d'où la nécessité d'une position intermédiaire entre le monopole et la liberté intégrale consistant à régler la concurrence notamment par la coordination des divers instruments de transports.

Telles sont les raisons pour lesquelles le Conseil fédéral préfère que la formule introduite par le Conseil national «à l'exclusion de tout monopole» soit abandonnée bien qu'il reconnaisse les bonnes intentions qui l'ont inspirée.

Une dernière divergence existe entre les deux Conseils sur la question de savoir si les actes législatifs d'application de la réforme constitutionnelle seront toujours et uniquement des lois soumises au referendum ou s'ils ne devront pas exceptionnellement consister en un arrêté soustrait à celui-ci. Je ne suis pas tout à fait au clair au sujet des intentions du Conseil national à cet égard. Je sais pourtant qu'il a voté un texte qui prévoit que le trafic devra être réglé par la loi. Votre commission, par contre, a repris l'expression «par la législation», que votre Conseil a insérée dans le projet lors des premiers débats. Je suis, pour ma part, reconnaissant à

M. Evéquoq d'avoir encore soulevé cette question devant votre Conseil. Le Conseil fédéral vous invite à faire votre la rédaction adoptée par votre commission. Force lui est de repousser nettement la proposition tendant à soustraire la nouvelle législation à la norme générale qui règle les conditions dans lesquelles une loi fédérale doit être soumise au referendum, ou en est exclue, c'est-à-dire à l'article 89 de la Constitution fédérale. Quand on affirme, ainsi que c'est le cas dans le projet de la nouvelle disposition constitutionnelle, qu'aucune innovation ne pourra être introduite en matière de transport, et dans l'application de l'article 23 sans la garantie de la forme législative, on fournit déjà les apaisements nécessaires à ceux qui craignent un recours aux ordonnances, aux arrêtés fédéraux ainsi qu'à la clause d'urgence. On leur dit en somme que c'est seulement dans des cas absolument exceptionnels et urgents qu'on pourrait faire appel à cette clause. C'est ce que souligne déjà le message du Conseil fédéral. Je me trouve devant des juristes et, comme je l'ai déjà dit ailleurs, il faut être très au clair à cet égard, parce qu'il me répugnerait d'apporter dans un nouvel article constitutionnel une dérogation à une disposition qui fait règle pour tous les actes législatifs des deux Conseils. Alors que les lois et arrêtés fédéraux votés par les Chambres sont assujettis à l'article 89 de la Constitution fédérale, même lorsqu'ils touchent aux problèmes les plus importants de la vie spirituelle ou matérielle du pays, il serait incompréhensible que ledit article 89 ne fût appliqué que partiellement à l'occasion de la législation relative aux transports, et cela uniquement pour le premier et le second alinéas, à l'exclusion du troisième. Une prétention de cette nature est, pour ne pas dire davantage, antijuridique et, par conséquent, inacceptable.

On insiste beaucoup trop sur les mots. Le Conseil des Etats parle de législation, terme que je préfère, alors que le Conseil national parle de loi. Je ne crois pas qu'il existe une différence essentielle entre ces deux mots. Il est vrai que certains articles de la Constitution prescrivent qu'une loi fédérale statuera sur les dispositions rentrant dans les compétences de la Confédération. Il s'agit notamment des articles 20, 1^{er} alinéa; 27bis, 2^e alinéa, 41bis, 3^e alinéa, 45/VII, 47/1, 48, 68, 105/II, 107/II, 122 et de l'article 5 des dispositions transitoires. Mais, je le répète, je ne crois pas qu'il y ait eu, jusqu'à maintenant tout au moins, réserve faite d'une nouvelle interprétation de la Constitution, une différence véritable entre les mots «loi» et «législation». Ces deux termes doivent être équivalents puisque, par exemple, à l'article 5 des dispositions transitoires on parle de la loi fédérale prévue à l'article 33, alors que cet article 33 emploie la locution «législation fédérale». Il est vrai que le texte allemand des articles 5, dispositions transitoires, et 33 dit uniformément «Bundesgesetzgebung». Je tire de cela un argument de plus pour affirmer que «loi» et «législation» ont la même portée dès l'instant qu'on a rendu en français le mot «Bundesgesetzgebung» une fois par «législation» et une autre fois par «loi». En prescrivant que la Confédération règle une matière donnée par une loi ou par la législation, la Constitution

entend seulement que les Chambres promulguent ou bien une loi proprement dite ou bien un arrêté de portée générale, tous deux soumis au referendum, ou bien un arrêté, mais de portée générale, muni de la clause d'urgence et soustrait par conséquent au referendum, mais qu'elles ne peuvent procéder par voie d'arrêté sans portée générale (également soustrait au referendum). Bref, c'est l'article 89 de la Constitution tout entier qui doit être appliqué à l'occasion d'une loi d'application d'une réforme constitutionnelle, c'est-à-dire que les arrêtés et les lois fédérales, de portée générale, doivent être soumis à l'adoption ou au rejet du peuple lorsque la demande en est faite par 30.000 citoyens actifs ou par huit cantons. C'est là le principe général, généralement appliqué. Mais lorsqu'il s'agit d'arrêtés fédéraux de portée générale — et je souligne ces derniers mots — dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun délai, donc dans des cas exceptionnels, la votation populaire ne peut pas être demandée, à condition toutefois que la durée d'application de ces arrêtés fédéraux soit limitée et que ces arrêtés soient déclarés urgents par une décision prise à la majorité de tous les membres de chacun des deux Conseils.

Voilà en quelques mots ce que je voulais répondre à l'honorable M. Evéquoz à seule fin d'éviter toute équivoque.

J'en arrive maintenant au point le plus délicat du problème. Votre commission s'est scindée en une majorité et une minorité au sujet du deuxième alinéa du projet qui nous occupe. La première a adhéré à la proposition du Conseil national, en ce sens qu'elle entend supprimer cette disposition en vertu de laquelle le trafic privé non rémunéré de personnes ne doit pas être soumis à la réglementation; la seconde, la minorité, reste fidèle au texte issu des délibérations de ce Conseil, texte qui était également celui du Conseil fédéral.

L'attitude du Conseil fédéral à l'égard du litige qui a surgi au sein de votre commission est la suivante: Le Conseil fédéral apprécie les raisons avancées par la minorité; elles reposent sur des considérations de nature doctrinaire qui ne manquent pas de fondement. Viser le trafic privé non rémunéré des personnes signifie au fond toucher à la liberté individuelle, alors que la réforme tend uniquement à limiter éventuellement la liberté de commerce. Elles s'appuient encore sur les expériences faites par les autres pays où la réglementation du trafic a déjà été opérée et où ce genre de transport n'a pas été affecté. Enfin, elles se basent sur l'intérêt pratique de la réforme, en ce sens qu'elle passerait plus facilement le cap de la votation populaire si les automobilistes privés étaient libérés de toute réglementation.

Tels sont les arguments principaux de la minorité de la commission et que M. de Coulon vient d'exprimer avec beaucoup d'objectivité alors que M. Evéquoz les a repris avec beaucoup de jeunesse et de tempérament.

L'attitude du Conseil fédéral à cet égard est la suivante: Tout en appréciant les considérations de la minorité de votre commission, le Conseil fédéral ne peut pas oublier que toute cette thèse est combattue par une importante majorité du Conseil national ainsi que par la majorité de votre

commission. Il doit tenir compte également de l'attitude de votre collègue M. Mouttet, président du comité d'initiative, qui vient de déclarer catégoriquement, au nom du comité d'initiative, qu'il était plus probable que l'initiative serait retirée si le deuxième alinéa était abandonné. Enfin certains organes des milieux automobilistes eux-mêmes préfèrent un article de pure compétence à une disposition contenant des exceptions.

Etant donné ces circonstances, le Conseil fédéral, par la nature de ses fonctions, ne peut pas contribuer, de son côté, à prolonger un différend existant entre les deux Chambres du Parlement quand, comme c'est le cas en l'occurrence, la majorité du Conseil des Etats entend se mettre d'accord avec le Conseil national. La fonction du Conseil fédéral est de composer et non de diviser. Mais cet argument, aussi raisonnable et fondé fût-il, n'aurait pas suffi à convaincre le Conseil fédéral de la nécessité d'inviter le Conseil des Etats à adhérer à la décision du Conseil national de supprimer le second alinéa s'il n'existait pas une autre raison plus profonde et qui est la suivante:

La proposition d'éliminer le deuxième alinéa n'aura pas pour conséquence de soumettre à réglementation à tout prix les transports non rémunérés de personnes, mais uniquement de permettre que cela soit possible si des circonstances inévitables devaient imposer une telle mesure.

Cette interprétation pourrait paraître naïve si elle ne s'appuyait pas sur une documentation précise; et aucune documentation ne me semble plus convaincante que celle qui résulte de la discussion qui eut lieu au sein du Conseil national lors de la dernière session du 9 juin 1942. Ecoutez, en effet, ce qu'ont exposé à ce sujet les divers orateurs de la majorité de la commission, notamment les rapporteurs. M. Wey, rapporteur de langue allemande, a dit:

„Dabei hat es nicht die Meinung, dass die Mitglieder der Kommissionsmehrheit etwa den Personenverkehr ohne Entgelt benachteiligen wollen. Die Mehrheit der Kommission sagte sich, wir tun das, was notwendig ist und schaffen einen blossen Kompetenzartikel. Es wird dann Sache der Gesetzgebung sein, darnach zu trachten, dass die so verschiedenen Interessen der einzelnen Verkehrsmittel in eine Ordnung zugunsten des ganzen Landes gebracht werden können.“

Et M. Graber, rapporteur de langue française, déclarait:

«Notre commission tient tout simplement à laisser toutes les portes ouvertes, afin que la Confédération puisse faire face à toutes les éventualités, même aux plus imprévues.»

Et M. Bratschi, qu'on affirme représenter les intérêts du rail, a été plus catégorique encore lorsqu'il a déclaré:

„Wenn Herr Vallotton von Einschränkungen im Personenverkehr gesprochen hat, so hat er feststellen können, und zwar schon in der Kommission, dass niemand daran denkt, diesen privaten Personenverkehr einzuschränken.“

Vous voyez quel est l'esprit de la proposition tendant à biffer ce deuxième alinéa. Il est bien vrai que les déclarations que l'on fait au Parlement, même celles du Conseil fédéral, ne se superposent

au texte d'une disposition légale. C'est entendu. M. Evéquoqz l'a rappelé tout à l'heure. Tout de même, dans l'interprétation et dans l'application d'un article constitutionnel, ce qui est dit au Parlement, dans le message du Conseil fédéral, lie moralement, au moins, ceux qui doivent appliquer une réforme déterminée. Lorsqu'on est en présence d'une déclaration au Conseil des Etats, au Conseil national, du Conseil fédéral lui-même, il est plus que certain que l'on en tiendra compte dans l'application. Il faut compter avec l'esprit de la loi, et cet esprit est assez clairement exprimé après les grandes discussions qui sont intervenues au Parlement.

Voilà pourquoi, en résumé, je pense que la suppression du deuxième alinéa ne constitue qu'un acte de prudence en vue d'une évolution future, exceptionnelle et imprévue dans le domaine des transports. Cette suppression ne représente rien d'agressif contre les transports privés. On s'en remet à la sagesse du législateur de demain pour résoudre le problème de la façon la plus conforme aux intérêts des particuliers et de la collectivité.

Le Conseil fédéral vous engage à accepter la proposition de la majorité de la commission dans le sens de la suppression du deuxième alinéa de l'article constitutionnel.

Schmuki, Berichterstatter der Mehrheit: Ueber die grundsätzliche Frage, dass für die rationelle Gestaltung unseres Verkehrswesens eine klare Rechtsgrundlage geschaffen werden soll, ist man sich auf Grund der gewalteten Diskussion in allen Kreisen einig. Dass dabei taktischen Ueberlegungen ein gewisser Raum vorbehalten werden muss, ist begreiflich; aber ich glaube, dass wir doch im Landesinteresse zu einer annehmbaren Lösung kommen müssen.

Die Frage betreffend Monopol-Ausschluss-Klausel bedarf nach meinem Dafürhalten keiner weiteren Ausführungen. Ich möchte lediglich mit Nachdruck nochmals darauf hinweisen, dass die Wettbewerbsklausel offen und klar die Voraussetzungen bezeichnet, unter denen ordnende und einschränkende Massnahmen der staatlichen Verwaltung als Treuhänderin der öffentlichen Interessen möglich sind. Nur im Interesse der allgemeinen Volkswirtschaft und der Landesverteidigung sind solche einschränkende Massnahmen möglich. Es ist bereits bei der ersten Beratung darauf hingewiesen worden, dass beispielsweise die Schweizerischen Bundesbahnen nicht identisch sind mit der schweizerischen Volkswirtschaft.

Bezüglich der Gesetzgebungsklausel ist gegenüber der Variante des Nationalrates, der sagt, „ordnet durch Gesetz“, ein materieller Unterschied vorhanden. Ich glaube, dass eine Einschränkung im Sinne der nationalrätlichen Fassung nicht annehmbar ist, und zwar in Rücksicht auf lange Sicht. Das Vollmachtenregime wird, so — wollen wir alle hoffen, — gelegentlich wieder verschwinden. Wie Herr Bundesrat Celio bereits angeführt hat, finden wir die Fassung, wie sie uns vorliegt, ganz allgemein in der Bundesverfassung. Selbst wenn wir der Einschränkung des Nationalrates im Sinne der Ausführungen von Herrn Kollega Evéquoqz folgen würden, könnte der Fall eintreten,

dass wir trotzdem in diesem oder jenem Falle auf Grund des Notrechts durch einen dringlichen Bundesbeschluss eingreifen müssten. Die Auto-transportordnung, die von gar niemandem bestritten ist, im Gegenteil von den Lastwagenbesitzern und dem Autotransportgewerbe seinerzeit dringlich gefordert wurde, beruht auf einem dringlichen Bundesbeschluss. Es ist zu erwarten und wird nicht ausweichlich sein, dass wiederum auf Grund eines dringlichen Bundesbeschlusses die Autotransportordnung verlängert werden muss. Bis dahin wird die definitive gesetzliche Ordnung kaum so weit sein.

Was den unentgeltlichen Personenverkehr betrifft, ist zuzugeben, dass der nachträgliche Verzicht auf die einmal in Aussicht gestellte Garantie gewissen Bedenken ruft. Ich möchte Ihnen sagen, dass in der Kommission auch andere Ausnahmen postuliert wurden, Ausnahmen z. B. zugunsten des Werkverkehrs. Auch hier besteht absolut nicht die Meinung, dass der Werkverkehr rücksichtslos beschränkt werden darf. Es sind auch noch andere Anregungen erfolgt. Herr Kollega Keller, den wir heute in unseren Reihen leider vermissen, hat eine Ausdehnung gewünscht — aus abstimmungstaktischen Ueberlegungen — zugunsten des landwirtschaftlichen Werkverkehrs. So ist die Kommission zur Auffassung gelangt, dass wir hier auf lange Sicht der Gesetzgebung nicht vorgreifen dürfen. Kein Mensch ist der Meinung, dass der private Automobiltourismus gedrosselt werden sollte. Dafür bildet ja ebenfalls wieder die Zielsetzung im Interesse der Volkswirtschaft und der Landesverteidigung die Garantie. Diese Vielgestaltigkeit ist der einzige Grund, welcher die Mehrheit der Kommission dazu führte, dem Beschluss des Nationalrates beizupflichten.

In einer Tageszeitung war in den letzten Tagen in bezug auf diesen Verkehrsartikel zu lesen: „Aber in jeder Formulierung wittert man zu Recht oder zu Unrecht eine geheime Liebe entweder zu den Eisenbahnen oder zum Automobil; man könnte von einem verkehrspolitischen Eifersuchtsdrama auf der Drehbühne des Bundeshauses sprechen.“ Nach meinem Dafürhalten ist das eine sehr gute und prägnante Charakterisierung der Situation. Es ist so. Ich möchte noch etwas weiter gehen und sagen: Es ist eigentlich eine Atmosphäre des Misstrauens. Aber ich glaube darauf hinweisen zu dürfen, dass wir aus höheren Interessen uns dieses Misstrauens entschlagen müssen. Es ist daran zu erinnern, dass die Schweizerischen Bundesbahnen das Rückgrat des Verkehrs sind, dass sie ausserordentlich grosse Gemeinlasten tragen: dass sie die Tarifpflicht, die Beförderungspflicht, die Fahrplanpflicht haben, alles Aufgaben, die nur unter bestimmten Voraussetzungen auf lange Frist tragbar sind. Es wird niemandem einfallen, die Bundesbahnen im Wege eines dringlichen Bundesbeschlusses oder eines Vollmachtenbeschlusses sanieren zu wollen. Aber es könnte eventuell einmal die Zeit kommen, dass auch ohne verfassungsrechtliche Grundlagen aus Gründen höherer Staatsraison, des Notrechtes, sich eine Notwendigkeit einstellt, hier im Weg des dringlichen Bundesbeschlusses eine Lösung in der Ordnung des Verkehrs zu suchen. Darüber müssen wir uns im

klaren sein. Es ist heute niemand aufgetreten, um auch diese Interessen, der Schweizerischen Bundesbahnen, unserer Staatsbahnen, die ja so sehr mit unserm Lande und besonders mit unseren Staatsfinanzen verbunden sind, in den Vordergrund der Diskussion zu rücken. Doch glaube ich, dass auch auf die Lebensnotwendigkeit unseres nationalen Verkehrsinstrumentes, das wir ja alle erhalten wollen, hingewiesen werden muss. Ich bitte Sie, dies bei allen Ihren Ueberlegungen nicht ausser Acht zu lassen.

M. Evéquo: Je suis très reconnaissant à l'honorable chef du département, M. le conseiller fédéral Celio, de nous avoir exposé très franchement et très clairement quelle est non seulement son opinion personnelle mais encore l'opinion du Conseil fédéral.

Il en résulte — et c'est là l'important pour moi — que les lois d'application de la disposition constitutionnelle que nous discutons, revêtiront normalement la forme de la loi; mais ses déclarations n'excluent pas la possibilité d'appliquer ces dispositions par voie d'arrêté et même par voie d'arrêté d'urgence. M. Schmuki, président de la commission, a confirmé cela et a même fait allusion à la possibilité d'arriver à une décision par la voie d'un arrêté pris en vertu des pleins pouvoirs. Les électeurs qui auront donc à se prononcer sur cette disposition constitutionnelle savent maintenant d'une manière précise que l'application n'en sera pas faite uniquement par la loi dans le sens rigoureux du mot, mais aussi sous une des formes prévues à l'article 89 de la Constitution et au besoin par les pleines pouvoirs.

La suppression du deuxième alinéa que nous avons voté une première fois ne signifie pas que le transport privé des personnes sera nécessairement touché par la nouvelle législation. L'exception qui était prévue dans la Constitution pourra être reprise par la législation. Et M. le conseiller fédéral Celio a ajouté que sur ce point il s'en rapportait à la sagesse du législateur qui légifèrera à ce moment-là. Là encore, nous n'avons aucune espèce de garantie que le transport privé des personnes sera exclu de la réglementation. C'est la sagesse du Parlement futur qui se prononcera, au moment de l'élaboration des différentes lois d'application.

Ce sont là les deux constatations que je voulais faire. Elles ne sont pas sans intérêt.

Präsident: Der erste Absatz von Art. 23ter ist nicht bestritten. Die ständerätliche Kommission hat lediglich gegenüber der nationalrätlichen Kommission eine andere Fassung gewählt.

Iten: Ich beantrage, dem Beschluss des Nationalrates zuzustimmen.

Abstimmung. — *Vote.*

Für den Antrag der Kommission 35 Stimmen.
Für den Antrag Iten (Zustimmung zum Nationalrat) 1 Stimme.

Abs. 2.

Präsident: Die Kommissionsmehrheit beantragt mit dem Nationalrat Streichung, während die

Minderheit ihn beibehalten will, wie ihn seinerzeit unser Rat angenommen hat.

Für den Antrag der Mehrheit (Zustimmung zum Nationalrat) 24 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit (Festhalten am Beschluss des Ständerats) 13 Stimmen.

An den Nationalrat.
(Au Conseil national.)

4254. Massnahmen zum Schutze des Landes. Sechster Bericht des Bundesrats.

Mesures propres à assurer la sécurité du pays. 6^e rapport du Conseil fédéral.

Fortsetzung. — *Suite.*

Siehe Seite 35 hiervor. — Voir page 35 ci-devant.

Bundesratsbeschluss

über

Massnahmen zur Erhöhung der Produktion der Wasserkraft-Elektrizitätswerke.

(Vom 10. Februar 1942.)

Arrêté du Conseil fédéral

tendant

à augmenter la production des usines hydro-électriques.

(Du 10 février 1942.)

Antrag der Kommission.

Genehmigung.

Proposition de la commission.

Approbation.

M. Evéquo, rapporteur: En date du 16 mars 1942, et en vertu des pouvoirs extraordinaires qui lui ont été conférés, le Conseil fédéral a pris un arrêté destiné à atténuer la pénurie de la production des usines hydro-électriques. Cet arrêté du mois de mars 1942 a été examiné quelque temps après par la commission des pouvoirs extraordinaires du Conseil des Etats. Il a été décidé à ce moment-là de différer l'approbation de cet arrêté jusqu'à ce que le Conseil fédéral ait pris un arrêté nouveau touchant les mesures à prendre pour l'hiver 1942. Il est cependant bien entendu que l'arrêté du 16 mars 1942 est resté en vigueur, par approbation tacite, en attendant les dispositions du 16 juin 1942 qui ont abrogé celles de l'arrêté primitif.

Lorsque la commission des pouvoirs extraordinaires a été appelée à examiner cet arrêté du Conseil fédéral du 16 mars, elle a présenté à l'hono-

Güterbeförderung mit Motorfahrzeugen. Begutachtung des Volksbegehrens.

Transport automobile de marchandises. Préavis sur l'initiative.

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1942
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	02
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	4185
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.09.1942
Date	
Data	
Seite	86-98
Page	
Pagina	
Ref. No	20 033 317

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung

Bulletin sténographique de l'Assemblée fédérale

Januar-Session — 1943 — Session de janvier

17. Tagung der 31. Amtsdauer — 17^e session de la 31^e législature

Bezugspreis: In der Schweiz jährlich 12 Fr., die Postgebühr eingerechnet; im übrigen Postvereinsgebiet 16 Fr.
Bezug ausschliesslich durch die Expedition Verbandsdruckerei AG, Bern.

Abonnements: Un an: Suisse 12 frs., port compris. Union postale 16 frs.

On s'abonne exclusivement auprès de l'Imprimerie fédérative S. A., à Berne, qui est chargée de l'expédition.

Nachmittagssitzung vom 18. Jan. 1943.
Séance du 18 janvier 1943, après-midi.

Vorsitz — Présidence: M. Bosset.

4185. Güterbeförderung mit Motorfahrzeugen. Begutachtung des Volksbegehrens.

Transport automobile de marchandises.
Préavis sur l'initiative.

Siehe Jahrgang 1942, Seite 81. — Voir année 1942, page 81.

Beschluss des Nationalrats vom 14. Dezember 1942.
Décision du Conseil national du 14 décembre 1942.

Differenzen — *Divergences.*

Antrag der Kommission.

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrats.

Proposition de la commission.

Adhérer à la décision du Conseil national.

Schmuki, Berichterstatter: Wenn wir uns in dieser ausserordentlichen Parlamentssession zum letzten Male mit der materiellen Verfassungsrevision befassen, welche in einem bedeutenden Sektor der gesamten Volkswirtschaft, der Verkehrswirtschaft, ein neues staatliches Ordnungsprinzip begründen soll, dann dürfen wir sicher die Captatio benevolentiae einer gründlichen, offenen und aufrichtigen Abwägung beanspruchen. Von dieser speziellen wirtschaftlichen Verfassungsrevision mögen wir schliesslich auch gewisse bleibende Einsichten für künftige Verfassungsarbeiten über das allgemeine Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft festhalten. Jede staatliche Wirtschaftsordnung bewegt sich ja immer im Raume zwischen den beiden

Polen der Freiheit und der Bindung, der ungehemmt individuellen Wirtschaftstätigkeit und dem staatlichen Monopolismus. Zwischen beiden hat das staatliche Grundgesetz festzulegen, wo und wie weit und unter welchen Voraussetzungen ein öffentliches Interesse des Volksganzen den Einsatz staatlicher Ordnung in den einzelnen Wirtschaftsbereichen verlangt.

Die verkehrswirtschaftliche Verfassungsrevision des neuen Art. 23ter ist soweit fortgeschritten, dass wir gegenüber den Entscheidungen des Nationalrates noch zwei materielle Differenzen zu bereinigen haben.

Der Nationalrat hat am 14. Dezember 1942 gegenüber dem Beschlusse des Ständerates vom 22. September folgende Fassung des Art. 23ter der Bundesverfassung beschlossen:

„Der Bund ordnet auf dem Wege der Gesetzgebung im Sinne von Art. 89, Absatz 2, der Bundesverfassung den Verkehr auf der Eisenbahn sowie die motorisierten Transporte auf der öffentlichen Strasse, zu Wasser und in der Luft, unter Wahrung der Interessen der Volkswirtschaft und der Landesverteidigung. Zu diesem Zwecke regelt er im besonderen die Zusammenarbeit und den Wettbewerb der Verkehrsmittel. Dabei kann er nötigenfalls vom Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen.“

1. Die erste Differenz besteht bezüglich der inhaltlichen Umschreibung der neuen Gesetzgebungskompetenzen des Bundes. Sie war vom Ständerate dahin festgelegt worden, dass der Bund die Zusammenarbeit und den Wettbewerb der einzelnen Verkehrsmittel regelt. Ein zugegeben scharfsinniger Kritiker hat nun dargetan, dass bei dieser Beibehaltung der Gesetzeshoheit jeder Selbstleistungsverkehr, also jeder Transport, der nur den eigenen Bedürfnissen dient, und damit kein Transport für Drittpersonen ist, der Umarmung des Gesetzgebers entgleite, so wie es in jenem Liede von den Prager Musikanten heisst: „und ich schlüpft aus ihren Armen, aus der Kammer, aus dem Haus ...“ Die zutreffende Begründung liegt darin, dass der Selbstleistungs-Verkehr — und darunter fällt sowohl der

unentgeltliche Personenverkehr wie der Werkverkehr — keinen Wettbewerb darstelle. Ein wirtschaftlicher Wettbewerb ist nur möglich zwischen Haltern von Verkehrsmitteln, die sich um entgeltliche Transportleistungen für Dritte bemühen. Wäre jener Kritiker nicht so uneigennützig gewesen, hätte er dieses Rezept nicht der Presse übereignet, sondern es dem Meistbietenden, dem Bundesrate oder den Sonderinteressenten verkauft. Dieser Durchbruchgefahr begegnet nun der Nationalrat damit, dass der Inhalt der neuen verkehrsrechtlichen Gesetzgebung sich „im besondern“ auf die Zusammenarbeit und den Wettbewerb richtet. Damit geht die neue Gesetzgebungshoheit zwar besonders, d. h. vornehmlich, auf den Wettbewerb der Verkehrsmittel, aber nicht ausschliesslich. Die Wettbewerbsregelung ist damit nicht die einzige Koordinationsmassnahme, obwohl sie durchaus die Hauptillustration des Verfassungsgesetzgebers ist. Falls das vorher genannte Interesse der Volkswirtschaft oder der Landesverteidigung es verlangt, können auch andere Koordinationsmassnahmen getroffen werden, die schliesslich auch den Werkverkehr ergreifen würden.

Der Nationalrat spricht sodann nicht mehr von den einzelnen Verkehrsmitteln, sondern nur von Verkehrsmitteln schlechthin, damit auch innerhalb desselben Verkehrsmittels, beispielsweise den motorisierten Strassentransporten eine verkehrsrechtliche Ordnung getroffen werden kann. Denken Sie gerade an die bestehende Automobiltransportordnung, die ja in erster Linie eine Verkehrsordnung innerhalb des gleichen Verkehrszweiges darstellt.

Ihre einstimmige Kommission schlägt Ihnen hierfür die Zustimmung zum Nationalrate vor.

2. Die zweite materielle Differenz mit dem Nationalrate geht um die Festlegung und Bestimmung des Rechtssetzungsverfahrens bei der Ausführungsgesetzgebung.

Bei der ganzen verfassungsmässigen Grundlegung des künftigen Verkehrsrechts sind wir schliesslich zu einem allgemeinen Kompetenzartikel gekommen. Wir haben alle Einzelfragen, alle Privilegien nach dieser oder jener Seite aus dem Verfassungsartikel ausgekehrt und wollen damit den Weg für die reale Entwicklung freihalten, wie das in einer oppositionellen Presse so schön gesagt ist, die damit allerdings gegen den ganzen Verfassungsartikel anrennen will. Dafür aber, dass dieser neue verkehrsrechtliche Kompetenzartikel eine so unbeschwerte Mitgift enthält, wollen wir vom Bräutigam, dem Ausführungsgesetzgeber, eine Gütertrennung verlangen, wollen eine absolut rechtssichere Garantie schaffen, dass er sich aus Freude über seine neue verfassungsmässige Zuständigkeit nicht des Mittels der Dringlichkeit bemächtigt, um ungehemmt zu legiferieren und das Volk um die Referendumsberechtigung und seine letzte Entscheidung zu bringen. Wie muss diese Garantie nun aussehen, dass sie unerschütterlichen rechtlichen Bestand hat? Wir hatten im Ständerate diese Sicherung damit gegeben, dass der Bund seine Kompetenz „auf dem Wege der Gesetzgebung“ auszuüben habe. Demgegenüber schlägt nun der Nationalrat die Fassung „auf dem Wege der Gesetzgebung im Sinne von Art. 89, Abs. 2“, vor. Das ist sicher das äusserste, was an rechtlicher

Präzisierung überhaupt möglich ist. In der Tat ist mit der blossen Verweisung auf den Weg der Gesetzgebung die Notbrücke der Dringlichkeit nicht abgebrochen. Die Verfassung selbst kennt verschiedene Wege der Gesetzgebung, das heisst, verschiedene Verfahren der Rechtssetzung. Auf der Gesetzesstufe nennt sie in Art. 89 zwei verschiedene Verfahren, um Bundesrecht zu produzieren.

Erstens einmal das Verfahren zum Erlasse ordentlichen, nicht dringlichen Bundesrechtes. Damit können zwei verschiedene Produkte hergestellt werden, die Bundesgesetze und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse nicht dringlicher Natur. Dieser Rechtssetzungsweg ist in Art. 89, Abs. 2, geordnet.

An zweiter Stelle wird dann in Abs. 3 des Art. 89 ein ausserordentliches Rechtssetzungsverfahren vorgesehen. Auf diesem Wege werden die dringlichen allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse produziert.

Mittels beider Rechtssetzungsverfahren — dem ordentlichen wie dem ausserordentlichen — wird Bundesrecht der Gesetzesstufe erlassen. Der Begriff „auf dem Wege der Gesetzgebung“ lässt jedenfalls beide Verfahren zu, zumindest besteht die Gefahr einer derartigen rechtlichen Interpretation.

Und diese Gefahr besteht besonders darum, weil dort, wo die Verfassung in ihren vielen Sonderbestimmungen von Bundesgesetz oder Bundesgesetzgebung spricht, damit einfach besagen will, dass eine spezielle Materie in die Gesetzgebungshoheit des Bundes falle. Nie wurde aber bisher damit bezweckt, ein bestimmtes Rechtssetzungsverfahren festzulegen. Bei der zahlreichen Verwendung der Begriffe Bundesgesetz und Bundesgesetzgebung fehlt aber nicht nur eine deutliche Unterscheidung zwischen den einzelnen Gesetzgebungswegen, sondern es wird meist auch nicht zwischen dem Verfahren und den verschiedenen Arten von Bundesrecht unterschieden. Ich versage mir, Sie auch nur mit einer Auswahl der sehr zahlreichen Beispiele der Bundesverfassung zu ermüden.

Wenn wir nun aber dem Ausführungsgesetzgeber selber einen Wegweiser aufstellen und sagen, auf welchem Wege der Rechtssetzung das künftige Verkehrsrecht ins Leben zu gehen hat, nämlich dem Gesetzgebungswege von Art. 89, Abs. 2, der Bundesverfassung, dann ist nur das ordentliche Rechtssetzungsverfahren möglich, nämlich der Erlass von Bundesgesetzen oder nicht dringlichen allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen. Damit behält das Volk sein Referendumsrecht und das vielleicht bequemere Boulevard der Dringlichkeit ist gesperrt. Das liegt eindeutig in der Formulierung des Nationalrates. In der positiven Bezeichnung eines bestimmten Rechtssetzungsverfahrens, nämlich demjenigen von Art. 89, Abs. 2, der Bundesverfassung, ist auch negativ der Ausschluss eines anderen Rechtssetzungsweges, nämlich dringliche Rechtssetzung ausgeschlossen.

Ein eigentliches Novum ist diese ausdrückliche Sicherung der Referendumsrechte des Volkes ja nicht, indem wir seinerzeit auch bei den neuen Wirtschaftsartikeln in Art. 32, Abs. 1 und Art. 31, Abs. 2, gleiche Garantien eingeführt hatten. Wenn wir für unsern Fall noch einen sachlichen Grund aufführen wollten, sei darauf hingewiesen, dass hei

einer verkehrswirtschaftlichen Ordnung, die vom allgemeinen Grundsatz der staatlichen Handels- und Gewerbefreiheit abweicht, die besondere Sicherung der Volksrechte sich wohl rechtfertigt. Diese Mitwirkung des Volkes bei der staatlichen Verkehrspolitik findet übrigens eine gleiche Erscheinung im neuen Bundesbahnsanierungsgesetz in Art. 21, Abs. 2, dessen Entwurf uns seit November 1936 unter Nr. 3488 vorliegt. Dort soll der Grundsatz eingeführt werden, dass neue Investitionen bei den Staatsbahnen ohne Zustimmung des Volkes auf keinen Fall die aus den Abschreibungen am Anlagevermögen verfügbar werdenden Mittel übersteigen dürfen.

Um der rechtlichen Klarheit und Vollständigkeit willen sei noch darauf hingewiesen, dass auch mit der Annahme des neuen Verfassungsartikels der Bereich der Verkehrswirtschaft dem heutigen ausserordentlichen Vollmachtenregime nötigenfalls nicht entzogen ist.

Mit der Bereinigung dieser Differenzen rechtfertigt es sich, noch einmal in ganz knappen Strichen die Grundlinien der neuen verfassungsmässigen Verkehrsordnung festzuhalten. Mit der neuen verkehrswirtschaftlichen Gesetzgebungshoheit soll der Bund unter Wahrung der Interessen der gesamten Volkswirtschaft und der Landesverteidigung die Zusammenarbeit und den Wettbewerb der Verkehrsmittel zu Lande, auf dem Wasser und in der Luft ordnen können. Mit dieser reinen Kompetenzzuweisung werden in der Verfassung überhaupt keine Verkehrsmittel, weder die öffentlichen noch die privaten Verkehrsmittel, noch eines der technisch verschiedenen Verkehrsmittel besonders geschützt. Die Verfassung gibt keinem Verkehrsinstrument eine besondere Vorrangstellung. Bei dieser umfassenden Gesetzgebungskompetenz sind jedoch bestimmte verfassungsmässige Grenzen festgelegt. Eine neue Verkehrsordnung muss einmal ausgerichtet sein auf das volkswirtschaftliche Gesamtinteresse oder auf die besonderen Bedürfnisse der Landesverteidigung. Dass das volkswirtschaftliche und das militärische Interesse des gesamten Volkes eine staatliche Ordnung der Verkehrswirtschaft in bestimmten Rahmen verlangen, dessen mag hoffentlich die Mehrheit des Volkes einsichtig werden. Dass eine solche Ordnung einen Gleichgewichtszustand zwischen öffentlichen und privaten Verkehrsinstrumenten wird sichern müssen, haben wir eingehend erörtert. Dabei darf das Volk seinem hervorragendsten öffentlichen Verkehrsmittel, den Bundesbahnen, nicht zum vornherein jede betriebswirtschaftliche Sicherungsmöglichkeit vorenthalten. Wenn es für die finanzielle Sanierung dieses eigenen Verkehrsinstrumentes insgesamt etwa 1,7 Milliarden aufwenden müssen, und niemand anders als das Volk hat diese Summe letztlich aufzubringen, dann hat es ein evidentes Eigeninteresse, die Sicherung der weiteren Lebensfähigkeit dieses grössten Staatsunternehmens nicht zum vornherein auszuschliessen. Mit blossen Rufen nach verkehrswirtschaftlicher Freiheit kann das Volk seine Eisenbahnschulden nicht ausradieren.

Wenn die öffentlichen Verkehrsmittel in einem nachkriegszeitlichen Konkurrenzkampfe dauernd schutzlos blieben, müssten sie schliesslich zu Notwehrmassnahmen greifen, die wiederum nur den

Interessen des Volksganzen und seiner Wirtschaft Schaden brächten. Sie kennen die enorme volkswirtschaftliche und staatspolitische Bedeutung des Werttarifes und der Staffeltarife. Sie ermöglichen es, Rohstoffe zu sehr niedrigen Tarifen zu transportieren und schaffen damit die erste unabdingliche Voraussetzung, dass die Industrie sich im ganzen Lande ansiedeln kann und sich nicht allein auf verkehrsgünstige Gebiete im Norden konzentriert. Daran ist nicht nur die Sicherheit unseres Landes interessiert, sondern, mit der erforderlichen Weitsicht gesehen, das tägliche Brot von Tausenden in allen Landesteilen. Ein weiterer ungezügelter Einbruch des privaten Motorfahrzeugverkehrs in die höherwertigen Bahntransporte müsste mit zwingender Notwendigkeit zur Aenderung dieser ganzen Tarifgestaltung führen.

Wenn das Volk zur Entscheidung über diese erste verfassungsmässige Grundlegung jeder künftigen Verkehrsplanung aufgerufen wird, dann besteht unsere hervorragende Aufgabe darin, unsern Mitbürgern vor allem auch die weittragende Bedeutung und den vielseitigen Einfluss des Eisenbahngütertarifes für den Standort der Industrien einsichtig zu machen und ihnen die volkswirtschaftlichen und staatspolitischen Gefahren weiterer industrieller Zusammenballungen an der Peripherie unseres Landes darzutun. In dieser Hinsicht ist die bisher unerreichte Zahl der 400 000 Befürworter des Volksbegehrens sicher von einem richtigen Gedanken ausgegangen, wobei sie aber in der Verfolgung ihrer Absichten, in der Zielsetzung ihrer Gütertransportinitiative zu weit gingen. Hierin sind wir den Initianten nicht gefolgt, indem wir neben den Interessen der Volkswirtschaft und der Landesverteidigung in die künftige verkehrsrechtliche Ordnung keine Monopole dieses oder jenes Verkehrsinstrumentes einbringen wollen. Wir schliessen das aus und legen grundsätzlich das Bestehen eines der verkehrswirtschaftlichen Entwicklung unentbehrlichen Wettbewerbes ausdrücklich fest. Aus dem vorkriegszeitlichen Dezenium der Krisenwirtschaft sollte aber doch die Erfahrung unvergessen bleiben, dass ein untergeordneter wilder Konkurrenzkampf schliesslich dem freien Wettbewerb selber das Grab schaufelt. Ueberall, wo das wirtschaftliche Volumen überspannt wird, ersticken letzten Endes alle zusammen im Vakuum des unausnützbaren Wirtschaftsraumes. Und dann muss doch der Staat eingreifen, aber statt dass er zum vornherein für eine gesunde Wettbewerbsregelung besorgt sein konnte, hat er dann nurmehr die Aufgabe, das Leben des todgefährdeten Patienten durch für alle — auch die Beteiligten — schmerzliche Eingriffe zu retten. Denken Sie nur an die Hotellerie, an die Uhrenindustrie und so weiter. Eine eigentliche Wiedergesundung vermag meist auf längste Zeit überhaupt nicht mehr erreicht zu werden. Und die Heilungskosten für alle Patienten, die sich an zu vieler Freiheit totgegessen, hat nötigenfalls wiederum das Volk zu bezahlen. Diesen unheilvollen circulus vitiosus wollen wir doch bei der Verkehrswirtschaft rechtzeitig erkennen und darnach auch handeln. Gouverner, c'est prévoir! Die Grundaufgabe des künftigen Verkehrsrechtes wird immer darin bestehen, eine untragbare Ueberspannung des verkehrswirtschaftlichen Volumens — und zwar bei

allen Verkehrsmitteln — in einer neuen Friedenswirtschaft zu verhindern und einen allen Verkehrsmitteln gleichermaßen nützlichen und nutzbaren Wirtschaftsraum zu sichern.

Von einer Erdrosselung dieses oder jenes Partners beim verkehrswirtschaftlichen Wettbewerb kann keine Rede sein. Ebenso wenig trifft es zu, dass der neuermächtigte Gesetzgeber auch nur instandgesetzt wird, die technische Entwicklung der Verkehrsmittel zu hindern und zu hemmen. Hierbei liegt mir auch daran, ausdrücklich zu wiederholen, dass der neue Verfassungsartikel keine Kompetenz zu einer Automobilbesteuerung durch den Bund in sich birgt. Diese steuerrechtliche Zuständigkeit verbleibt weiterhin den Kantonen, auf Grund ihrer eigenständigen Strassenhoheit. Ausgleichsmassnahmen zwischen den einzelnen Landesgebieten oder zwischen verschiedenen Verkehrsmitteln würden aber möglich sein.

Abschliessend kann ich bekanntgeben, dass es nicht in der Absicht des Bundesrates liegt, den neuen Verkehrsartikel noch dieses Jahr dem Volke zur Abstimmung vorzulegen. Bis dahin sollen die Ausführungsarbeiten weiterhin gefördert werden, um dabei auch wiederum mit den interessierten Beteiligten der verschiedenen Zweige der Verkehrswirtschaft weiterzuarbeiten und eine weitergehende Verständigung zu erreichen.

Noch ein letzter Gedanke.

Mit dieser Sicherung aller Mitwirkungsrechte des Volkes bei der Ausgestaltung des künftigen Verkehrsrechtes haben wir aber auch wirklich alles berechnete Misstrauen beseitigt, das der neuen verkehrswirtschaftlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes entgegengebracht werden könnte. Das Volk selber wird über die künftigen Verkehrsgesetze entscheiden, das Volk wird über das Verhältnis von verkehrswirtschaftlicher Freiheit und Bindung befinden können. Jene, die den neuen Verfassungsartikel heute schon verwerfen, tun dies nicht aus Misstrauen gegen den künftigen Gesetzgeber, nicht aus Angst vor einer hinterhältigen Erdrosselung jeder verkehrswirtschaftlichen Freiheit, aber auch nicht aus dem guten Willen, in der friedlicheren Dämmerung der Nachkriegszeit den Grund für die künftige Ordnung zu legen, sondern darum, weil sie überhaupt keine Bindung, überhaupt keine verkehrswirtschaftliche Ordnung wollen. Die materiellen Gründe, die heute gegen den Verkehrsartikel ins Feld geführt werden, kämpfen im Niemandsland. Mit der heutigen verfassungsmässigen Grundlegung werden erst die Pfähle ins lückenhafte Verfassungsfundament gerammt, um auf diesem gefestigten Boden erst das Gebäude der neuen Verkehrsordnung zu errichten, dessen Bauherr aber das Volk bleiben wird. Ueber die Ausführung dieses Baues wird das Volk mit seinem Ja oder Nein entscheiden können.

Hier wird die Beratung abgebrochen.
(Ici, le débat est interrompu.)

Vormittagssitzung vom 19. Januar 1943. Séance du 19 janvier 1943, matin.

Vorsitz — Présidence: M. Bosset.

4185. Güterbeförderung mit Motorfahrzeugen. Begutachtung des Volksbegehrens. Transport automobile de marchandises. Préavis sur l'initiative.

Fortsetzung. — Suite.

Siehe Seite 1 hiervor. — Voir page 1 ci-devant.

M. Celio, président de la Confédération: Si l'on dresse un bilan de ce qui reste de la réforme constitutionnelle en matière de transports après les modifications apportées par les Chambres au texte primitif du Conseil fédéral, on peut conclure que ce qu'il contenait d'essentiel subsiste et que par conséquent le bilan se clot par un actif. Avant tout la volonté du législateur d'attribuer à la Confédération le droit d'intervenir dans ce domaine est toujours nettement exprimée.

Ensuite, on a précisé que la compétence de la Confédération n'est pas illimitée mais qu'elle doit rentrer dans le cadre de la concurrence des divers moyens de transports conformément aux intérêts de l'économie publique et de la défense nationale, en un mot qu'il sera impossible de créer un monopole en faveur d'un instrument de transport déterminé aux dépens d'un autre. On a sanctionné la possibilité de déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, cela pour les transports motorisés, afin d'éviter les conséquences d'une concurrence désordonnée, dommageable aux uns et aux autres, ainsi qu'en témoigne le passé. Concurrence, oui, réglée, mais non pas effrénée. Telle est la synthèse de la réforme, telle est la notion qui répond bien à la ratio en vertu de laquelle elle est conçue et cette notion est restée intacte malgré les modifications ou les retouches apportées par le Parlement au texte initial du Conseil fédéral.

On peut bien affirmer que le projet actuel a subi avec succès l'épreuve du feu de ses partisans et de ses adversaires, au Parlement et au dehors. Dès qu'il fut rendu public, puis durant les opérations des commissions et enfin au cours des discussions parlementaires, trois objections importantes furent soulevées non seulement par ceux qui le combattaient, mais encore par les milieux favorables à la réforme, objections dont on a fait dépendre peu à peu son acceptation.

La première condition reste la suivante: Le nouvel article constitutionnel doit être de pure compétence et, partant, ne contenir aucune indication précise sur la façon dont la réglementation du trafic motorisé s'effectuera. Il convient d'abandonner celle-ci à une ou plusieurs lois d'application. Il est permis de dire aujourd'hui que cette condition proclamée solennellement était indiquée déjà dans le texte primitif du Conseil fédéral. Il suffit

Güterbeförderung mit Motorfahrzeugen. Begutachtung des Volksbegehrens.

Transport automobile de marchandises. Préavis sur l'initiative.

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1943
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Januarsession
Session	Session de janvier
Sessione	Sessione di gennaio
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	01
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	4185
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.01.1943
Date	
Data	
Seite	1-4
Page	
Pagina	
Ref. No	20 033 393

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

allen Verkehrsmitteln — in einer neuen Friedenswirtschaft zu verhindern und einen allen Verkehrsmitteln gleicherweise nützlichen und nutzbaren Wirtschaftsraum zu sichern.

Von einer Erdrosselung dieses oder jenes Partners beim verkehrswirtschaftlichen Wettbewerb kann keine Rede sein. Ebenso wenig trifft es zu, dass der neuermächtigte Gesetzgeber auch nur instandgesetzt wird, die technische Entwicklung der Verkehrsmittel zu hindern und zu hemmen. Hierbei liegt mir auch daran, ausdrücklich zu wiederholen, dass der neue Verfassungsartikel keine Kompetenz zu einer Automobilbesteuerung durch den Bund in sich birgt. Diese steuerrechtliche Zuständigkeit verbleibt weiterhin den Kantonen, auf Grund ihrer eigenständigen Strassenhoheit. Ausgleichsmassnahmen zwischen den einzelnen Landesgegenden oder zwischen verschiedenen Verkehrsmitteln würden aber möglich sein.

Abschliessend kann ich bekanntgeben, dass es nicht in der Absicht des Bundesrates liegt, den neuen Verkehrsartikel noch dieses Jahr dem Volke zur Abstimmung vorzulegen. Bis dahin sollen die Ausführungsarbeiten weiterhin gefördert werden, um dabei auch wiederum mit den interessierten Beteiligten der verschiedenen Zweige der Verkehrswirtschaft weiterzuarbeiten und eine weitergehende Verständigung zu erreichen.

Noch ein letzter Gedanke.

Mit dieser Sicherung aller Mitwirkungsrechte des Volkes bei der Ausgestaltung des künftigen Verkehrsrechtes haben wir aber auch wirklich alles berechnete Misstrauen beseitigt, das der neuen verkehrsrechtlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes entgegengebracht werden könnte. Das Volk selber wird über die künftigen Verkehrsgesetze entscheiden, das Volk wird über das Verhältnis von verkehrswirtschaftlicher Freiheit und Bindung befinden können. Jene, die den neuen Verfassungsartikel heute schon verwerfen, tun dies nicht aus Misstrauen gegen den künftigen Gesetzgeber, nicht aus Angst vor einer hinterhältigen Erdrosselung jeder verkehrswirtschaftlichen Freiheit, aber auch nicht aus dem guten Willen, in der friedlicheren Dämmerung der Nachkriegszeit den Grund für die künftige Ordnung zu legen, sondern darum, weil sie überhaupt keine Bindung, überhaupt keine verkehrswirtschaftliche Ordnung wollen. Die materiellen Gründe, die heute gegen den Verkehrsartikel ins Feld geführt werden, kämpfen im Niemandsland. Mit der heutigen verfassungsmässigen Grundlegung werden erst die Pfähle ins lückenhafte Verfassungsfundament gerammt, um auf diesem gefestigten Boden erst das Gebäude der neuen Verkehrsordnung zu errichten, dessen Bauherr aber das Volk bleiben wird. Ueber die Ausführung dieses Baues wird das Volk mit seinem Ja oder Nein entscheiden können.

Hier wird die Beratung abgebrochen.
(Ici, le débat est interrompu.)

Vormittagssitzung vom 19. Januar 1943. Séance du 19 janvier 1943, matin.

Vorsitz — Présidence: M. Bosset.

4185. Güterbeförderung mit Motorfahrzeugen. Begutachtung des Volksbegehrens. Transport automobile de marchandises. Préavis sur l'initiative.

Fortsetzung. — Suite.

Siehe Seite 1 hiervor. — Voir page 1 ci-devant.

M. Celio, président de la Confédération: Si l'on dresse un bilan de ce qui reste de la réforme constitutionnelle en matière de transports après les modifications apportées par les Chambres au texte primitif du Conseil fédéral, on peut conclure que ce qu'il contenait d'essentiel subsiste et que par conséquent le bilan se clot par un actif. Avant tout la volonté du législateur d'attribuer à la Confédération le droit d'intervenir dans ce domaine est toujours nettement exprimée.

Ensuite, on a précisé que la compétence de la Confédération n'est pas illimitée mais qu'elle doit rentrer dans le cadre de la concurrence des divers moyens de transports conformément aux intérêts de l'économie publique et de la défense nationale, en un mot qu'il sera impossible de créer un monopole en faveur d'un instrument de transport déterminé aux dépens d'un autre. On a sanctionné la possibilité de déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, cela pour les transports motorisés, afin d'éviter les conséquences d'une concurrence désordonnée, dommageable aux uns et aux autres, ainsi qu'en témoigne le passé. Concurrence, oui, réglée, mais non pas effrénée. Telle est la synthèse de la réforme, telle est la notion qui répond bien à la ratio en vertu de laquelle elle est conçue et cette notion est restée intacte malgré les modifications ou les retouches apportées par le Parlement au texte initial du Conseil fédéral.

On peut bien affirmer que le projet actuel a subi avec succès l'épreuve du feu de ses partisans et de ses adversaires, au Parlement et au dehors. Dès qu'il fut rendu public, puis durant les opérations des commissions et enfin au cours des discussions parlementaires, trois objections importantes furent soulevées non seulement par ceux qui le combattaient, mais encore par les milieux favorables à la réforme, objections dont on a fait dépendre peu à peu son acceptation.

La première condition reste la suivante: Le nouvel article constitutionnel doit être de pure compétence et, partant, ne contenir aucune indication précise sur la façon dont la réglementation du trafic motorisé s'effectuera. Il convient d'abandonner celle-ci à une ou plusieurs lois d'application. Il est permis de dire aujourd'hui que cette condition proclamée solennellement était indiquée déjà dans le texte primitif du Conseil fédéral. Il suffit

en effet de comparer ce texte à celui qui vous est soumis pour vous en convaincre. Mais toute discussion rétrospective à ce sujet est parfaitement inutile car sur ce point il existe une concordance de vues absolue entre les Chambres et le Conseil fédéral.

La deuxième condition plus importante que la première était et reste la suivante: la réforme envisagée ne doit contenir aucune exception en faveur d'un genre quelconque de transport motorisé. Comme le projet du Conseil fédéral et celui qui fut adopté tout d'abord par le Conseil des Etats contenaient justement une exception (le deuxième alinéa en faveur des transports non rémunérés de personnes). Le Conseil national, à une majorité écrasante, a décidé de supprimer cette exception en biffant le deuxième alinéa de cet article constitutionnel qui le prévoyait. Les raisons pour lesquelles je me suis opposé, vous les connaissez déjà et ce n'est pas mon propos de les rappeler ici du moment que votre conseil a cru devoir adhérer à la manière de voir du Conseil national. Je me bornerai à un jugement général du point de vue de la Constitution. Il est préférable qu'un article constitutionnel contienne le moins possible d'exceptions car celles-ci peuvent toujours trouver place dans les lois d'exécution. Mais du point de vue doctrinal et pratique, je doute que la suppression du deuxième alinéa consacrant une exception en faveur du transport non rémunéré de personnes, exerce une influence favorable sur le sort de l'arrêté. Les propriétaires de voitures privées craignant d'être sacrifiés seront enclins à voter contre la réforme. Je renonce à interpréter les sautes d'humeur du public à son endroit, étant donné le nombre de facteurs contradictoires qui poussent les uns à l'accepter, les autres à le rejeter. Je reste malgré tout optimiste car je crois au bon sens populaire. Pourtant je profite encore une fois de cette occasion pour répéter que la suppression du deuxième alinéa ne signifie nullement que les transports non rémunérés de personnes seront touchés par la réforme. Il y a neuf chances sur dix pour que cela ne soit pas le cas. La dixième est bien problématique; je dis même que les conditions d'avant-guerre qui étaient pourtant graves en matière de transports n'auraient pu engager à frapper ce genre de trafic. Quelle meilleure assurance pourrais-je donner. Et j'insiste encore, pour la tranquillité des cercles intéressés, sur le fait que le nouvel article ne permettra pas d'introduire un régime fiscal frappant l'un ou l'autre des modes de transport, le régime fiscal qui appartient aux cantons ne pouvant être introduit qu'en vertu d'une nouvelle disposition constitutionnelle spéciale.

Et voici la dernière question posée aussi bien par les fervents défenseurs de la réforme que par ses adversaires les plus acharnés. Il faudra que tous les actes législatifs d'application puissent être soumis au referendum, ce qui signifie que le législateur ne pourra pas recourir à l'arrêté d'urgence; ce qui veut dire encore que, dans le domaine des transports motorisés, une exception à la règle sera créée, une dérogation aux normes établies par l'article 89 de la Constitution fédérale qui prévoit trois actes législatifs pour régler les matières faisant l'objet de la législation: la loi proprement dite, l'arrêté fédéral de portée générale pour les matières dont

l'importance est moins grande et enfin l'arrêté fédéral de portée générale qui est déclaré urgent par une décision prise à la majorité des membres de chacun des deux conseils. C'est à cette troisième catégorie d'actes législatifs que le Conseil national persiste à renoncer. C'est là l'unique et dernière divergence véritable subsistant encore entre vous et le Conseil national, divergence que la majorité de votre commission propose de supprimer, que moi-même, bien qu'à contre-cœur, je vous recommande d'éliminer. Je dis à contre-cœur. Vous connaissez l'attitude claire, explicite que j'ai adoptée à l'égard de cette exigence. J'ai toujours répété que la nature du domaine des transports soumis à la législation, si importante qu'elle soit, ne justifie point une dérogation à la norme générale consacrée par l'article 89 de la Constitution fédérale. J'ai toujours répété que d'autres matières plus importantes au point de vue idéologique et pratique que celle des transports, sont réglées et pourront l'être par la législation au moyen d'actes législatifs indiqués par l'article 89 de la Constitution. J'ai répété que le parlement renonce par là même à l'une de ses prérogatives qui est déjà suffisamment sauvegardée par la majorité qualifiée prévue pour l'application des arrêtés d'urgence. Mon langage a toujours été précis à cet égard. Cependant quand l'opinion publique, par la presse et par une majorité écrasante de l'une des deux Chambres, est de nature totalement différente, quand les partisans de la réforme aussi bien que ses adversaires filent le parfait amour sur ce point, quand celui-ci est l'unique pomme de discorde s'opposant à ce que la réforme arrive à bon port, du moins sur le terrain parlementaire, alors vous comprendrez que le Conseil fédéral ne puisse pas s'entêter en risquant de faire sombrer la réforme elle-même à laquelle il tient beaucoup; cela d'autant plus qu'il n'est pas essentiellement nécessaire de recourir aux arrêtés d'urgence pour réglementer les transports. C'est plutôt une question intéressant la tradition ou la pratique parlementaire. En effet, tant dans le message du Conseil fédéral que dans les diverses déclarations faites par son représentant devant les deux conseils, il a toujours été affirmé que c'est seulement dans des cas absolument exceptionnels qu'il ferait usage des arrêtés d'urgence. Dans le message du Conseil fédéral, on s'est même posé expressis verbis la question dans ces termes: «Lesquelles des mesures y aurait-il lieu d'appliquer dans la réglementation des transports?» La réponse du message du Conseil fédéral est la suivante: «C'est ce qui devra déterminer la législation, c'est-à-dire la volonté populaire.»

Il y a encore une autre justification, appréciable à mon avis, celle dont M. Haefelin nous a parlé au sein de votre commission, lorsqu'il a souligné le fait que le nouvel article constitutionnel permet de déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Il existe dès lors une raison logique pour que cette dérogation ne puisse être apportée que par une loi que le jeu du referendum permettra de soumettre au verdict du peuple.

Dans ces circonstances vous admettez bien avec moi qu'il serait assez dangereux pour le Conseil fédéral de risquer de voir renvoyée sine die la solution du problème des transports motorisés pour jouer une carte qui n'est pas un atout décisif dans

le jeu de la réforme. Je crains donc le renvoi sine die de ce projet et cela parce qu'une majorité s'est constituée au sein du Conseil national, non pas une majorité de hasard, incertaine ou de quelques voix, mais une majorité assez compacte, stable et intransigeante dont font partie des hommes qui s'inspirent autrement d'idéologies fort différentes. C'est ainsi que j'ai vu aller bras dessous sur ce terrain au Conseil national des parlementaires tels que MM. Vallotton et Graber, Wey et Bratschi, Walther et Feldmann, Lachenal et Grimm. De même, nous avons vu des journaux de tendance très différente dont les uns adoptaient une attitude neutre dans la question des transports alors que d'autres se montraient favorables au projet et que d'autres encore le combattaient mais qui tous se faisaient l'écho de cette majorité, ainsi la «Nouvelle Gazette de Zurich», les «Basler Nachrichten», le «Vaterland», la «National-Zeitung», le «Journal de Genève», la «Gazette de Lausanne», la «Tribune de Genève», la «Liberté», la «Suisse», etc., tous ces organes de presse de tendance fort différente tombaient en somme d'accord sur ce point: pas d'arrêtés d'urgence!

Dès lors, tout en reconnaissant que l'on est allé un peu loin du point de vue de la tradition parlementaire, le Conseil fédéral se place sur un terrain qui est celui de la pratique, celui de la «Realpolitik», comme on l'appelle communément. Vous savez que l'action politique est l'art des choses possibles. Et j'ajouterai, la phrase dût-elle vous sembler un peu banale: Plutôt un lapin entre les mains aujourd'hui que peut-être un lièvre demain.

Je désire seulement en fin de compte que la réforme des transports qui depuis plus de dix ans préoccupe les organes responsables du pays soit menée à chef sur le terrain parlementaire. Et sûr comme je le suis qu'aucune autre réforme mieux que celle-ci ne satisfera l'opinion publique, car aucune autre n'a jamais fait une place aussi large aux droits constitutionnels du peuple, je vous prie d'adhérer aux propositions de la majorité de la commission. Le Conseil fédéral et le Parlement auront fourni la preuve de leur compréhension objective du problème des transports motorisés. Si le peuple les suit, il sera bien inspiré. S'il ne les suit pas, nous nous inclinons: A tout seigneur tout honneur.

Klötli: Ich möchte mir gestatten, spontan meinem Unbehagen über eine Aenderung Ausdruck zu geben, die am Verfassungsartikel vorgenommen werden soll.

Wir hatten beschlossen, dass man auf dem Wege der Gesetzgebung den Verkehr ordnen solle. Nun hat der Nationalrat beschlossen, „auf dem Wege der Gesetzgebung im Sinne von Art. 89, Abs. 2, der Bundesverfassung“, und damit dem Sinne nach den Abs. 3 jenes Artikels ausser Kraft gesetzt, wonach in Fällen, wo man nicht Zeit hat abzuwarten, bis das Referendum zustande gekommen und durchgeführt ist, ein dringlicher Bundesbeschluss gefasst werden kann. Diese Regelung kann nicht befriedigen. Es beginnt sich heute die missbräuchliche Verwendung der dringlichen Bundesbeschlüsse zu rächen. Wir haben immer gegen den

Missbrauch der Dringlichkeit angekämpft. Aber namentlich als alt Bundesrat Schulthess den Ausdruck der „materiellen“ Dringlichkeit geprägt hatte, während es eine rein zeitliche Sache ist, hat man in immer largerer Weise von der Dringlichkeits-erklärung Gebrauch gemacht und kein Hehl daraus gemacht, dass man Beschlüsse nur deshalb dringlich erklärte, um sie dem Referendum zu entziehen, weil man nicht sicher war, ob das Volk den Beschluss annehmen würde. Das ist offen ausgesprochen worden in Fällen, wo keine Dringlichkeit vorhanden war. Das hat uns bewogen, eine Initiative einzureichen, die dann zu der Verfassungsbestimmung führte, wonach für den Beschluss der Dringlichkeit die absolute Mehrheit aller Mitglieder erforderlich ist.

Das Misstrauen im Volke gegen die Dringlichkeitsbeschlüsse ist heute derart, dass das Parlament anfängt, bei einzelnen Vorlagen der Minderheit Konzessionen zu machen, in dem Sinne, dass man einen dringlichen Bundesbeschluss von vornherein als unzulässig erklärt. So hat man bei dem Wirtschaftsartikel begonnen, der noch nicht in Kraft ist. Immerhin hat man dort gesagt, für Fälle dringlicher Art in Zeiten gestörter Wirtschaft dürfe man dringliche Bundesbeschlüsse fassen. Das ist die eigentliche Dringlichkeit. Man wollte nur den Missbrauch verhindern und hat daher ausdrücklich gesagt, nur wenn wirkliche Dringlichkeit vorhanden sei, dürfe ein Dringlichkeitsbeschluss erfolgen. Jetzt kommen andere Kreise, sie sind ebenfalls misstrauisch. Um sie zu beruhigen, soll nun zum erstenmal vorbehaltlos erklärt werden, das Verfassungsrecht, wonach die Bundesbehörden in wirklich dringlichen Fällen handeln dürfen, sei in diesem Falle ausser Kraft gesetzt. Ich befürchte, es werde allmählich zur Gewohnheit, dass bei jeder umstrittenen Vorlage darum gemarktet wird, ob zur Beruhigung einer gegnerischen Minderheit zugesichert werden solle, dass das Verfassungsrecht ausser Kraft gesetzt werde. Das ist ein bedenklicher Weg. Man hat zum Trost sogar äussern hören, man könne, wenn wirklich Dringlichkeit da sei, mit ausserordentlichen Vollmachten helfen. Wenn der Krieg vorbei ist, haben wir glücklicherweise keine ausserordentlichen Vollmachten mehr, und dann muss wieder einmal gesetzmässig regiert werden. Ich bedaure, dass man anfängt, in der Weise mit dem Verfassungsrecht zu jonglieren und die feste Regel preiszugeben, wonach man in wirklich dringlichen Fällen einen Dringlichkeitsbeschluss ohne Referendum fassen kann.

Ich bitte sehr, meine Ausführungen nicht etwa so aufzufassen, als ob ich der Ansicht wäre, man brauche hier einen dringlichen Bundesbeschluss. Ich glaube das nämlich nicht. Bei der Regelung des Verkehrswesens kommt es nicht darauf an, ob die neue Regelung drei oder sechs Monate früher oder später rechtskräftig werde. Man kann bei gutem Willen hier ohne dringlichen Bundesbeschluss auskommen. Aber es missfällt mir, dass wir anfangen, derart Konjunkturpolitik mit einem Verfassungsartikel zu treiben, der das normale Funktionieren der Gesetzgebungsmaschine garantiert.

Trotzdem ich weiss, dass es nichts nützen wird, will ich als Demonstration gegen eine derartige opportunistische Politik den Antrag stellen, die

Worte „im Sinne von Art. 89, Abs. 2, der Bundesverfassung“ zu streichen.

M. Evéquoz: Je n'avais pas tout d'abord l'intention de reprendre la parole dans cette affaire discutée ici déjà si souvent, mais je m'y trouve amené par la proposition que vient de faire M. Klöti. D'autre part, je suis un peu surpris: En effet, le président de la commission nous avait annoncé une majorité et une minorité au sein de celle-ci. Or, si nous avons entendu l'exposé et les arguments de la majorité à l'appui de sa proposition, en revanche nous n'avons pas entendu développer l'opinion de la minorité. Que veut dire ce silence? Je n'en sais rien, mais j'aimerais être renseigné.

Quoi qu'il en soit, je comprends très bien en théorie les scrupules de M. Klöti: en effet, il n'est pas très normal, on peut même dire qu'il est tout à fait anormal, que, par une disposition constitutionnelle nous nous interdisions à nous-mêmes de faire usage d'une autre disposition constitutionnelle. Je le reconnais, mais que voulez-vous? ... Dans cette matière, il faut donner certaines assurances. Ceux qui sont adversaires non pas d'une réglementation des transports en général, mais d'une certaine catégorie de transports, se placent non sur le terrain de la théorie exposée par M. Klöti, mais au point de vue pratique et ils veulent avoir des garanties que l'on n'appliquera pas cette disposition constitutionnelle autrement que par une loi soumise au referendum. Quant à moi je trouve cette exigence justifiée. Les adversaires de cette réglementation en général sont déjà fort nombreux. Il faut au moins que ceux qui, sincèrement, loyalement, admettent une réglementation, limitée toutefois à certaines catégories de transport, aient jusqu'à un certain point la garantie que l'on n'ira pas au delà du nécessaire dans la voie de la réglementation et que l'on ne fera pas pratiquement de cet article constitutionnel, par un moyen détourné, un instrument de protection des Chemins de fer fédéraux, voire un monopole en leur faveur. Voilà pourquoi les adversaires de l'article constitutionnel tel qu'il est conçu présentement demandent une garantie. Or, d'après la décision prise par la commission cette garantie est complète et les adversaires sont ainsi désarmés. Nous savons maintenant, d'une manière précise — et voilà pourquoi je voterai la proposition de la commission c'est-à-dire l'adhésion au Conseil national — nous savons, dis-je, certainement que l'application de cette disposition constitutionnelle ne pourra se faire que sous la forme de la loi ordinaire, donc soumise au referendum facultatif. Je sais bien que c'est là à proprement parler la seule divergence entre le Conseil national et le Conseil des Etats; mais si nos deux Conseils dans leur majorité ont fini par se mettre d'accord, il n'en reste pas moins une divergence considérable, bien plus considérable même que celle qui touche à la forme, si ce n'est dans le sein des Chambres, du moins certainement parmi le peuple et cette divergence qui subsiste se rapporte à la question de savoir jusqu'où ira la réglementation des transports, transports par automobiles et particulier. Aussi longtemps que vous aurez abandonné l'idée primitive du Conseil fédéral, clairement exprimée dans son projet, à savoir que les transports

privés tout au moins transports de personnes, ne seront pas touchés par la disposition dont nous discutons, aussi longtemps il y aura dans le peuple une opposition massive.

Sans doute, il est intéressant d'entendre aujourd'hui le Chef du département nous dire: «Si nous sommes pour la suppression de cette phrase, ce n'est point que nous ayons l'intention de toucher le trafic privé dans la nouvelle loi. Au contraire, il y a neuf chances sur dix pour que la réglementation ne soit pas appliquée dans la pratique aux transports par automobiles privées...» Mais alors, si vous avez la conviction que les transports privés doivent être exclus de la réglementation pourquoi ne pas le consacrer dans l'article constitutionnel? Si cela répond à une idée bien arrêtée chez vous (et tel doit être le cas puisque vous déclarez qu'il y a neuf chances sur dix pour que l'on n'applique pas la disposition dont il s'agit), pourquoi, dès lors, ne pas l'insérer dans la Constitution? Cette insertion représenterait une garantie extrêmement importante pour tous les adversaires de la réglementation des transports privés.

Au début on nous disait: «Nous ne pouvons pas insérer cette phrase dans l'article constitutionnel; techniquement ce serait un erreur car la Constitution se borne à proclamer des principes généraux sans entrer dans le détail des exceptions.» Aujourd'hui, vous ne pouvez plus tenir ce langage parce que vous avez admis l'insertion dans la constitution d'une autre garantie: vous avez introduit dans la constitution l'obligation de procéder par la voie d'une loi soumise au referendum; c'est donc une dérogation que vous avez faite aux dispositions constitutionnelles générales. Pourquoi, dès lors, ne pourriez-vous pas y insérer une réserve: «Le transport privé gratuit n'est pas touché par la disposition constitutionnelle?»

Il était peut-être inutile de revenir sur des choses qui ont été amplement exposées et discutées ici, mais je tenais à exprimer mon opinion. Je dois ajouter ceci: L'article constitutionnel doit être soumis au peuple. J'aime les situations claires et nettes et, à cause de la suppression de la garantie donnée pour les transports automobiles privés, je ne voterai pas la disposition constitutionnelle proposée.

Il est loyal de déclarer ici que je ne peux pas voter cette disposition constitutionnelle. Mais je ne voudrais pas, d'autre part, me trouver dans la catégorie de ceux dont a parlé le président de la commission, à savoir que ceux qui ne voteront pas l'article constitutionnel tel qu'il est sont des adversaires de toute réglementation et ne saisissent qu'un prétexte.

Non, messieurs, il est possible qu'il y ait une catégorie de citoyens qui soient adversaires de la réglementation en général. Mais il existe toute une catégorie nombreuse de citoyens qui pensent qu'une réglementation est nécessaire, qu'elle est justifiée, mais que l'on doit dans la Constitution elle-même fixer les limites générales du cadre dans lequel doit se mouvoir la loi sur la réglementation des automobiles.

Voilà toute une catégorie nombreuse de citoyens — à laquelle j'appartiens — qui ne votent pas la

disposition constitutionnelle non pas parce qu'ils ne sont pas partisans de la réglementation — je suis partisan d'une réglementation — mais qui ne la votent pas parce que les Chambres fédérales n'ont pas voulu suivre le Conseil fédéral lorsqu'il proposait lui-même d'exclure de la réglementation le trafic privé. Or, les Chambres fédérales ont refusé. Que diront nos successeurs lorsque la loi leur sera soumise? Ils ne manqueront pas de dire: le Conseil fédéral avait proposé d'éliminer le trafic privé. Les Chambres ne l'ont pas voulu. Elles ont voté la suppression de cette disposition et alors ils se prévaudront de ce fait précisément pour étendre la réglementation au transport privé des automobiles; ce que nous ne voulons pas.

D'autre part, la proposition de M. Klöti, tout en étant théoriquement juste, je le reconnais, sera une raison pour augmenter encore le nombre des adversaires à la disposition constitutionnelle. A ce titre, je ne comprends pas comment M. Klöti qui est, je le sais, un partisan convaincu de la réglementation, présente une proposition de cette nature qui nuira à la solution qu'il désire. Je le répète, je ne vote pas cette disposition parce que le Conseil n'a pas voulu donner à l'automobiliste privé une garantie constitutionnelle. Plus tard, suivant la composition des Conseils, on sera exposé à voir englober dans la réglementation tout le transport privé aussi bien que public et pour cette raison, encore une fois, en ce qui me concerne, je ne vote pas la disposition constitutionnelle qui nous est soumise.

Schmuki, Berichterstatter: Ich bin Ihnen eine Erklärung schuldig. Ich verstehe durchaus, dass Herr Kollege Evéquoaz ein Minderheitsreferat vermisst hat, nachdem der Sprechende im Namen einer Kommissionsmehrheit referierte. Für die Ergänzung des Verfassungsartikels „im Sinne von Art. 89, Abs. 2, Bundesverfassung“ ergab sich eine Kommissionsmehrheit von 8 Stimmen gegen 4 Enthaltungen. Die Mitglieder der Kommission, welche sich der Stimme enthalten haben, verzichteten aber auf die Einreichung eines eigentlichen Minderheitsantrages. Ich konnte bei dieser Situation aber nicht im Namen der Kommission sprechen.

Es ist in der Kommission durchaus anerkannt worden, was Herr Kollege Klöti ausgeführt hat, dass in der vorliegenden Fassung, wonach das verfassungsrechtlich festgelegte Dringlichkeitsrecht ausgeschlossen ist, ein Schönheitsfehler liegt. Die Mehrheit der Kommission ist aber praktischen Ueberlegungen gefolgt; ein Mitglied der Kommission hat erklärt, dass wir nicht in Schönheit sterben, sondern den praktischen Weg gehen wollen, so wie er sich nun auf Grund der Beratungen im Nationalrat ergibt. Den Befürchtungen, welche speziell in Verkehrskreisen in bezug auf den Missbrauch des Dringlichkeitsrechts geltend gemacht werden, wollte man Rechnung tragen.

Die Autotransportordnung ist seinerzeit auf dem Wege der Dringlichkeit erlassen worden; ob wirklich materielle oder zeitliche Dringlichkeit vorlag, möchte ich im Moment dahingestellt sein lassen. Wenn wir uns jedoch daran erinnern, wie lange es gegangen ist, bis seitens des Bundesrats dieser dringliche Bundesbeschluss in Kraft gesetzt wurde,

könnte man tatsächlich den Eindruck gewinnen, dass die Materie nicht so ausserordentlich dringlich war.

Ich möchte Sie nun erneut daran erinnern, dass die Fassung, wie sie uns vorliegt, kein eigentliches Novum darstellt. Ich habe Ihnen bereits den Bundesbeschluss über die Wirtschaftsartikel ins Gedächtnis gerufen und erwähne den Entwurf des Sanierungsgesetzes der Bundesbahnen; dort heisst es in Art. 21, Abs. 2: „Sollten diese Mittel (für Anschaffungen und Bauten) für die in Abs. 1 genannten Zwecke nicht ausreichen und aus diesem Grunde eine Erhöhung der festen und schwebenden Schulden der Bundesbahnen notwendig werden, so bedarf es zu dieser Erhöhung eines dem Referendum unterstellten Bundesbeschlusses.“ Das Gesetz ist noch nicht verabschiedet, aber wiederum sind es rein sachliche Ueberlegungen und Erfahrungen, welche für diese Sicherungsmassnahme sprechen.

Zum Schluss möchte ich wiederholen, dass hier noch ein sachlicher Grund mitspricht, um die Garantie der Volksbefragung zu sichern. Es handelt sich um eine Ausnahme vom verfassungsrechtlichen Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit als Individualrecht. Aus guten sachlichen Gründen muss verlangt werden, dass nur in ausgewiesenen dringlichen Fällen von diesem Grundsatz der Verfassung abgewichen wird, und dass diese Abweichungen in ordentlichen Zeiten — nicht in Zeiten, welche wir heute durchleben — der Volksbefragung unterstellt werden.

Noch eine Präzisierung. Es scheint, dass ich gestern in meinem Referat falsch verstanden worden bin. Ich habe erklärt, dass auch mit der Annahme des neuen Verfassungsartikels der Bereich der Verkehrswirtschaft dem heutigen ausserordentlichen Vollmachtenregime nötigenfalls nicht entzogen ist.

Ich empfehle Ihnen aus praktischen Gründen, der Vorlage, wie sie aus der Beratung des Nationalrates hervorgegangen ist, zuzustimmen.

Abstimmung — Vote.

Für den Antrag der Kommission	21 Stimmen
Für den Antrag Klöti	11 Stimmen

An die Redaktionskommission.
(A la commission de rédaction.)

Güterbeförderung mit Motorfahrzeugen. Begutachtung des Volksbegehrens.

Transport automobile de marchandises. Préavis sur l'initiative.

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1943
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Januarsession
Session	Session de janvier
Sessione	Sessione di gennaio
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	02
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	4185
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.01.1943
Date	
Data	
Seite	4-8
Page	
Pagina	
Ref. No	20 033 394

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

4185. Güterbeförderung mit Motorfahrzeugen. Begutachtung des Volksbegehrens.

Transport automobile de marchandises. Préavis sur l'initiative.

Siehe Seite 4 hiervor. — Voir page 4 ci-devant.

Bundesbeschluss

über

das Volksbegehren betreffend eine Gütertransportordnung.

(Vom Januar 1943.)

Die Bundesversammlung der schweizerischen Eidgenossenschaft nach Einsicht des Volksbegehrens vom 5. Mai 1938 betreffend eine Gütertransportordnung, gestützt auf Art. 121ff. der Bundesverfassung und Art. 8ff. des Bundesgesetzes vom 27. Januar 1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend die Revision der Bundesverfassung, nach Einsicht einer Botschaft des Bundesrates vom 19. Dezember 1941,

beschliesst:

Art. 1.

Der Abstimmung des Volkes und der Stände werden unterbreitet:

I. Das Volksbegehren, sofern es nicht rechtzeitig zurückgezogen wird, und das wie folgt lautet:

Der Bundesverfassung wird folgender Artikel beigelegt:

Art. 37quater. Der Bund ordnet die Güterbeförderung durch motorisch betriebene Transportmittel nach volkswirtschaftlichen Grundsätzen. Dementsprechend sorgt er insbesondere dafür, dass sich der Fernverkehr vorwiegend auf den Eisenbahnen abwickelt.

Ergänzung von Art. 31, Abs. 2.

Vorbehalten sind: ...

f. die Ordnung der Güterbeförderung gemäss Art. 37quater.

II. Der Gegenentwurf der Bundesversammlung, der folgende Fassung hat:

Der Bundesverfassung wird folgender Artikel beigelegt:

Art. 23ter. Der Bund ordnet auf dem Wege der Gesetzgebung im Sinne von Art. 89, Abs. 2, der Bundesverfassung den Verkehr auf der Eisenbahn sowie die motorisierten Transporte auf der öffentlichen Strasse, zu Wasser oder in der Luft, unter Wahrung der Interessen der Volkswirtschaft und der Landesverteidigung. Zu diesem Zwecke regelt die Gesetzgebung im besondern die Zusammenarbeit und den Wettbewerb der Verkehrsmittel. Dabei kann sie nötigenfalls vom Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen.

Art. 2.

Es wird dem Volk und den Ständen beantragt, das Volksbegehren (Art. 1, Ziff. I) zu verwerfen

und den Gegenentwurf der Bundesversammlung (Art. 1, Ziff. II) anzunehmen.

Art. 3.

Der Bundesrat ist mit der Vollziehung dieses Beschlusses beauftragt.

Arrêté fédéral

sur

la demande d'initiative concernant la réglementation du transport des marchandises.

(Du janvier 1943.)

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu la demande d'initiative du 5 mai 1938 concernant l'organisation des transports de marchandises;

vu les articles 121 et suivants de la constitution fédérale et les articles 8 et suivants de la loi fédérale du 27 janvier 1892 concernant le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la revision de la constitution fédérale;

vu le message du Conseil fédéral du 19 décembre 1941,

arrête:

Article premier.

Sont soumis au vote du peuple et des cantons: I. Le projet de revision constitutionnelle qui fait l'objet de la demande d'initiative s'il n'est pas retiré à temps, de la teneur suivante:

La constitution fédérale est complétée par l'article suivant:

Art. 37quater. La Confédération règle le transport des marchandises au moyen de véhicules à traction mécanique conformément aux besoins de l'économie nationale. A cet effet, elle pourvoit à ce que les transports de marchandises à longue distance s'effectuent essentiellement par chemin de fer.

Adjonction à l'article 31, alinéa 2.

Sont réservés: ...

f. La réglementation du transport des marchandises selon l'article 37quater.

II. Le contre-projet de l'Assemblée fédérale, qui a la teneur suivante:

La constitution fédérale est complétée par l'article suivant:

Art. 23ter. La Confédération coordonne par la législation, au sens de l'article 89, deuxième alinéa, de la constitution fédérale, le trafic par chemin de fer et les transports motorisés exécutés sur la voie publique, par eau ou par air, conformément aux intérêts de l'économie publique et de la défense nationale. A cet effet, la législation règle en particulier la coopération et la concurrence des moyens de transport. Elle peut au besoin déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

Art. 2.

Le peuple et les cantons sont invités à rejeter la demande d'initiative (art. 1^{er}, ch. I) et à adopter le contre-projet de l'Assemblée fédérale (art. 1^{er}, ch. II).

Art. 3.

Le Conseil fédéral est chargé d'assurer l'exécution du présent arrêté.

Redaktionelle Bereinigung — *Rédaction définitive.*

Schmuki, Berichterstatter: Ich muss wegen einer materiellen Unrichtigkeit in der dem Rate ausgeteilten Vorlage der Redaktionskommission eine Bemerkung anbringen. Die materielle Unrichtigkeit besteht darin, dass in Art. 23ter versehentlich „der unentgeltliche Personenverkehr“ wieder aufgeführt ist. Das zweite Alinea über den Personenverkehr ohne Entgelt ist gestrichen worden. Dieser Absatz ist irrtümlich in die Vorlage aufgenommen worden. Sie werden eine neue berichtigte Vorlage erhalten, in der dieser zweite Absatz ausgemerzt ist.

Ich möchte Sie bitten, diesen Fehler zu entschuldigen und sich einzuprägen, dass dieser Abs. 2 nicht in die Vorlage als Ergebnis der Beratung gehört.

M. de Coulon: Quand mon collègue, M. Schmuki, a annoncé un rapport de minorité que M. Evéquoaz attendait, je pense qu'il a songé à celui que je comptais faire avant le vote final. Les questions de détail, soulevées ce matin, n'ont pour moi qu'une très faible importance étant donné que c'est l'ensemble du texte que je vous propose de ne pas adopter.

Une certaine réglementation des différents moyens de transport est désirable et même nécessaire au point de vue de l'économie publique. Elle peut avoir un intérêt pour chacun et l'on ne doit pas s'y opposer d'emblée. Mais le projet qui vous est soumis aujourd'hui, tel qu'on peut s'en rendre compte d'après certaines expériences déjà faites, va beaucoup trop loin et s'il peut présenter, ce qui est indiscutable, certains avantages au point de vue économique, il est par contre très dangereux dans le domaine supérieur et des principes. En adoptant ce projet vous portez une atteinte très grave à deux des principes fondamentaux de notre constitution dont l'un figure tout au début de celle-ci parce qu'on lui a sans doute donné une grande importance, c'est l'article 4 de la Constitution: «Tous les Suisses sont égaux devant la loi. Il n'y a en Suisse ni sujets, ni privilèges de lieux, de naissance, de personnes ou de familles.» Ensuite on viole l'article 31 que tout le monde connaît. On y a fait des accrocs assez fréquents pour que nul ne l'ignore. Il concerne la liberté du commerce et de l'industrie, garantie dans toute l'étendue de la Confédération.

Vous serez peut-être un peu surpris que j'invoque cet article 4 de la Constitution, mais en fait, si ce n'est en droit, la législation a depuis quelques années la tendance à créer toute une série de personnes privilégiées, des personnes à qui on donne des droits que d'autres personnes ne peuvent acquérir. Nous avons constaté cette situation dans l'horlogerie. Il est impossible aujourd'hui à un jeune homme qui a toutes les capacités voulues, ayant fait des études complètes, de se créer une situation indépendante. Nous avons des grands magasins qui sont devenus le monopole de quelques-uns. Même le métier de cordonnier est réglementé. Je reconnais qu'il ne joue peut-être pas un

grand rôle dans l'économie nationale, mais ne peut pas être cordonnier qui veut. Je ne parle pas de l'hôtellerie parce que dans ce domaine on doit ne plus guère parler de privilèges. Les propriétaires d'hôtels ne sont pas des «Beati possidentes». C'est plutôt pour eux une charge. Aujourd'hui non seulement on vous propose de créer une nouvelle classe, mais on vous invite à en confirmer l'existence. En effet, depuis que l'ordonnance sur les transports a été rendue il y a en Suisse, je cite le chiffre qui nous a été donné, 4000 camionneurs qui ont le privilège d'une concession et l'avantage d'être seuls à pouvoir exercer cette profession. On nous a dit à la commission que l'on était dans cette situation où l'on punissait les jeunes gens qui ont l'audace de vouloir exercer la profession de camionneurs. Voilà où nous en sommes et je puis vous citer un cas précis. Un Suisse rentre de l'étranger (de France) où il a exercé le métier de camionneur précisément. Il n'a eu aucune difficulté avec les autorités, au contraire, on était heureux qu'il exerce honnêtement son métier de camionneur. Il revient chez nous, fait son service militaire et cherche ensuite à se débrouiller. Il commence par être manoeuvre dans une entreprise de bois de chauffage et constate qu'il y aurait peut-être, dans ce domaine, moyen de reprendre son activité primitive. Il achète un camion, il obtient de la section «énergie et chaleur» l'autorisation de transformer ce camion pour l'utilisation du gazogène, il paie toutes les taxes qui lui sont réclamées, il se met bravement à transporter du bois et d'autres matériaux. Un beau jour, un gendarme arrive et lui dit: Vous allez cesser cette activité, vous n'avez pas le droit de faire des transports. Il tombe des nues naturellement. Il vient me trouver, nous avons fait des démarches pour voir s'il n'y aurait pas possibilité de le laisser exercer honnêtement ce métier. Il n'y a rien eu à faire. On a fait une enquête. Où? Je ne sais pas. Comment? Je l'ignore. On a déclaré que ce camionneur ne répondait pas à un besoin et qu'il fallait qu'il fasse autre chose. Il a dû vendre son camion et le voilà Grosjean comme devant simple manoeuvre.

Quand on constate que sous l'empire d'une simple ordonnance dont la légalité est très contestable, on peut arriver à une telle situation, on se demande où l'on en arrivera avec un article constitutionnel. En effet, on peut admettre que l'ordonnance, au point de vue d'une certaine réglementation, est nécessaire, mais que cette ordonnance puisse permettre d'aller jusqu'à faire interdire à quelqu'un d'exercer une profession, c'est là quelque chose de très grave. Et pourtant cette ordonnance a été prise en vertu d'un arrêté d'urgence. On nous demande aujourd'hui de la transformer en une réalité durable et de donner ainsi à des fonctionnaires certainement honnêtes, je ne le conteste pas, mais qui n'ont pas la faculté de se rendre compte de la réalité, le pouvoir d'interdire à des gens tout aussi honnêtes d'exercer le métier de leur choix. Je prétends que l'on crée ainsi une classe de privilégiés; les concessionnaires actuels vont rester 4000 peut-être moins parce qu'il en disparaîtra quelques-uns, d'autres fusionneront, mais il n'en reste pas moins qu'un certain nombre de privilégiés pourront faire des transports alors que tous les autres citoyens ne pourront pas exercer

cette profession. Je prétends qu'il est dangereux et maladroit de porter des atteintes aussi graves à un principe essentiel de la constitution. On nous a dit et répété que la Suisse était basée sur le droit à un certain nombre de libertés. Ces libertés, on les fait disparaître, on les annihile petit à petit. Evidemment on n'y va pas d'un seul coup. On frappe ici ou là et, un beau jour, les colonnes s'écroulent et tout l'édifice disparaît.

Je vous parlais, il y a un instant, d'un cas concret. Il faut toujours se reporter aux cas concrets, parce qu'alors on se rend mieux compte de la portée de ce que l'on fait. Quand on décide ici que l'on crée tel article de loi, on ne se rend pas toujours un compte exact des répercussions de telle ou telle disposition. Le jeune homme dont je vous parlais tout à l'heure, je l'ai rencontré il n'y a pas longtemps; il m'a dit: Vivement que la guerre finisse et que je retourne d'où je viens. J'en ai assez d'être en Suisse! Il a été maltraité et son attitude se comprend. Malheureusement, il n'est pas le seul, il y en a beaucoup d'autres. J'ai même vu avant la guerre de jeunes horlogers qui ne pouvaient exercer leur activité indépendante. Ils sont partis à l'étranger. Reviendront-ils? Ne reviendront-ils pas? Je n'en sais rien.

J'ai pensé qu'on avait suffisamment parlé du point de vue économique de ces articles et même du point de vue matériel qui est incontestable; qu'il fallait aussi ne pas oublier totalement que notre constitution n'est pas faite uniquement pour la défense des intérêts économique, mais aussi pour la défense de certains principes plus généreux et supérieurs, des valeurs morales. On nous en a beaucoup parlé de ces valeurs spirituelles et morales. Mais quand il s'agit de les respecter et de les défendre, on se retire et on porte à ces principes généraux des atteintes très graves.

Pendant quelque temps, au cours des délibérations, a figuré dans le texte qui vous est soumis le mot «monopole». On avait inscrit en effet: «à l'exclusion de tout monopole». On a supprimé ce membre de phrase. Je comprends qu'on ait tenu à le supprimer parce que ce monopole existe. Ceux qui parlaient du monopole alors avaient envisagé le monopole des chemins de fer, mais au fond ce qui existe ce n'est pas le monopole des chemins de fer, c'est un monopole restreint des camionneurs concessionnaires. Eux jouissent d'un monopole. Ils sont les seuls à être autorisés à faire des transports. Or, monopole pour monopole, je ne suis pas beaucoup plus enchanté de constater un monopole de fait concédé à un certain nombre de camionneurs qu'un monopole éventuel des chemins de fer qui, lui, est beaucoup plus difficile à réaliser.

On s'est efforcé de diminuer la portée de l'arrêté. On nous a dit: On ne fera pas ça! Ce n'est pas prévu! Cela ne s'appliquera pas dans telle direction! On finit par se demander au fond à quoi servira cet article. On nous a tellement dit que les transports de personnes ne seraient pas touchés, qu'on ferait de nombreuses exceptions dans ce que l'on appelle le transport privé des marchandises, que dans ce domaine la Confédération n'est pas pressée d'intervenir, etc., que l'on en vient à se demander pourquoi il faut cet article constitutionnel. Est-ce

que vraiment il vaut la peine d'avoir un tel article général si l'on ne veut l'appliquer à aucun domaine.

J'ai dit à la commission — on ne m'a pas compris — qu'en définitive j'en arrivais à préférer le texte de l'initiative à ce nouveau texte qu'on nous propose aujourd'hui parce qu'au moins le but de l'initiative disait exactement ce qu'elle voulait. On savait à quoi s'en tenir. Il était évidemment en faveur des chemins de fer et prévoyait une ou deux mesures restreintes qui étaient indiquées. Aujourd'hui, par contre, on nous apporte un article dont la portée est très imprécise, qui peut s'étendre à de très vastes domaines, dont nous ne savons pas quel usage en sera fait. Nous avons demandé s'il y avait des projets de loi en préparation, quelque chose de précis qui nous renseignerait sur les intentions des auteurs du projet. On nous a dit que rien n'existait pour le moment, que l'on attendait la votation de l'article constitutionnel pour commencer à les préparer et procéder aux travaux de rédaction d'une loi. C'est possible. En attendant, si nous avions eu un peu plus de garanties et de précisions nous aurions pu plus aisément nous déclarer d'accord.

Des déclarations verbales, nous en avons eu par contre en abondance. Le président du Conseil fédéral, le chef de la division des transports, nos collègues nous ont tous dit que l'on ne ferait pas telle ou telle chose, que cet article constitutionnel n'avait pas ce but, que nous n'avions aucune crainte à avoir. Toutefois, on ne nous a montré aucun texte de loi, en nous disant: Voilà ce que l'article constitutionnel signifie et ce à quoi il s'appliquera plus tard.

Est-ce vrai qu'il n'existe rien? C'est possible. Mais alors s'il n'existe rien, nous pouvons encore attendre longtemps avant qu'il existe quelque chose. En effet, il se passera quelques semaines encore, pour ne pas dire quelques mois, avant que cet article constitutionnel soit voté et si l'on n'a rien préparé pendant les délibérations relatives à l'article constitutionnel je ne sais pas combien de temps il faudra avant que l'on se trouve en présence d'un projet de loi. Par conséquent, on peut estimer que cela ne presse pas autant qu'on veut bien le dire.

Evidemment j'ai été nourri à une école économique toute différente de celle qui a la faveur des gens aujourd'hui: j'y ai appris que la concurrence était l'âme du commerce, l'âme de l'industrie, que c'était elle qui, en somme, était génératrice du progrès. Aujourd'hui règne une autre conception: on pense qu'au lieu de la concurrence, mieux vaut donner la préférence à un système d'économie dirigée. J'ai quelque peine à me rallier à une idée aussi contraire à celle que, jusqu'à présent, j'ai eu l'habitude de considérer comme la meilleure et je ne puis me défendre d'éprouver certains doutes quant aux effets heureux que l'on attend, dit-on, de la nouvelle législation qui est en somme une mainmise de l'Etat. Ce n'est pas autre chose puisque désormais c'est l'Etat qui sera compétent pour décider que l'on utilisera tel ou tel mode de transport plutôt que tel ou tel autre. Si, par exemple, un marchand de vin veut livrer une caisse de bouteilles de Neuchâtel à Zurich, c'est à Berne qu'on décidera si le transport s'effectuera par le chemin de fer ou bien par camion. Le marchand

de vin, lui, ne sera pas admis à dire: «Je vais effectuer cette livraison au moyen de mon camion!» On le lui interdira et il n'aura qu'à obéir. On lui dira: «Non, pas du tout, vous devez amener votre caisse au chemin de fer ou la remettre à un camionneur...» Ce camionneur, il ne sera même pas admis à le choisir, ce ne pourra être que le camionneur concessionné. C'est un petit exemple que je cite là mais qui me permet de demander: Dans ces conditions où est la liberté? Je n'en vois plus guère. Et c'est à cause de cette suppression d'une parcelle, mais d'une parcelle importante, de liberté, que je me trouve amené à vous proposer de ne point accepter l'article constitutionnel qui nous est soumis. Oh! je ne vous engagerai pas à adopter en revanche celui qui figure dans l'initiative. Je n'irai pas jusque là, je ne m'arrêterai pas sur ce palier, je vous propose de rejeter aussi bien l'un que l'autre, en partant justement de ce principe qu'il faut se garder de porter atteinte plus qu'il n'est absolument nécessaire aux principes fondamentaux de notre Constitution. Sans doute, nous connaissons aujourd'hui le régime des institutions de l'économie de guerre qui forcément ne vont pas sans saper quelque peu ces principes. Tous les jours, nous devons les uns et les autres, plus ou moins de bon gré, mais enfin sans trop réclamer, nous soumettre à toutes sortes de restrictions nouvelles. Cependant nous avons l'espoir qu'elles ne sont que temporaires et que nous ne tarderons peut-être pas à en voir la fin. Tandis que ce que l'on nous demande de faire aujourd'hui ici, c'est d'inscrire dans la Constitution même un principe restrictif de caractère durable et qu'il n'y aura plus moyen de supprimer une fois qu'il aura été adopté.

Telles sont, en m'écartant un peu du point de vue purement économique et matériel les raisons pour lesquelles j'estime qu'il serait préférable de ne pas adopter l'article constitutionnel.

Schmuki, Berichterstatter: Ich werde mir erlauben, der redaktionellen Bereinigung noch eine kurze Erklärung beizufügen. Wir haben nunmehr die redaktionelle Bereinigung der Vorlage vorzunehmen.

Ich beantrage zifferweise Beratung, weil wir sowohl beim Volksbegehren, als auch beim neuen Verfassungsartikel redaktionelle Abänderungsanträge zu stellen haben.

Art. 1. „Der Abstimmung des Volkes und der Stände werden unterbreitet:

I. Das Volksbegehren“ — hier wird eingeschaltet: „sofern es nicht rechtzeitig zurückgezogen wird“ — und das wie folgt lautet: ...“

Gleich ist es beim französischen Text, es heisst: „s'il n'est pas retiré à temps ...“

Wir haben diese Einschaltung gemacht in Rücksicht auf die Möglichkeit, dass das Volksbegehren noch zurückgezogen wird.

Bei Art. 23ter, dem Kompetenzartikel, haben wir ebenfalls redaktionelle Aenderungen. Es heisst dort: „sowie die motorisierten Transporte auf der öffentlichen Strasse, zu Wasser oder in der Luft“, statt „und in der Luft“. Dann heisst es: „unter Wahrung der Interessen der Volkswirtschaft und der Landesverteidigung. Zu diesem Zwecke regelt die Gesetzgebung ...“, anstatt, wie es in der Vor-

lage hiess: „regelt er (der Bund) die Gesetzgebung ...“ Daraus ergibt sich die weitere redaktionelle Aenderung: „Dabei kann sie (die Gesetzgebung) nötigenfalls vom Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen.“ Der französische Text lautet entsprechend: „conformément aux intérêts de l'économie publique ...“ Im weiteren: „à cet effet, la législation ...“ (an Stelle von „dans ce but“), und zum Schlusse: „la liberté du commerce“, anstatt „de commerce“.

Das sind die redaktionellen Aenderungen, die am Inhalte materiell nichts ändern. Ich empfehle Ihnen, der Vorlage der Redaktionskommission zuzustimmen.

Nun sehe ich mich aber als Präsident der Kommission noch veranlasst, eine Bemerkung beizufügen. Ich war, wie Herr Evéquoz, erstaunt, dass die Minderheit bei der materiellen Beratung von Art. 23ter sich nicht zum Worte gemeldet hat, und speziell erstaunt darüber, dass mein lieber Freund und Kollege, Herr de Coulon, bei der redaktionellen Bereinigung auf die materielle Diskussion zurückkommt. Dazu möchte ich im Hinblick auf seine Ausführungen ins Gedächtnis rufen, was ich Ihnen bereits angeführt habe: dass jede staatliche Wirtschaftsordnung sich immer im Raume zwischen den Polen der Freiheit und der Bindung bewegt und bewegen muss, d. h. zwischen einer ungehemmten individuellen freien Wirtschaftstätigkeit und dem staatlichen Monopolismus. Zwischen beiden hat das staatliche Grundgesetz festzulegen, wo und wie und wie weit und unter welchen Voraussetzungen ein öffentliches Interesse des Volksganzen den Einsatz staatlicher Ordnung verlangt. Ich glaube, diesen Grundsatz müssen wir anerkennen. Schliesslich muss ich erneut darauf hinweisen, dass das Volk selber über die künftige Verkehrsgesetzgebung entscheiden kann. Es wird über das Verhältnis von verkehrswirtschaftlicher Freiheit und Bindung befinden können. Das, was wir als Produkt der Beratung vor uns haben, ist nur eine Ergänzung des heutigen lückenhaften Verfassungsfundamentes, wie sie sich aus der Entwicklung der wirtschaftlichen und technischen Verhältnisse ergeben hat. Das Volk wird entscheiden können, ob die Ausführungsgesetzgebung, wie sie vom Bundesrat vorgeschlagen wird, seinerzeit in Kraft treten soll oder nicht.

Ich habe Ihnen bereits gestern ausgeführt, dass seitens des Bundesrates die Absicht besteht, die Verfassungsvorlage zur Zeit dem Volke noch nicht zu unterbreiten, sondern vorerst kenntlich zu machen, wie die Ausführungsgesetzgebung gestaltet wird. Da kommt in erster Linie in Betracht die definitive gesetzliche Grundlegung der Autotransportordnung. Die Autotransportordnung beruht auf einem dringlichen Bundesbeschluss. Auch dieser dringliche Bundesbeschluss muss übergeführt werden in die ordentliche Gesetzgebung. Im weiteren besteht die Absicht, mit dem Werkverkehr eine Verständigung zu suchen und dort die grossen Linien abzustecken, welche für eine Legiferierung in Betracht fallen. Ich glaube, das liegt in der Grundtendenz der Ausführungen meines verehrten Kollegen de Coulon.

Noch eine Bemerkung zur Begründung der Weglassung des Personenverkehrs. Herr Bundespräsident Dr. Celio hat heute erklärt, dass dies in

gewissen Kreisen ein Malaise schaffte. Hier ist daran zu erinnern, dass auch der unentgeltliche Personenverkehr einer gewissen Ordnung und Koordination bedarf. Denken Sie an die künftige Entwicklung des Luftverkehrs. Hier wird es auch einen „unentgeltlichen“ Personenverkehr geben. In diesem Fall kann es notwendig werden, eine gewisse Ordnung, eine bestimmte Koordination zu schaffen. Das war auch ein Grund, der die Einsicht aufdränge, den unentgeltlichen Personenverkehr wegzulassen und einen reinen Koordinationsartikel zu schaffen.

Ich möchte Sie bitten, der Vorlage, wie sie aus den Beratungen hervorgegangen ist, zuzustimmen.

M. le **Président**: Nous constatons tout d'abord que dans le projet de la commission, l'article premier,

dernier alinéa: «... le transport non rémunéré de personnes n'est pas visé par le présent article», doit être biffé.

Désirez-vous procéder au vote article par article?

Schmuki, Berichterstatter: Ich beantrage, die Abstimmung in globo vorzunehmen.

Schlussabstimmung — *Vote final*.

Für Annahme des Beschlusses	24 Stimmen
Dagegen	3 Stimmen

An den Nationalrat.
(Au Conseil national.)

Schluss des stenographischen Bulletins der Januar-Session 1943.

Fin du Bulletin sténographique de la session de janvier 1943.

Güterbeförderung mit Motorfahrzeugen. Begutachtung des Volksbegehrens.

Transport automobile de marchandises. Préavis sur l'initiative.

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1943
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Januarsession
Session	Session de janvier
Sessione	Sessione di gennaio
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	02
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	4185
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.01.1943
Date	
Data	
Seite	9-14
Page	
Pagina	
Ref. No	20 033 395

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.