

**7484. Verbesserung des Strassennetzes.  
Begutachtung des Volksbegehrens  
Amélioration du réseau routier.  
Préavis sur l'initiative**

Bericht und Beschlussentwurf vom 22. Oktober 1957  
(BBI II, 817)

Rapport et projet d'arrêté du 22 octobre 1957 (FF II, 829)

Beschluss des Ständerates vom 28. Januar 1958  
Décision du Conseil des Etats du 28 janvier 1958

**Antrag der Kommission**

Eintreten.

**Proposition de la commission**

Passer à la discussion des articles.

*Berichterstattung – Rapports généraux*

M. Rosset, rapporteur: Le développement du trafic automobile s'est accentué en Suisse dès les années 1920 environ, mais il s'est accéléré de façon étonnante dès la fin de la Seconde Guerre mondiale. Le nombre des véhicules à moteur immatriculés en Suisse a, en effet, plus que triplé depuis 1948. Il faut sans doute attribuer ce développement extraordinaire à la situation économique favorable, à l'élévation du standard de vie, au tourisme social et à la circonstance que le prix des véhicules à moteur a baissé proportionnellement, c'est-à-dire si l'on tient compte de la dévalorisation monétaire. Les véhicules étrangers circulant en Suisse ont quadruplé durant la même période. Notre réseau routier n'a pas suivi un développement parallèle. Sans doute n'est-il pas aussi détestable que certains le prétendent. C'est le lieu de rappeler que tout ce qui est exagéré ne compte pas. Mais ce réseau n'est certainement pas aussi bon que tous le désirent. Il n'y a pas de doute qu'il est inadapté au trafic motorisé actuel.

D'autre part, il va sans dire qu'il faut préparer l'avenir. En matière routière, il faut voir loin et grand. Les intérêts économiques en jeu sont importants. En particulier, notre tourisme est en cause; plus, il y va de la sécurité de la circulation, ce mot étant pris ici dans son sens le plus large; il vise aussi bien la circulation motorisée que la circulation non motorisée. Les accidents, d'après les statistiques, sont environ trois fois plus nombreux sur les routes à usages multiples que sur les autoroutes.

Le réseau routier soulève des problèmes techniques, financiers, juridiques et politiques. La structure fédérative de notre pays s'est opposée jusqu'ici à une solution d'ensemble de ces problèmes. Nous avons paré au plus pressé en procédant en ordre dispersé. C'est l'article 37 de la Constitution fédérale qui donne à la Confédération le droit de haute surveillance sur les routes et les ponts dont le maintien l'intéresse. C'est l'article 23 de la Constitution fédérale qui autorise la Confédération à ordonner à ses frais et à encourager par des subsides les travaux publics qui intéressent la Suisse ou une partie considérable du pays.

Sur le terrain financier, c'est l'article 30 de la Constitution prévoyant des subventions spéciales

à quatre cantons alpins. Ce sont les arrêtés du 21 septembre 1928, 4 avril 1935, 11 mars 1948 et 29 septembre 1950 qui assurent aux cantons certaines recettes permettant d'améliorer leurs réseaux routiers.

L'arrêté fédéral de 1935 a permis l'établissement, pour la première fois, d'un programme fédéral et de certaines règles de construction, mais uniquement pour les routes alpestres. Ce n'est qu'en 1951 que le Conseil fédéral a pu prendre un arrêté déterminant le réseau des routes principales et fixant les normes pour l'aménagement de ces routes, ainsi que les règles pour la répartition entre les cantons des crédits disponibles.

Cet arsenal législatif peut paraître impressionnant. Il n'est cependant que l'expression d'une insuffisance de notre droit constitutionnel, à savoir le défaut d'une disposition constitutionnelle générale de base. C'est cette lacune qu'il convient aujourd'hui de combler. Le travail n'est pas facile. En effet, un réseau routier national rationnel doit être construit selon un plan d'ensemble et des normes unifiées précises. Mais comment concilier cette nécessité avec l'autonomie cantonale dont nos Etats fédéraux sont fort jaloux? C'est là le problème le plus difficile à résoudre. Ce n'est que par une délimitation des compétences fédérales et cantonales, d'une part, et la collaboration de la Confédération et des cantons, d'autre part, que l'on y arrivera.

Le 6 février 1956, fut déposée une initiative populaire pour l'amélioration du réseau routier portant 203 138 signatures valables. Notre Conseil en a pris acte le 13 mars 1956 et le Conseil des Etats le 20 mars 1956. Cette initiative a un grand mérite: c'est de poser le problème dans son ensemble et de lui donner un caractère d'urgence. La conception à la base de l'initiative populaire ne paraît pas être contestée. Par contre, le Conseil fédéral et le Conseil des Etats estiment que le texte proposé présente certains défauts qui ne permettent pas de s'y rallier. C'est ainsi que le départ entre les attributions et les compétences de la Confédération et celles des cantons n'est pas suffisamment précisé.

La détermination des moyens financiers devant être affectés à cette action, à savoir, selon le texte de l'initiative, «au moins la moitié du produit total net des droits d'entrée perçus sur les carburants pour moteurs», manque également de précision. Cette formule a d'autres inconvénients: si elle était adoptée, la Confédération ne saurait pas la part qui lui reviendrait sur les droits de douane sur la benzine pour réaliser ses autres tâches. En outre, il ne serait pas possible de percevoir un droit supplémentaire sur la benzine avant que la taxe ordinaire n'ait été affectée à 100% à la construction de routes. Enfin, la formule, par son imprécision, ne manquerait pas d'être à l'origine de discussions constantes.

D'autre part, la fraction des droits revenant aux cantons économiquement faibles est fixée par l'initiative de façon trop rigide. Ici, de nouveau, nous nous trouvons en présence d'un problème de péréquation financière.

Enfin, du point de vue de la technique législative, les dispositions proposées ne sont pas adaptées à la systématique constitutionnelle.

A l'unanimité, votre commission pense dès lors qu'il convient de recommander au peuple de repousser l'initiative.

Le Conseil fédéral a fait préparer un contre-projet par une commission dite de planification au Département de l'intérieur et par une commission d'étude du Département des finances, cette seconde commission ayant fait un travail préparatoire en liaison avec le nouveau régime financier de la Confédération.

Le contreprojet du Conseil fédéral, établi après les travaux préparatoires et après que les cantons et les associations intéressées eurent été consultés, tient compte de l'idée de base de l'initiative, mais pare à ses défauts. Il règle, en particulier, de façon habile le départ des compétences et des attributions entre la Confédération et les cantons.

Premièrement, la Confédération légifère, elle planifie, elle exerce la haute surveillance. Les cantons construisent et entretiennent les routes, la Confédération n'intervenant que s'il y a carence de leur part. Ainsi les ingénieurs et les techniciens cantonaux continueront à être employés utilement et d'autant plus fructueusement qu'ils connaissent les conditions locales. La Confédération n'aura pas à développer exagérément ses services.

\*Des dispositions assurent la sauvegarde des intérêts légitimes de l'agriculture.

En principe, la Confédération n'intervient que pour les frais de construction des routes nationales. Ce n'est qu'à titre exceptionnel qu'elle contribue aux frais d'exploitation et d'entretien. Le financement sera assuré par les trois cinquièmes du produit net du droit d'entrée sur les carburants pour moteurs. Une certaine péréquation financière est assurée en faveur des cantons économiquement faibles.

Si les ressources disponibles sont insuffisantes, deux questions se posent: Y aura-t-il lieu de percevoir une taxe supplémentaire sur la benzine et, dans l'affirmative, quand cette taxe supplémentaire sera-t-elle instituée?

S'agissant de la première question, le Conseil des Etats a décidé, en modification du projet du Conseil fédéral, que l'Assemblée fédérale prendra un arrêté de portée générale, c'est-à-dire soumis au referendum. La commission du Conseil national en a jugé autrement. Elle a décidé que l'article constitutionnel n'avait pas à trancher cette question, celle-ci devant être résolu conformément aux principes généraux du droit public. Il convient de préciser cependant, afin d'éviter tout malentendu, que les principes généraux du droit public n'exigent pas la clause référendaire dans un tel arrêté.

Une minorité de la commission, toutefois, s'est prononcée en faveur de la solution du Conseil des Etats.

Quant à la seconde question, celle du moment auquel la décision doit être prise, la commission unanime pense que c'est lorsque les plans financiers laisseront apparaître une insuffisance de ressources disponibles pour assurer la part de la Confédération.

La perception de taxes routières ne sera autorisée que dans des cas spéciaux, selon décision de l'Assemblée fédérale.

La commission de planification a fait un travail considérable. Il convient sans doute d'en donner un aperçu en lui rendant un juste hommage. La

commission a établi un avant-projet de loi fédérale sur les routes nationales. Selon cet avant-projet, les routes nationales se subdivisent en routes nationales de première classe, de deuxième classe et de troisième classe. Les routes de première et de deuxième classe sont des autoroutes. L'assemblée fédérale est compétente pour désigner les routes nationales, y compris les voies de raccordement. Un message sur cette question sera remis, paraît-il, prochainement aux Chambres fédérales. Le Conseil fédéral continuerait à désigner les routes principales. La commission de planification a établi le tracé des autoroutes et un programme en vue de l'exécution des travaux. Le réseau des routes nationales aurait une longueur de 1665 km., dont 1100 km. seraient construits en première étape, de 1960 à 1970. Il coûterait 2,9 milliards de francs.

Le coût des travaux de la deuxième étape s'élèvera à 900 millions de francs. Les subventions pour l'aménagement des routes principales sont évaluées à 470 millions de francs pour la période de 1960 à 1970. Ces sommes peuvent paraître considérables. Elles ne représentent cependant, en moyenne annuelle, que 337 millions. Autrement dit, ce chiffre ne grèverait pas exagérément notre marché des capitaux.

La part de la Confédération, s'agissant des routes nationales, serait de 80%, celle des cantons de 20% environ.

Votre commission s'est penchée sur ces problèmes avec beaucoup de soin et sur la base d'une abondante documentation de l'Inspectorat fédéral des travaux publics. Nous remercions le chef du Département de l'intérieur, ainsi que ses collaborateurs, des indications complémentaires extrêmement précieuses qu'ils ont bien voulu nous donner.

A l'unanimité, votre commission vous propose d'entrer en matière.

**Fischer, Berichterstatter:** 1. Es ist eine unbestrittene Tatsache, dass das schweizerische Strassennetz den Anforderungen des motorisierten Verkehrs schon längst nicht mehr genügt. Ich möchte Sie nicht mit Zahlen belastigen. Sie kennen die Verkehrsziffern des Jahres 1956: Es standen damals 607 000 Motorfahrzeuge im Verkehr, oder ein Motorfahrzeug auf 8 Einwohner. Dazu zählte man 2 206 000 ausländische Motorfahrzeuge, die vorübergehend in der Schweiz zirkulierten. Gegenüber 1938 bedeuten diese Ziffern eine Zunahme um rund 500%. Das Ende der Entwicklung ist noch keineswegs abzusehen. Fachleute rechnen z. B. damit, dass bis zum Jahre 1980 jede zweite Haushaltung in der Stadt Zürich im Besitze eines Autos sein werde. Man wird also in den nächsten Jahren noch mit einer bedeutenden Verschärfung der Verkehrsmisere insbesondere in den Städten rechnen müssen.

Es kann daher keineswegs verwundern, dass der Ruf nach einer grosszügigen und raschen Sanierung der Verkehrsverhältnisse durch die Verbesserung des Strassennetzes in der letzten Zeit immer lauter ertönte. Es gehörte sogar zum guten Ton, über die schlechten Strassenverhältnisse in der Schweiz zu schimpfen. Mit Recht wurde aber auch in Ihrer Kommission darauf hingewiesen, dass unser Strassennetz, abgesehen von den fehlenden Autobahnen, den Vergleich mit andern europäischen Staaten

ohne weiteres aufnehmen könne. Das Ungenügen liegt nicht im mangelhaften Zustand der Strassen, sondern im Fehlen der grossen Durchgangsstrassen und von Entlastungsstrassen in den Städten sowie in der Tatsache begründet, dass es nicht möglich ist, den motorisierten vom übrigen Verkehr zu trennen.

Andererseits muss doch anerkannt werden, dass die Kantone seit dem Kriege im Rahmen ihrer eigenen finanziellen Möglichkeiten und zum Teil mit Hilfe des Bundes einen ansehnlichen Teil der kantonalen Strassen ausgebaut haben. So hat beispielsweise der kleine Kanton Zug in den letzten Jahren für den vorbildlichen Ausbau seines Strassennetzes die respektable Summe von 23 Millionen Franken aufgewendet. Dabei darf meines Erachtens nicht ausser Acht gelassen werden, dass der Bund es war, der den Kantonen aus konjunkturellen Gründen eine gewisse Zurückhaltung in der Verwirklichung ihrer Bauvorhaben empfahl.

2. Trotzdem sind wir uns alle einig, dass mit der Modernisierung unseres Strassennetzes nicht mehr zugewartet werden darf. Man ist sich auch darüber einig, dass dieses Vorhaben nur mit Hilfe des Bundes verwirklicht werden kann. In dieser Richtung geht das am 6. Februar 1956 mit 203 138 Unterschriften eingereichte Volksbegehren für die Verbesserung des Strassennetzes. Die Initiative verlangt durch eine Ergänzung des Artikels 23 der Bundesverfassung Massnahmen des Bundes, um den Unterhalt der Kantonsstrassen und den zweckmässigen Ausbau der Strassen, die im Interesse der Eidgenossenschaft oder eines grossen Teiles desselben sind, zu fördern und den Bau von Autostrassen in einem bestimmten Umfang sicherzustellen. Der Bund sollte dafür wenigstens die Hälfte des gesamten Reinertrages des Zolles auf Treibstoffen für motorische Zwecke verwenden. In einem zweiten Punkt verlangt die Initiative die Neufassung des Artikels 30 der Bundesverfassung und die Aufhebung des Artikels 7 der Finanzordnung 1951 bis 1954 bzw. 1955–58. Nach der Auffassung der Initianten müsste der Bund den Kantonen mit geringer Finanzkraft zusätzlich einen Zehntel des Reinertrages der Treibstoffzölle für den Unterhalt und Ausbau der Strassen überlassen. Ferner sollten die durch die Finanzordnung 1955–58 erhöhten Beiträge an die Kantone Uri, Graubünden, Tessin und Wallis im Artikel 30 der Bundesverfassung verfassungsmässig verankert werden.

3. Der Bundesrat beantragt in seiner Botschaft vom 22. Oktober 1957, die Initiative abzulehnen. Er anerkennt zwar, dass durch die vorgeschlagenen Verfassungsbestimmungen sich die von den Initianten ins Auge gefassten Ziele des Ausbaues des schweizerischen Strassennetzes wohl ohne weiteres erreichen liessen, da dem Bunde mit der Initiative alle nötigen Kompetenzen übertragen würden. Die Initiative ist auch insofern zu begrüssen, als sie die Leistungen des Bundes aus der Verkoppelung mit der Finanzordnung lösen möchte. Sie muss aber aus formellen und materiellen Gründen abgelehnt werden. Der hauptsächlichste Einwand des Bundesrates betrifft die mangelnde Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen; alle wichtigen Fragen werden der Gesetzgebung überlassen. Es ist aber grundsätzlich nicht Sache der Gesetzgebung,

sondern der Bundesverfassung, die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen dem Bund und den Kantonen zu normieren.

Der Initiativtext verzichtet auch auf eine präzise Verankerung der finanziellen Verpflichtungen des Bundes gegenüber den Kantonen. Der Bund wäre verpflichtet, wenigstens die Hälfte des Reinertrages des Zolls auf Treibstoffen für motorische Zwecke für die Ausgaben im Strassenbau aufzuwenden. Darnach wäre es dann Sache der Bundesgesetzgebung, im konkreten Fall zu bestimmen, welcher Prozentsatz am Ertrag der Treibstoffzölle für den Strassenbau zu verwenden wäre, wenigstens die Hälfte, allenfalls aber auch mehr. Es liegt im Interesse der Kantone, dass auch in bezug auf die finanziellen Leistungen des Bundes eine klare verfassungsrechtliche Regelung besteht.

4. Diese Mängel des Initiativtextes veranlassten den Bundesrat, dem Volksbegehren einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen, und zwar in rechtlicher und finanzieller Hinsicht.

In verfassungsrechtlicher Beziehung stellte sich zunächst die Frage, ob der Bund oder die Kantone das Nationalstrassennetz erstellen und unterhalten sollen. Hier gingen die Meinungen anfänglich auseinander. Im Zusammenhang mit der Neuordnung des Bundesfinanzhaushaltes bestellte das Eidgenössische Finanz- und Zolldepartement eine Studienkommission zur Prüfung der finanziellen Frage des Strassenbaus. Diese Kommission sah die Lösung darin, dass der Bund ein begrenztes Bundesstrassennetz errichten und unterhalten sollte, das ihn jährlich etwa 115 Millionen Franken kosten würde. Daneben müssten aber den Kantonen keine weiteren Beiträge mehr aus dem Treibstoffzollertrag an die übrigen Strassenlasten ausgerichtet werden. Dieser Vorschlag wurde aber mit zwei Ausnahmen von allen Kantonen abgelehnt. Der Bundesrat kam daher zum Schluss, den Bau und den Unterhalt der Nationalstrassen den Kantonen zu überlassen, dem Bund aber gewisse Kompetenzen vorzubehalten, wie sie nunmehr in Artikel 36 bis der Vorlage umschrieben sind.

Damit wird an dem bisherigen Rechtszustand nicht sehr viel geändert, denn auch unter dem heute geltenden Recht kann nur von einer geteilten Strassenhoheit zwischen dem Bund und den Kantonen gesprochen werden. Nach Artikel 23 der Bundesverfassung hat heute schon der Bund die Kompetenz, im Interesse der Eidgenossenschaft liegende Werke zu errichten oder zu unterstützen und die Errichtung öffentlicher Werke, welche die militärischen Interessen der Eidgenossenschaft verletzen, zu untersagen. Es kann keinem Zweifel unterliegen, dass eine Strasse auch ein öffentliches Werk ist und dass der Bund befugt gewesen wäre, selbst Strassen zu bauen. Wenn er dies nicht tat und sich darauf beschränkte, gewisse Strassen mit Beiträgen zu unterstützen, waren hierfür vorwiegend nicht rechtliche, sondern politische Gründe massgebend. – Ferner übt der Bund nach Artikel 37 der Bundesverfassung die Oberaufsicht über die Strassen und Brücken aus, an deren Erhaltung die Eidgenossenschaft ein Interesse hat, und der Artikel 37 bis, der dem Bund die Kompetenz gibt, Vorschriften über die Automobile und Fahrräder aufzustellen, ermächtigt ihn auch, bestimmte für den Durchgangsver-

kehr notwendige Strassen in vollem oder beschränktem Umfang offen zu erklären. Der Bund hat im übrigen an die Ausrichtung der Hälfte des Ertrages aus den Treibstoffzöllen an die Kantone, zum Zwecke des Ausbaues der Hauptstrassen, regelmässig gewisse Auflagen und Bedingungen verknüpft; er hat die Ausbaurichtlinien und Normalien und das einzuschlagende Verfahren vorgeschrieben. Auf dieser staats- und verwaltungsrechtlichen Grundlage ist zum Beispiel auch die erste schweizerische Autobahn Luzern-Ennethorw gebaut worden.

Ich wollte mit diesen Ausführungen lediglich dartun, dass die Hoheit über die Strassen schon bisher rechtlich und faktisch zwischen dem Bund und den Kantonen aufgeteilt war. (Nebenbei bemerkt: Die Hoheit (*imperium*) darf nicht mit dem Eigentum (*dominium*) verwechselt werden.) Unter diesem Gesichtspunkt scheint auch die Bestimmung in Absatz 5 des Artikels 36bis, wonach die Nationalstrassen unter Vorbehalt der Befugnisse des Bundes unter der Hoheit der Kantone stehen, irgendwie problematisch zu sein. In der Botschaft, Seite 33, wird zwar ausgeführt, der Absatz 5 des Artikels 36bis sei im Bestreben aufgenommen worden, über die Hoheitsverhältnisse an den Strassen keine Zweifel bestehen zu lassen. Unter Strassenhoheit versteht man die Summe der gesetzgeberischen und administrativen Machtbefugnisse über die dem allgemeinen Verkehr geöffneten Strassen. Nach Artikel 36bis, Absatz 1, kommt dem Bunde die alleinige und ausschliessliche Gesetzgebungskompetenz über die Errichtung, den Betrieb und den Unterhalt des Nationalstrassennetzes zu. Den Kantonen verbleibt neben dem Unterhalt lediglich die Detailprojektion und der Bau der Strassen und dies auch nur unter der Oberaufsicht des Bundes, der nötigenfalls sogar zu Ersatzvornahmen schreiten kann, denn der Bau kann auch gegen den Willen des Kantons angeordnet werden. Die Hauptbefugnisse liegen beim Bund. Es ist daher auch in der Kommission ziemlich eindeutig zum Ausdruck gekommen, dass kaum mehr von einer föderalistischen Lösung gesprochen werden könne. Aber, und das ist das Wesentliche, die vorgeschlagene Lösung muss als die zweckmässigste bezeichnet werden. Sie baut auf dem historisch Gewachsenen weiter. Auch Skeptiker – es gibt solche, insbesondere in den kantonalen Bau- und Finanzdirektionen – anerkennen, dass die Vorlage, die auf einen Vorschlag der eidgenössischen Planungskommission zurückgeht, die staatsrechtlich richtige und praktisch einzig gangbare Lösung bringt. Auch vom technischen Gesichtspunkt aus ist sie richtig. Das System der Bundesstrassen würde zwar gewisse technische und organisatorische Vorteile bringen, doch wäre es kaum zu verantworten, ein zentrales Nationalstrassenbauamt zu schaffen, das nach den Berechnungen der Planungskommission 300–400 Angestellte erfordern würde, während die Kantone über das notwendige Personal und den technischen Apparat verfügen. Ganz allgemein ist durch den Vorschlag des Bundesrates soweit als möglich dem Grundsatz Rechnung getragen worden, dass dem Bund nur die Aufgaben übertragen werden sollen, die die Kantone nicht selbst bewältigen können.

Im Gegensatz zur Initiative stellt der Gegenvorschlag des Bundesrates in Artikel 36bis, Absatz 3,

verbindliche Bestimmungen auf über die Schonung des wirtschaftlich nutzbaren Bodens. Den berechtigten Begehren der Landwirtschaft wird dadurch Rechnung getragen, dass durch geeignete Massnahmen zu Lasten des Strassenbaus den Nachteilen der Durchschneidung und Zerstückelung des landwirtschaftlich nutzbaren Bodens entgegengewirkt werden soll.

5. Im Unterschied zur Initiative, die die Regelung der finanziellen Verpflichtungen des Bundes gegenüber den Kantonen weitgehend der Bundesgesetzgebung überlassen möchte, was zu ständigen Auseinandersetzungen zwischen Bund, Kantonen und den interessierten Verbänden führen müsste, sollen in Artikel 36ter klare und eindeutige Bestimmungen erlassen werden, die die gegenseitigen finanziellen Kompetenzen und Verpflichtungen verfassungsmässig festlegen. Der Bund reserviert nach Absatz 1 drei Fünftel des Reinertrages der Treibstoffzölle dauernd für Strassenbauzwecke der Kantone, wobei die einzelnen Gebiete des Strassenwesens, denen diese Bundesmittel zugeführt werden sollen, abschliessend und für die künftige Bundesgesetzgebung verbindlich normiert werden. Der Verfassungsentwurf hält sich dabei an die Normen der Finanzordnung 1951 und des Bundesbeschlusses vom 21. Dezember 1950, verlängert durch den Bundesbeschluss vom 17. Dezember 1954, mit der an sich selbstverständlichen Ergänzung in Litera a von Absatz 1 des Artikels 36ter bezüglich des Kostenbeitrages an die Nationalstrassen. Wie im geltenden Recht soll die prozentmässige Verteilung der Bundesbeiträge auf die verschiedenen Gebiete des Strassenwesens durch die Bundesversammlung auf dem Wege eines allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses vorgenommen werden. Dies würde es ermöglichen, dass der Verteilungsschlüssel verhältnismässig leicht an die sich ändernden Verhältnisse angepasst werden könnte. Beibehalten werden auch die besonderen Beiträge an die Kantone Uri, Graubünden, Tessin und Wallis zum Ausbau und Unterhalt der dem internationalen Verkehr dienenden Alpenstrassen gemäss bisherigem Recht, mit dem Unterschied, dass diese Beiträge nicht mehr aus allgemeinen Bundesmitteln, sondern aus dem Benzinzollanteil des Bundes ausgefolgt werden sollen.

Die Finanzierungsvorschläge des bundesrätlichen Entwurfes bedeuten einen nicht unwichtigen Schritt in der Richtung auf die Verwirklichung des Grundsatzes der Eigenwirtschaftlichkeit der Strasse als Träger des motorisierten Verkehrs. Der Strassenbau von heute ist zur Hauptsache durch den Motorfahrzeugverkehr bedingt, und hier ist es das Nutzfahrzeug, der Lastwagen und der Gesellschaftswagen, die die grössten Ansprüche an den Bau und den Unterhalt der Strassen stellen. Der Nutzfahrzeugverkehr stellt aber nicht nur die grössten Ansprüche an den Strassenbau; er zieht auch den grössten und unmittelbarsten Nutzen aus dem Nationalstrassengesetz. Fachleute haben ausgerechnet, dass ein mittlerer Lastwagen durch die Verlegung der Fahrten auf die Autobahnen eine Einsparung an Treibstoffen und übrigen Betriebskosten von 20 Rappen pro Kilometer erzielen. Nach den Untersuchungen des Oberbauinspektorats ergibt sich, dass nach Inbetriebnahme der Autobahnen allein an den Kosten für den Betrieb und den Unterhalt der Motorfahrzeuge

im Stichtag 1980 rund 86 Millionen Franken eingespart werden können. Es ist deshalb keineswegs abwegig, wenn die Hauptnutznießer der Nationalstrassen zu vermehrten finanziellen Leistungen an den Bau und den Unterhalt des Nationalstrassennetzes herangezogen werden, sofern es sich herausstellt, dass die in Absatz 1 des Artikels 36ter vorgesehene Finanzierung nicht ausreicht. Aus diesem Grunde schlägt der Bundesrat vor, dass der Fehlbetrag durch einen Zuschlag auf den Treibstoffzöllen gedeckt werden solle. Die interessierten Verbände haben wiederholt zum Ausdruck gebracht, dass sie nicht zum vornherein gegen einen allfälligen Zolzuschlag im Sinne von Artikel 36ter, Absatz 2, eingestellt sind, sofern dieser Zuschlag in einem vernünftigen Rahmen gehalten wird. Ich verweise in diesem Zusammenhang auf eine Eingabe des schweizerischen Strassenverkehrsverbandes vom 11. März, der Ihnen vor einigen Tagen auf das Pult gelegt worden ist. Es wird daher ein Gebot der staatspolitischen Klugheit sein, den Bogen nach dieser Richtung nicht zu überspannen. Um aber für alle Eventualitäten gewappnet zu sein – man denke an Krisenzeiten oder Situationen wie zur Zeit der Suezkrise – schlägt der Bundesrat vor, die Bundesversammlung zu ermächtigen, allenfalls auch allgemeine Bundesmittel zur Finanzierung heranzuziehen.

Gegen die Möglichkeit, auf allgemeine Bundesmittel zu greifen, haben sich in der Wirtschaft bereits gewichtige Stimmen erhoben. Nach der Auffassung der Kommission dürften allgemeine Bundesmittel nur im äussersten Notfall zur Finanzierung des Nationalstrassennetzes herangezogen werden.

Nach den Aufschlüssen, die uns Oberbauinspektor Dr. Ruckli in der Kommission gab, ist vorgesehen, ein Nationalstrassennetz von 1500 km Länge zu bauen. Die erste Etappe soll etwa 1100 km umfassen und 2 Milliarden Franken kosten und in den Jahren 1960 bis 1970 ausgeführt werden; die zweite Etappe wird etwa 400 km umfassen, etwa 900 Millionen Franken kosten und in den Jahren 1970 bis 1975 ausgeführt werden. Die gesamten Kosten errechnen sich auf rund 3,8 Milliarden Franken, wobei der Anteil des Bundes mit 2,8 Milliarden Franken vorgesehen ist. Den Kantonen würde noch ein Anteil von rund 1 Milliarde Franken verbleiben. Es muss aber hier beigefügt werden, dass der Zeitpunkt dieser Kostenberechnungen bereits etwa zwei Jahre zurückliegt und dass eine eventuelle Teuerung hier noch nicht einkalkuliert ist. Es leuchtet ohne weiteres ein, dass Bund und Kantone einen grossen Teil des Finanzbedarfes auf dem Anleihenwege werden beschaffen müssen. Von der Amortisationsdauer dieser Anleihe wird dann auch die Zinsbelastung abhängen. In bezug auf die Tilgungsdauer gehen die Meinungen heute noch stark auseinander. Die Finanzierung des Nationalstrassennetzes wird Bund und Kantone vor nicht leichte Probleme stellen, die nicht ohne Berücksichtigung der gesamten Wirtschafts- und Konjunkturlage unseres Landes zu lösen sein werden. Die Verwirklichung der übrigen grossen Investitionsvorhaben in den nächsten 20 bis 30 Jahren – man rechnet ja allein auf dem Sektor der Elektrizitätswirtschaft mit Kosten von rund 12 Milliarden Franken – wird gewaltige Anforderungen an den Kapitalmarkt stellen. Mit vollem Recht wurde daher anlässlich einer Studientagung der schweizerischen

verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft vom letzten November in Luzern, an welcher die Probleme des schweizerischen Strassenbaus erörtert wurden, darauf aufmerksam gemacht, dass bei der grossen Konkurrenz der Investitionsbedürfnisse die wirtschaftliche Vernunft gegenüber allen Begehren zur Besinnung auf das materiell Mögliche und zur Geduld mahnen müsse, und dass man um eine gewisse Staffelung der Investitionen nicht herumkomme, die planmässig, namentlich im Einflussbereich der öffentlichen Hand vorzunehmen wäre.

Die einstimmige Kommission beantragt Ihnen, in Übereinstimmung mit dem Bundesrat und dem Ständerat, Volk und Ständen die Ablehnung der Initiative vorzuschlagen und auf den bundesrätlichen Gegenvorschlag einzutreten. Auf die Anträge der Kommission wird in der Detailberatung zurückkommen sein.

Ich darf wohl auch in Ihrem Namen der Planungskommission des Departements des Innern, die unter dem Vorsitz von Ständerat Wenk und unseres Kollegen Brawand stand, sowie dem eidgenössischen Oberbauinspektorat, insbesondere ihrem Chef, Herrn Dr. Ruckli, für ihre vorbildliche und grosse Arbeit unseren Dank und unsere Anerkennung zum Ausdruck bringen.

*Hier wird die Beratung abgebrochen*

*Ici, le débat est interrompu*

---

#### Vormittagssitzung vom 14. März 1958

Séance du 14 mars 1958, matin

Vorsitz – Présidence: Herr Bratschi

#### 7484. Verbesserung des Strassennetzes. Begutachtung des Volksbegehrens Amélioration du réseau routier. Préavis sur l'initiative

*Fortsetzung – Suite*

Siehe Seite 202 hiervor – Voir page 202 ci-devant

#### *Allgemeine Beratung – Discussion générale*

**Berlin:** Ich bin grundsätzlich für Eintreten auf die Vorlage und will deshalb auf jegliche Kommentierung und Begründung ihres Inhaltes verzichten. Das ist reichlich geschehen. Erlauben Sie mir zu dieser Vorlage nur drei kurze Bitten.

Die erste Bitte besteht darin, man möge nicht von einem Extrem ins andere fallen. Zu lange haben wir tatsächlich die Notwendigkeit einer Trennung des Verkehrs auf der Strasse und die Notwendigkeit des Baues von Autobahnen verkannt. Es wäre aber falsch, wenn wir jetzt umgekehrt nur noch Autobahnen sehen würden und glaubten, die schweizerischen Strassenprobleme seien mit dem Bau dieser Autobahnen erledigt. Das wäre ein Aberglaube, der zwangsläufig zu neuen Verkehrsschwierigkeiten führen müsste. Gerade weil wir spät sind, können wir nicht einfach dergleichen tun und disponieren,

## **Verbesserung des Strassennetzes. Begutachtung des Volksbegehrens**

### **Amélioration du réseau routier. Préavis sur l'initiative**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1958
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	09
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	7484
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.03.1958
Date	
Data	
Seite	202-206
Page	
Pagina	
Ref. No	20 036 522

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.

im Stichtjahr 1980 rund 86 Millionen Franken eingespart werden können. Es ist deshalb keineswegs abwegig, wenn die Hauptnutznießer der Nationalstrassen zu vermehrten finanziellen Leistungen an den Bau und den Unterhalt des Nationalstrassennetzes herangezogen werden, sofern es sich herausstellt, dass die in Absatz 1 des Artikels 36ter vorgesehene Finanzierung nicht ausreicht. Aus diesem Grunde schlägt der Bundesrat vor, dass der Fehlbetrag durch einen Zuschlag auf den Treibstoffzöllen gedeckt werden solle. Die interessierten Verbände haben wiederholt zum Ausdruck gebracht, dass sie nicht zum vornherein gegen einen allfälligen Zolzuschlag im Sinne von Artikel 36ter, Absatz 2, eingestellt sind, sofern dieser Zuschlag in einem vernünftigen Rahmen gehalten wird. Ich verweise in diesem Zusammenhang auf eine Eingabe des schweizerischen Strassenverkehrsverbandes vom 11. März, der Ihnen vor einigen Tagen auf das Pult gelegt worden ist. Es wird daher ein Gebot der staatspolitischen Klugheit sein, den Bogen nach dieser Richtung nicht zu überspannen. Um aber für alle Eventualitäten gewappnet zu sein – man denke an Krisenzeiten oder Situationen wie zur Zeit der Suezkrise – schlägt der Bundesrat vor, die Bundesversammlung zu ermächtigen, allenfalls auch allgemeine Bundesmittel zur Finanzierung heranzuziehen.

Gegen die Möglichkeit, auf allgemeine Bundesmittel zu greifen, haben sich in der Wirtschaft bereits gewichtige Stimmen erhoben. Nach der Auffassung der Kommission dürften allgemeine Bundesmittel nur im äussersten Notfall zur Finanzierung des Nationalstrassennetzes herangezogen werden.

Nach den Aufschlüssen, die uns Oberbauinspektor Dr. Ruckli in der Kommission gab, ist vorgesehen, ein Nationalstrassennetz von 1500 km Länge zu bauen. Die erste Etappe soll etwa 1100 km umfassen und 2 Milliarden Franken kosten und in den Jahren 1960 bis 1970 ausgeführt werden; die zweite Etappe wird etwa 400 km umfassen, etwa 900 Millionen Franken kosten und in den Jahren 1970 bis 1975 ausgeführt werden. Die gesamten Kosten errechnen sich auf rund 3,8 Milliarden Franken, wobei der Anteil des Bundes mit 2,8 Milliarden Franken vorgesehen ist. Den Kantonen würde noch ein Anteil von rund 1 Milliarde Franken verbleiben. Es muss aber hier beigefügt werden, dass der Zeitpunkt dieser Kostenberechnungen bereits etwa zwei Jahre zurückliegt und dass eine eventuelle Teuerung hier noch nicht einkalkuliert ist. Es leuchtet ohne weiteres ein, dass Bund und Kantone einen grossen Teil des Finanzbedarfes auf dem Anleihenwege werden beschaffen müssen. Von der Amortisationsdauer dieser Anleihe wird dann auch die Zinsbelastung abhängen. In bezug auf die Tilgungsdauer gehen die Meinungen heute noch stark auseinander. Die Finanzierung des Nationalstrassennetzes wird Bund und Kantone vor nicht leichte Probleme stellen, die nicht ohne Berücksichtigung der gesamten Wirtschafts- und Konjunkturlage unseres Landes zu lösen sein werden. Die Verwirklichung der übrigen grossen Investitionsvorhaben in den nächsten 20 bis 30 Jahren – man rechnet ja allein auf dem Sektor der Elektrizitätswirtschaft mit Kosten von rund 12 Milliarden Franken – wird gewaltige Anforderungen an den Kapitalmarkt stellen. Mit vollem Recht wurde daher anlässlich einer Studientagung der schweizerischen

verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft vom letzten November in Luzern, an welcher die Probleme des schweizerischen Strassenbaus erörtert wurden, darauf aufmerksam gemacht, dass bei der grossen Konkurrenz der Investitionsbedürfnisse die wirtschaftliche Vernunft gegenüber allen Begehren zur Besinnung auf das materiell Mögliche und zur Geduld mahnen müsse, und dass man um eine gewisse Staffelung der Investitionen nicht herumkomme, die planmässig, namentlich im Einflussbereich der öffentlichen Hand vorzunehmen wäre.

Die einstimmige Kommission beantragt Ihnen, in Übereinstimmung mit dem Bundesrat und dem Ständerat, Volk und Ständen die Ablehnung der Initiative vorzuschlagen und auf den bundesrätlichen Gegenvorschlag einzutreten. Auf die Anträge der Kommission wird in der Detailberatung zurückkommen sein.

Ich darf wohl auch in Ihrem Namen der Planungskommission des Departements des Innern, die unter dem Vorsitz von Ständerat Wenk und unseres Kollegen Brawand stand, sowie dem eidgenössischen Oberbauinspektorat, insbesondere ihrem Chef, Herrn Dr. Ruckli, für ihre vorbildliche und grosse Arbeit unseren Dank und unsere Anerkennung zum Ausdruck bringen.

*Hier wird die Beratung abgebrochen*

*Ici, le débat est interrompu*

---

#### Vormittagssitzung vom 14. März 1958

Séance du 14 mars 1958, matin

Vorsitz – Présidence: Herr Bratschi

#### 7484. Verbesserung des Strassennetzes. Begutachtung des Volksbegehrens Amélioration du réseau routier. Préavis sur l'initiative

*Fortsetzung – Suite*

Siehe Seite 202 hiervor – Voir page 202 ci-devant

#### *Allgemeine Beratung – Discussion générale*

**Berlin:** Ich bin grundsätzlich für Eintreten auf die Vorlage und will deshalb auf jegliche Kommentierung und Begründung ihres Inhaltes verzichten. Das ist reichlich geschehen. Erlauben Sie mir zu dieser Vorlage nur drei kurze Bitten.

Die erste Bitte besteht darin, man möge nicht von einem Extrem ins andere fallen. Zu lange haben wir tatsächlich die Notwendigkeit einer Trennung des Verkehrs auf der Strasse und die Notwendigkeit des Baues von Autobahnen verkannt. Es wäre aber falsch, wenn wir jetzt umgekehrt nur noch Autobahnen sehen würden und glaubten, die schweizerischen Strassenprobleme seien mit dem Bau dieser Autobahnen erledigt. Das wäre ein Aberglaube, der zwangsläufig zu neuen Verkehrsschwierigkeiten führen müsste. Gerade weil wir spät sind, können wir nicht einfach dergleichen tun und disponieren,

als hätten wir völlig freie Hand. Was wir brauchen, sind nicht Teillösungen im einen oder anderen Sinne, mit oder ohne Autobahn, sondern eine Gesamtkonzeption, und zwar für unsere besonderen schweizerischen Verhältnisse und für das ganze Strassennetz, soweit es von nationaler Bedeutung ist. Der neue Verfassungsartikel ist ein wichtiger Beitrag zur richtigen Lösung, aber keineswegs schon auch die ganze Lösung selber.

Darum meine zweite Bitte: Planen wir nicht nur am grünen Tisch und am Reissbrett, sondern rechnen wir mit den Realitäten, die in unserem Lande andere sind als in manchen andern Ländern. Es gibt nicht einmal technisch, geschweige siedlungspolitisch eine einzige und alles lösende Formel für die ganze Welt in der Strassenbaupolitik. Und unser Volk wird nie einer Formel zustimmen, die nach gewissen ausländischen Mustern ein modern ausgebautes internationales Strassenkreuz fast als Fremdkörper über die Schweiz legen und das eigentliche nationale Strassennetz vom Bund aus als «quantité négligeable» betrachten wollte, wie das heute einzelne Stellen in der Verwaltung anscheinend tun. Die Alternative: Autobahn oder grosse Durchgangsstrassen, wird weder die typisch schweizerischen Verkehrsprobleme lösen können noch die Zustimmung des Volkes finden. Sie wird im Gegenteil zu einer Opposition gegen den ganzen Autobahnbau führen und diesen leider noch weiter verzögern. Ich werde bei Begründung meiner Motion im Juni Gelegenheit haben, eingehender davon zu reden. Für heute möge der Hinweis genügen, dass bei unserer an sich autobahnfreundlichen Bevölkerung in Baselland die Mitteilung des Oberbauinspektors, es sei zwischen Autobahn und den traditionellen grossen Durchgangsstrassen zu wählen und vom Bunde aus gesehen der dringend notwendige und vor Jahren begonnene Ausbau der Durchgangsstrassen von der Landesgrenze ins Mittelland hintanzustellen und einzuschränken, eine eigentliche Grundwelle gegen die Autobahn auszulösen beginnt. Diese Strömung ist darum nicht ungefährlich, weil neben Volk und Ständen der ganzen Schweiz auch im Kanton eine Mehrheit die rechtlichen Grundlagen schaffen muss. Die Mahnung, bei der neuen Strassenbaupolitik mit Realitäten und nicht mit Theorien und bloss technischen Hypothesen zu rechnen, gilt aber auch für den Zeitplan und andere Modalitäten der praktischen Durchführung. Schon das Tempo der Arbeiten in der vorberatenden Kommission, die gewiss nicht unnötig säumte, zeigte, wie leicht hier Prognosen täuschen können. Wer schon in den Kantonen Strassen zu bauen hatte, weiss, welche Detailschwierigkeiten immer wieder auftauchen, wenn die grossen Probleme schon alle geklärt sind. Allein der Erwerb des Grundeigentums, das heute weithin leider bereits zum Spekulationsobjekt geworden ist, wird unter Umständen sehr lange dauern. Wesentliche Fragen sind aber anscheinend auch auf technischem Gebiet noch offen, zum Beispiel hinsichtlich der Tunnelbauten und des Übergangs aus dem Baselbiet ins Mittelland allgemein. Wir leisten unserem wichtigen Ziel des besseren Ausbaus der Schweizer Strassen einen schlechten Dienst, wenn wir mit einer Politik „als ob“ und Autosuggestion nach Rezept Coué die Dinge anders sehen wollten als sie wirklich sind.

Zum Schluss meine dritte Bitte: Überschätzen und unterschätzen wir die Kantone nicht. Sie werden ja als Inhaber der Gebiets- und Strassenhoheit auch nach dem neuen Verfassungsartikel mitmachen, mitentscheiden und vor allem bauen und mitzahlen müssen. Ihre technischen und finanziellen Mittel sind aber nicht unbeschränkt. Es kündigt sich in zahlreichen Kantonen im Gegenteil eine rückläufige Bewegung mit defizitären Saldi an, und der Bund wird, was auch der Anhänger der neuen Finanzordnung nicht übersehen und verschweigen darf, einzelne, zum Teil mit Strassenbaupflichten besonders belastete Kantone mit der neuen Finanzvorlage erheblich zu Ader lassen. Darum ist es wiederum sehr theoretisch und doch etwas unreal, wenn Bundesstellen den Kantonen nicht bloss einen zahlenmässig immer noch grossen Teil der Kosten für die Autobahn, sondern dazu noch, entgegen der bisherigen Ordnung, die vollen Kosten des Ausbaus der übrigen grossen nationalen Strassen in ihrem Gebiete überbinden wollen. Solche Stellen scheinen ganz besondere, fast illusionäre Auffassungen über die Tragfähigkeit der kantonalen Finanzen und die Leistungsfähigkeit ihrer Steuerzahler zu haben.

Wir nehmen nach dem Text des Gegenentwurfes an, dass das letzte Wort zu dieser Frage nicht jetzt, sondern dereinst bei der Genehmigung des nationalen Strassenplanes durch die Bundesversammlung gesprochen wird, melden aber heute schon unsere ernstesten Bedenken in dieser Richtung an.

Ich schliesse mit dem résumé meiner Begehren, die nicht etwa gegen, sondern vielmehr im Interesse einer raschen Verbesserung unseres Strassennetzes und auch des Autobahnbaues vorgebracht worden sind:

1. Eine Gesamtkonzeption für das ganze Strassennetz von wirklich nationaler Bedeutung;
2. Lösungen, die praktisch und rasch realisierbar sind, weil sie mit den auch politischen und finanziellen Realitäten rechnen;
3. eine Gesamtlösung, die nicht bloss für den Bund, sondern auch für die Kantone tragbar ist.

**Trüb:** Wir stehen mitten in einer gewaltigen Umwälzung unserer Verkehrswirtschaft. Über 600 000 schweizerische Motorfahrzeuge belasten unsere Strassen. Dazu kommen, nicht dauernd, aber zeitlich zusammengedrängt, noch über 2 Millionen ausländische Fahrzeuge. Die Steigerung der Verkehrsunfälle ist beängstigend, und die Schaffung eines leistungsfähigen Netzes von Hauptstrassen, das auch der erhöhten Beanspruchung der Zukunft genügt, ist dringend. Das Begehren nach einer gründlichen Verbesserung in unserem Lande ist wirklich aus dem Volke heraus entstanden. Die Initiative ist wertvoll als Anstoss für die Anbahnung eines grossen Gemeinschaftswerkes von Bund und Kantonen. Sie bedeutet auch eine Bestätigung der Einsicht, dass der Bund über die bisherigen Kompetenzen hinaus planend und helfend eingreifen soll. Dabei muss aber die Strassenhoheit der Kantone weitgehend respektiert werden; sie darf nur soweit beschränkt werden, als dies zur Erreichung des gemeinsamen Zieles unbedingt notwendig ist.

Über die rechtlichen Fragen orientiert uns die Botschaft sehr gut. Die Planungskommission hat umfassend alle Grundlagen abgeklärt und intelli-



gente und wertvolle Arbeit geleistet. Die Planung und die technischen Elemente sind uns weitgehend bekannt und auch weitherum anerkannt. Über die wirtschaftlichen und finanziellen Überlegungen sind wir aber nur ungenügend orientiert. Die ökonomischen Grundlagen sind nicht genügend klar. Ich bin trotzdem für Eintreten, denn das ist eigentlich fast eine Selbstverständlichkeit.

Bis jetzt war die Initiative von ausschlaggebender Bedeutung, doch will der Bundesrat sie mit Recht durch einen Gegenvorschlag verbessern. Wir können dem zustimmen. Ich bin mir bewusst, dass wir vorerst eine Verfassungsergänzung beraten und dass wir uns in unseren Darlegungen entsprechend beschränken müssen. Aber das Gesamtproblem der Verkehrspolitik ist für unser Land von derart umfassender Bedeutung, dass ich mir noch einige weitere Bemerkungen gestatten muss.

Es ist ausserordentlich wichtig, jetzt, in der Zeit der Meinungsbildung im Volke draussen, eine klare Zielsetzung zu fördern. Wir stehen vor einer ungeheuren Aufgabe und vor entsprechenden Ausgaben. Einseitig, nur für einen der verschiedenen Verkehrsträger, wollen wir die grösste Kapitalinvestierung der nächsten 25 Jahre riskieren. Bisher haben alle Versuche zur Schaffung einer Verkehrs-koordination mit Misserfolgen geendet; aber die bestmögliche Ordnung des Verkehrs ist eine der Voraussetzungen für die Blüte der Wirtschaft. Ein letzter Weg ist noch offen; es ist die systematische Schaffung gleichwertiger Ausgangslagen für alle Verkehrsträger.

Das Rechnungswesen der konzessionierten Bahnunternehmungen ist seit Jahrzehnten bestimmten Vorschriften unterstellt, und so drängt sich heute die Forderung nach Aufstellung einer besonderen Strassenkostenrechnung auf. Nur auf Grund einer Anlagen- und Betriebsrechnung ist ein richtiger Vergleich zwischen den Transportkosten von Bahn und Strasse möglich, nur sie gestattet die gerechte Verteilung der Kosten auf Steuerzahler und Benützer. Und nur ein korrekt ermittelter Kostenvergleich führt zur rationalen Verkehrsteilung und damit auch zur Verkehrs-koordination. Nur die Aufteilung der Wirtschaft in einzelne Gebiete mit eigener Erfolgsrechnung sichert den Überblick über die wirtschaftlichen Notwendigkeiten. Strassenbauten im riesigen Ausmass ohne eine besondere Strassenkostenrechnung sind nicht mehr zu verantworten. Auch die Baufinanzierung ist reformbedürftig. Die lange Dauer der Strassenwerte legt die Finanzierung durch den Kapitalmarkt nahe, und diese sichert die Anpassung der Aufwendungen an die Leistungsfähigkeit der freien Wirtschaft und an den Willen der Sparer, denen die Kapitalbildung anvertraut ist. Für den Bau eines Netzes von Nationalstrassen ist nicht nur die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen nötig, sondern auch diejenige von Staat und Wirtschaft.

Aus vielerlei Überlegungen ist es wichtig, für das neue Verkehrsnetz die Eigenwirtschaftlichkeit zu verlangen. Die Zollbelastung der Treibstoffe geht weit über die üblichen Ansätze hinaus und bedeutet für den Motorfahrzeugverkehr eine Sonderbelastung, die umstritten ist. Nur die Strassenrechnung kann nachweisen, ob die Selbsterhaltung erreicht wird.

Von Anfang an sollten wir für die Strassenbauten im Rahmen des nationalen Programmes eine saubere Ordnung mit einer einwandfreien Kostenrechnung einführen. So wird es möglich, auch in der Referendumsdemokratie die grossen Probleme des Verkehrs ökonomisch zu lösen und damit Zeit und Mittel frei zu machen für wertvolle kulturelle und soziale Errungenschaften.

Die Planung hat bis jetzt ein Netz von Nationalstrassen entworfen, Autobahnen festgelegt und ein Bauprogramm aufgestellt. Das gesamte Netz umfasst 1665 km; davon sind rund 550 km als Autobahnen mit richtungsgetretenen Fahrbahnen vorgesehen. Für Nationalstrassen sollen in einer ersten Etappe 2,9 Milliarden Franken und später nochmals 900 Millionen Franken, also zusammen 3,8 Milliarden Franken aufgewendet werden. Daneben werden für die übrigen, bisher vom Bund subventionierten Hauptstrassen schon in der ersten Etappe weitere 470 Millionen Franken benötigt. Da in der zweiten Etappe der Bau von Anschluss- und Verbindungsstrassen erst recht gefördert werden muss, damit Kantone und Städte in den vollen Genuss der Vorteile der Nationalstrassen gelangen, darf man wohl annehmen, dass nochmals 470 Millionen Franken dazu kommen; und der Gesamtbedarf steigt auf 4740 Millionen Franken. In der langen Bauperiode ist leider auch mit einer Verteuerung von 5 bis 10% zu rechnen, und die Baukosten erhöhen sich somit um weitere 240 bis 470 Millionen Franken auf rund 5 Milliarden Franken. Im ganzen ist also mit einer einheitlichen Bauaufgabe im Umfange von 5000 Millionen Franken zu rechnen. Das bedeutet einen gewaltigen Aufwand, auch für unser kapitalkräftiges Land.

Zum Vergleich nur zwei Zahlen: Ende 1957 war das Anlagekonto der Bundesbahnen mit 4000 Millionen Franken belastet, inbegriffen 3000 km Bahnlinien, das gesamte Fahrmaterial und alle Hochbauten. In allen Kraftwerken und Verteilanlagen der allgemeinen schweizerischen Elektrizitätsversorgung wurden in 45 Jahren rund 7500 Franken investiert. Wenn wir nun 5000 Millionen Franken für einen einzigen Verkehrsträger verbauen wollen, so müssen der ganze Plan und speziell die wirtschaftliche und finanzielle Tragbarkeit aufs genaueste überprüft werden. Noch ist die Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes nicht gesichert, und wenn sie angenommen wird, gilt sie nur für die sechs Jahre von 1959 bis 1964.

Die kaum vergangene Krise auf dem Kapitalmarkt bewies, dass die Kapitalnachfrage das Angebot wesentlich überstieg. Die Anpassung der Investitionen an die Ersparnisse ist auch in unserem Lande nicht einfach, wenn man den gewaltigen Geldbedarf betrachtet für die Landesverteidigung, Zivilschutz, Energieversorgung, Verwertung der Kernenergie, Gewässerreinigung, Wohnungsbau, Sozialversicherung, Automation; ferner für die Ausgestaltung der Anlagen für den Verkehr in der Luft, auf dem Wasser, auf der Bahn und auf der Strasse.

Ich bin ein Befürworter eines Netzes von Nationalstrassen mit Autobahnen und Strassentunnels. Aber wir alle müssen uns bei dieser Gelegenheit bemühen um die Verkehrs-koordination, und wir müssen die finanzielle Tragbarkeit einer gewollten Grosszügigkeit mit allen Mitteln sichern.

Erste Voraussetzung ist die Einführung einer Strassenrechnung, zweite Voraussetzung die Durchführung der grossen Pläne durch eine zweckmässige Organisation, und dritte Voraussetzung des Gelingens ist die Finanzierung nach ökonomischen Grundsätzen. Unsere überlegten und grosszügigen Pläne dürfen nicht scheitern an einer Überschätzung unserer Möglichkeiten. Wir sind willens, einen gewaltigen Verkehrsapparat aufzubauen, um ein Maximum von Verkehr rationell und sicher zu bewältigen, mit einem Minimum an Aufwand. Das ist nicht nur eine technische, sondern vor allem eine wirtschaftliche Aufgabe. Für das Netz der Nationalstrassen soll daher eine Anlagen- und Betriebsrechnung aufgestellt werden, die jeden Aufschluss geben kann, den man von einem Grossbetrieb mit Dienstleistungen gegenüber der Öffentlichkeit erwarten darf. Sie soll nachweisen, wie weit die aus höheren Überlegungen verlangte Eigenwirtschaftlichkeit erreicht wird und soll damit die Verkehrs-koordination von Bahn und Strasse erleichtern.

Um die Interessen und die Kräfte von Bund und Kantonen zusammenzufassen, sollte eine gemischtwirtschaftliche Organisation geschaffen werden, die zugleich die Zusammenarbeit von Staat und Wirtschaft sichert. Diese gemischtwirtschaftliche Organisation in der Form einer Aktiengesellschaft übernimmt nun die Ausgestaltung (nicht den Bau) und den Betrieb der Nationalstrassen, und die Führung der Strassenrechnung; sie ist die im Gesetz vorgesehene zentrale Finanzierungsstelle.

Bund und Kantone übernehmen das Aktienkapital von sagen wir einer Milliarde Franken im Verhältnis 1:1 bis 1:2. Die Wirtschaft stellt das Obligationenkapital bis zu den restlichen 4 Milliarden Franken. Die Teilhaber können jederzeit aus freien Geldern Vorschüsse leisten an diese zentrale Kasse. Die Bundesversammlung übernimmt die Funktion der Generalversammlung; sie genehmigt Voranschlag, Geschäftsführung und Rechnung. Bund und Kantone delegieren Oberaufsicht und Kontrolle an einen Verwaltungsrat, und eine Delegation von Fachleuten bildet den leitenden Ausschuss. Vielleicht könnte man Vertretern der grossen Automobilverbände die eigentliche Geschäftsführung anvertrauen. Die Organisation einer „Nationalstrassen AG“ nach dem bewährten Vorbild der Gemeinschaftsunternehmungen für den Bau der grossen Kraftwerke kann ich damit natürlich nur skizzieren.

Die Strassen sind charakterisiert durch ihre langjährige Nutzungsmöglichkeit; sie werden daher ökonomisch richtig weitgehend durch Anleihen finanziert. Die Jahreskosten, also Verzinsung, Tilgung und Unterhalt werden laufend gedeckt durch zweckgebundene Einnahmen aus den Motorfahrzeugsteuern und dem manipulierten Benzinpreis, also von den Strassenbenutzern. Die Obligationen einer Nationalstrassen AG sind „goldgerändert“, denn unter den gegebenen Verhältnissen kann der Bund sie ohne weiteres durch seine Garantie zu mündelsicheren Papieren ausgestalten, und an solchen herrscht ein ausgesprochener Mangel.

Bei der skizzierten Lösung behalten die Kantone absolut ihre Strassenhoheit. Ihre Bauten am Nationalstrassennetz werden gemäss den Beschlüssen von Bundesrat und Verwaltungsrat der Gesell-

schaft etappenweise frei gegeben und die Überweisung der Kostenbeiträge entsprechend erledigt.

Erst durch die Diskussion in der Öffentlichkeit kann der Vorschlag allen Interessen und dem öffentlichen Wohl entsprechend ausgestaltet werden. Eine Nationalstrassen AG kann als Treuhänderin von Bund und Kanton, von Staat und Wirtschaft die gewaltige Aufgabe mit Erfolg lösen. Ihre Arbeit bleibt einwandfrei geregelt durch die Leistungsmöglichkeit des Kapitalmarktes, also den Sparwillen des ganzen Schweizervolkes.

Im Zusammenhang mit all diesen Überlegungen habe ich wesentliche Bedenken gegen den vorgeschlagenen Artikel 37 und dessen Folgen. Wollen wir wirklich durch Ziffer 2 schon in der Verfassung den Einbau des Netzes der Nationalstrassen in unsere schweizerische Verkehrs- und Volkswirtschaft materiell erschweren? Bei der Begründung meines Antrages zu Artikel 37 werde ich mir weitere Darlegungen gestatten.

Ich bin also für Eintreten.

**M. Clottu:** L'initiative populaire pour l'amélioration du réseau routier mérite approbation pour le but général qu'elle vise. C'est en effet le dernier moment pour notre pays de passer à la construction d'un réseau convenable d'autoroutes modernes et à l'amélioration de l'ensemble de ses autres routes de transit importantes. Cela est si évident que tout commentaire à ce propos paraît superflu. L'initiative révèle, en revanche, des imperfections dans certaines formules qu'elle préconise. Aussi doit-on accueillir avec satisfaction le contreprojet du Conseil fédéral qui, tout en respectant les desseins de l'initiative, en corrige ou cherche à en corriger les points faibles.

Nous devons notamment savoir gré au Conseil fédéral d'avoir, dans son contreprojet, conservé aux cantons la compétence constitutionnelle de construire ou d'entretenir les routes nationales traversant leur territoire. Tout statut centralisateur aurait non seulement porté inutilement atteinte à la structure fondamentale de l'Etat fédératif suisse, mais encore concentré sans réel profit, dans un large secteur, les moyens d'exécution et de conservation des travaux de génie civil incombant aux corporations de droit public, moyens dont la décentralisation offre d'indéniables avantages.

Par contre, nous devons admettre aujourd'hui que les cantons ne sauraient demeurer souverains pour l'élaboration d'une législation sur les routes nationales et pour le tracé de ces routes. L'évolution de nos temps situe ce problème-là bien au-delà des frontières cantonales. En l'espèce, le droit ne peut que suivre les faits. Dans ce sens, les milieux que nous représentons avaient, il y a deux ans, préconisé une solution intermédiaire, sous la forme de concordats à conclure entre les cantons intéressés aux routes nationales, avec la collaboration de la Confédération pour les problèmes techniques (tracé et nature des routes) et pour le financement des travaux. La législation fédérale prévue par le contreprojet du Conseil fédéral va passablement plus loin dans l'uniformité juridique. Mais il faut reconnaître que, pratiquement, la différence entre les deux solutions (régime concordataire et législation fédérale) serait vraisemblablement peu consi-

dérable. Au surplus, l'application d'une législation unique peut éviter d'éventuelles complications et mieux garantir une efficacité immédiate et indispensable.

Aussi notre groupe se rallie-t-il aux divers principes énoncés par le contreprojet gouvernemental et confirmés par la commission de notre Conseil, cette adhésion impliquant une prise de position négative à l'égard de l'initiative. Avant de voter la prise en considération du projet d'arrêté fédéral qui nous est soumis, nous désirons cependant obtenir, de la part du chef du Département de l'intérieur ou des rapporteurs de la commission, des précisions sur deux points qui, bien que limités à des objets particuliers, nous paraissent néanmoins appartenir au fond du problème posé et, par là, relever de la discussion générale.

Voici la première question. Le message du Conseil fédéral nous apprend que, lors de la consultation des cantons sur le projet d'arrêté gouvernemental, quelques-uns d'entre eux ont demandé que les cantons aient voix au chapitre pour la détermination du réseau des routes nationales et pour l'établissement des projets de ces routes. Cette demande n'a pas été retenue par les rédacteurs du contreprojet de texte constitutionnel, lequel ne réserve pas le préavis des cantons. Doit-on en déduire que le réseau des routes nationales et les projets concernant celles-ci seront arrêtés sans l'aide des cantons? Nous ne le pensons pas puisque le message mentionne, quelques pages après celle contenant la relation à laquelle nous venons de nous référer, que plans et projets seront établis par la Confédération avec le concours des cantons. Au reste, il semble aller de soi qu'il ne saurait en être autrement dès l'instant où il appartiendra aux cantons de construire les routes. Nous désirerions cependant obtenir la garantie que notre interprétation est la bonne et que le droit des cantons de dire leur mot, s'il ne figure pas, pour des raisons que nous pouvons comprendre, dans les articles constitutionnels, sera en revanche expressément statué dans la loi d'application de ces articles.

Et voici notre seconde question. Le contreprojet du Conseil fédéral et de la commission fixe à 60% du produit net des droits d'entrée sur les carburants pour moteurs le montant de la contribution fédérale aux frais incombant aux cantons pour les routes nationales et pour d'autres routes encore. Mais aucune information comparative tant soit peu complète ne nous est fournie concernant les raisons ayant motivé la fixation du taux à 60% plutôt qu'à un autre pour-cent. Or, les quelques chiffres que nous possédons peuvent nous laisser craindre qu'une contribution basée sur le taux de 60% ne soit pas suffisante pour provoquer une construction rapide des routes nationales escomptées, notamment des autoroutes, à moins de compromettre l'exécution d'autres travaux routiers cantonaux également nécessaires.

Nous nous expliquons. La commission fédérale de planification prévoit la construction de quelque 800 km. d'autoroutes en dix ans, savoir en moyenne 80 km. par an. De leur côté, les contributions fédérales versées aux cantons pour l'amélioration du réseau routier, en passant du taux de calcul de 50% en vigueur depuis quelques années à celui de 60%,

se trouveront vraisemblablement, si l'accroissement régulier du produit des droits d'entrée sur les carburants se poursuit, augmentées de 20 à 40 millions par année, c'est-à-dire d'une somme fort inférieure à celle qu'exigera la création de 80 km. d'autoroutes ou le service d'emprunts contractés pour ces travaux. Certes, les cantons seront déchargés, en regard de ces dernières années, de la construction et de l'aménagement d'autres routes sur leur territoire, ce qui supprimera les subventions fédérales versées à ce titre jusqu'à présent. Mais cet allègement procurera-t-il à la Confédération – avec, si tout va bien, son crédit supplémentaire annuel de 20 à 40 millions – des disponibilités suffisantes pour subventionner substantiellement la construction fort coûteuse des autoroutes? D'autre part et à supposer que la Confédération entende consacrer désormais l'essentiel de ses subventions aux autoroutes, ne sera-t-elle pas amenée à réduire de ce fait ses subventions pour les autres travaux routiers cantonaux reconnus par elle? Dans ce cas, les cantons, dont les comptes se resserrent de plus en plus, pourront-ils tous déployer l'effort financier complémentaire qui retomberait à leur charge?

Il est vrai que le contreprojet de texte constitutionnel dispose que la Confédération pourra majorer ses subventions aux cantons par le prélèvement d'une taxe supplémentaire sur les carburants pour moteurs ou par les ressources fédérales générales. Nous croyons cependant comprendre que cette faculté n'est instituée qu'à titre de mesure subsidiaire, venant après coup et sous condition, et qu'elle ne peut donc être considérée comme appartenant au régime normal de subventionnement. Or, nous voudrions être convaincu que ce régime normal, tel qu'il nous est proposé avec un taux de calcul fondé sur 60% du produit des droits d'entrée sur les carburants, sera suffisant, au début en tout cas, pour garantir une rapide modernisation de notre réseau routier national, sans pour autant empêcher ou freiner la réalisation d'autres travaux routiers utiles. S'il ne devait pas en être ainsi, autrement dit si le taux de 60% pouvait d'emblée se révéler insuffisant, nous aurions quelque peine à comprendre le système de financement préconisé par le contreprojet constitutionnel. Mieux vaudrait alors prévoir un taux de calcul de la contribution fédérale supérieur à 60%, ou encore, pour le cas où cette solution ne serait pas jugée idoine, envisager éventuellement, dès le début, le prélèvement de la taxe supplémentaire sur les carburants pour moteurs ou le recours aux ressources générales de la Confédération.

En bref, une incertitude subsiste dans notre esprit en tout ce domaine et, sur ces points également, nous serions heureux de recevoir des informations complémentaires et des assurances de la part du Conseil fédéral ou de la commission de notre Conseil.

**Etter:** Gestatten Sie auch einem Vertreter derjenigen Kreise ein Wort zur Eintretensfrage, die aus beruflichen Gründen darauf angewiesen sind, unsere Strassen in besonders hohem Masse zu benützen. Wenn ich mich so vorstelle, könnte ich leicht als nur Strassenbauer gezeichnet sein. Ich möchte Ihnen deshalb vorweg sagen, dass ich nicht zu

jenen gehöre, die glauben, dass ob den Problemen des Strassenbaues alle übrigen Staatsaufgaben in den Hintergrund zu treten hätten. Ich zähle auch nicht zu jenen – um mit Herrn Nationalrat Steiner zu sprechen –, die etwa glauben, es liesse sich über unsere schweizerischen Strassen nur noch mit Pickel und Seil gehen. Ich schätze es sogar sehr wenig, wenn heute in Versammlungen und Zeitungen ein fortwährendes Gejammer und Geklage über den Zustand unserer Strassen angestimmt wird. Ich glaube, dass gerade wir Automobilisten uns mit diesem Gejammer und Geklage sehr wenig nützen. Andererseits kann aber bei mir doch kein Zweifel bestehen, dass es hohe Zeit ist, an den Ausbau unseres Strassennetzes energisch heranzugehen. Ich muss Ihnen gestehen, dass ich etwas überrascht bin ob gewissen Äusserungen und Untertönen in der Öffentlichkeit, in der Presse, aber auch in unserer vorbereitenden Kommission und zum Teil hier im Rate. Völlig objektiv betrachtet, kann es sicher gar keine Frage mehr sein, dass unser heutiges Strassennetz auf weite Strecken den Anforderungen des so sehr gesteigerten Verkehrs wirklich nicht mehr genügen kann, und dass wir alles tun müssen, um den Ausbau unserer Haupt- und Nebenstrassen so rasch als möglich zu fördern. Wenn immer wieder Vergleiche angestellt werden mit dem Zustand der Strassen im Ausland, so betrachte ich es von meiner Seite aus als verfehlt, unsere Verkehrswege einerseits nur mit den deutschen Autobahnen zu vergleichen, oder dann aber die schlechtesten Beispiele, die österreichischen Alpenstrassen oder gar Feldwege in Jugoslawien heranzuziehen. Für unsere schweizerischen Verhältnisse muss sicher festgestellt werden, dass unsere Strassen sozusagen durchgehend zu schmal, zu kurvenreich sind, und dass sie daher der heutigen Beanspruchung, vor allem der Verkehrsdichte wegen, nicht mehr genügen. Das stellen vor allem die Leute fest, die täglich auf unseren Strassen zu fahren haben. Ich war deshalb ordentlich überrascht, in der Kommission von einem Sprecher zu hören – der erst noch die berufstätigen Chauffeure zu betreuen hat –, dass seiner Meinung nach unsere schweizerischen Strassen, auch international betrachtet, durchaus genügen würden. Ich möchte diesem Herrn sagen, dass wenn seine Leute dies vielleicht einmal in ihrem Fachorgan lesen sollten, sie sich vermutlich die Augen ausreiben würden. Was jedenfalls meine eigenen Chauffeure anbetrifft, haben diese eine ganz andere Meinung. Sie kommen gelegentlich auch ins Ausland. Ich möchte mit dieser Feststellung nur sagen, dass es sicher keinen Sinn hat, uns heute noch mit tröstenden Vergleichen abzufinden und uns über die Wirklichkeit hinwegzutäuschen, sondern es gilt jetzt einfach zu handeln. Dabei scheint es mir aber durchaus richtig zu sein, dass auch wir, die wir die Strassen in besonders hohem Masse beanspruchen und ein rasches Tempo des Ausbaus fordern, die Realitäten nicht aus dem Auge verlieren. Es ist völlig falsch, wenn immer wieder gesagt wird, die Automobilisten, ich möchte sagen „die bösen Automobilisten“, würden die realen Schwierigkeiten einfach nicht erkennen wollen. Ich stelle ganz deutlich und klar fest, dass der überwiegende Teil der Strassenbenützer sehr wohl weiss, dass der geplante Strassenbau für unsere Landwirtschaft, aber auch für viele Siedlungen,

Dörfer und Städte Probleme aufwirft, die an die Grenze des Zumuthbaren gehen. Wenn wir heute feststellen dürfen, dass breite Kreise unserer Landwirte und auch viele ihrer Vertreter – noch nicht ganz alle – die absolute Notwendigkeit einsehen, zu diesem Werk des Strassenbaues grundsätzlich Hand zu bieten, so wissen wir ihnen jedenfalls dafür aufrichtigen Dank. Wir nehmen diese Zustimmung keineswegs als Selbstverständlichkeit hin. Wir sind denn auch der Meinung, dass alles getan werden muss, auch in finanzieller Hinsicht – darauf möchte ich besonderes Gewicht legen –, um die Erschwerungen und betrieblichen Schwierigkeiten aller Art so weit als nur möglich zu lindern. Es war mir direkt ein Bedürfnis, diese Dankbarkeit und Anerkennung hier aussprechen zu dürfen.

Gestatten Sie mir noch, die Kostenfrage des Baues unserer Nationalstrassen kurz anzuschneiden. Mit einigem Unbehagen habe ich leider sowohl in der Kommission wie auch hier im Rate feststellen müssen, dass heute noch viele Leute scheinbar des Glaubens sind, jeder Motorisierte, der sich unserer Verkehrswege bedient, sei gewissermassen ein Herr und Kapitalist. Man dürfe deshalb füglich diesen Luxus des Autofahrens in irgendeiner Weise bestrafen. Wer aus beruflichen Gründen auf die Benutzung von Motorrädern, Autos und Lastwagen einfach angewiesen ist, empfindet diese Betrachtungsweise zu Recht als vollkommen verfehlt. Wir autofahrenden Geschäftsleute sind keineswegs zur Hauptsache sogenannte Herrenfahrer, die sich die Zeit mit dem Sammeln von vielen Kilometern auf den Landstrassen zur reinen Freude und Erbauung vertreiben! Es mag durchaus Ausnahmen geben. Auch gewisse Geschäftsleute würden vielleicht auch heute noch besser auf das Autofahren verzichten; aber es ist einfach unbillig, alle Leute in denselben Tiegel zu werfen und zu glauben, den autofahrenden Herren dürfe man die Suppe nach Belieben versalzen in einer Weise, dass sie entweder zu Hause bleiben oder – und das ist vielleicht ein gewisser Zweck – dann ein anderes Verkehrsmittel benutzen. Die Automobilisten helfen mit, jährlich aus allgemeinen Bundesmitteln Millionen für andere Verkehrsträger zu sprechen. Hier im Rate behandeln wir beinahe jede zweite oder dritte Session solche Geschäfte. Wir helfen mit, für den Bahn- und Flugverkehr Millionenbeträge zu sprechen. Wir sehen die Notwendigkeit der Unterstützung auch der anderen Verkehrsträger durchaus ein, aber das sei nun doch einmal hier in aller Liebenswürdigkeit festgestellt: Wir gönnen es auch den Kreisen, die heute noch zum Beispiel ihre Pakete oder ihre Zeitungen usw. – weil sie nicht auf Verkehrswege, auf Strassen angewiesen sind – indirekt mit Bundeshilfe spedieren können. Das gönnen wir ihnen; es scheint dann aber doch, dass gerade diese Leute nicht besonders legitimiert sind, uns, die wir auf die Benutzung der Strassen angewiesen sind, immer vermehrte Opfer aufladen zu wollen. Die Tatsache, dass wir schon Hunderte von Millionen in Form der Einfuhrzölle auf Motorfahrzeugen und auf dem Benzin und in Form der kantonalen Verkehrsgebühren entrichten, scheint vielfach zu wenig bekannt zu sein. Alle Belastungen haben eine obere Grenze. Wenn wir wissen, dass der Benzinzollertrag jährlich rund 200 Millionen Franken ausmacht, dass die Einfuhr-

zölle für Autos und Motorräder nochmals 80 Millionen Franken betragen und dazu noch einige Dutzend Millionen Franken an kantonalen Verkehrsgebühren kommen, so sind das Summen, die sich sehen lassen dürfen.

Nach zuverlässigen Angaben, die mir vom Oberbauinspektorat gemacht worden sind, haben auf der andern Seite die Kantone im Mittel der Jahre 1950 bis 1954 pro Jahr 176 Millionen Franken für den Neubau, Ausbau, Unterhalt und die Verwaltung der Strassenverkehrswege ausgegeben. Es bleiben also immerhin noch etwelche Millionen Franken für andere Aufgaben dem Staate (dem Bunde und den Kantonen) übrig. Wer nun etwa glauben wollte, die Gelegenheit der Diskussion um den Strassenbau und eine gewisse Zwangslage, in der wir uns befinden, damit missbrauchen zu sollen, um einseitige Verkehrskoordination zu treiben, der wird heute – dessen können Sie sicher sein – bei der Verbreitung des Motors zweifelsohne auf der Strecke bleiben.

Ich stelle ausdrücklich fest, dass breiteste Kreise der Motorfahrzeugbesitzer durchaus bereit sind – und ich lasse mich meinerseits damit behaften –, gewisse zusätzliche Belastungen auf sich zu nehmen. Diese haben sich aber in einem tragbaren Rahmen zu bewegen, und diese zusätzlichen Mittel müssen zweckgebunden sein.

Es gilt meiner Meinung nach, in der Frage der Notwendigkeit des Ausbaus unserer Strassen hüben und drüben nun nicht zu übertreiben. Hüten wir uns aber vor allem, auch zu bagatellisieren, und hüten wir uns davor, die Gelegenheit eines gewissen Notstandes für durchsichtige Koordinationszwecke missbrauchen zu wollen.

Ich empfehle Ihnen sehr, auf den Gegenvorschlag des Bundesrates einzutreten und zum Ständerat möglichst wenig Differenzen zu schaffen, damit wir aus dem Stadium des Diskutierens und Planens in dasjenige des Handelns kommen. Wir lösen damit eine Aufgabe, die nicht nur dem motorisierten, sondern die ganz bestimmt dem ganzen Schweizervolke dienen wird.

**Gemperli:** Ich möchte mich – Sie werden das schon erraten haben – mit den Finanzplänen befassen, die dieser Verfassungsvorlage zugrunde liegen. Der Referent deutscher Zunge, Herr Fischer, hat gestern gesagt, dass es in dieser Beziehung einige Skeptiker unter den Finanz- und Baudirektoren gebe. Es geschah dies mit einem leichten Seitenblick auf mich. Ich möchte seine Aufmerksamkeit hiermit honorieren und mich mit dieser Sache kurz befassen.

Die beiden Hauptartikel der Vorlage (Art. 36bis und 36ter) befassen sich mit verschiedenen Dingen. Der Artikel 36bis befasst sich mit den Nationalstrassen, und der Artikel 36ter ist der eigentliche Finanzartikel. Allerdings enthält auch der Artikel 36bis einige Anweisungen, was die Finanzierung anbelangt, nämlich in Ziffer 4: „Die Kosten der Nationalstrassen werden auf Bund und Kantone verteilt.“ Der Artikel 36ter regelt in Absatz 1, Litera a, den Anteil des Bundes an den Kosten der Nationalstrassen und in den übrigen Litera, b bis d, die bisherigen, die traditionellen Beiträge des Bundes an die Kosten der sogenannten übrigen Strassen in den Kantonen und an den Finanzausgleich. Ich

bitte Sie sehr zu beachten, dass der in Artikel 36ter, Absatz 2, subsidiär vorgesehene zweckgebundene Zollzuschlag praktisch lediglich als Mittel zur Deckung des Anteils des Bundes an den Kosten der Nationalstrassen zu dienen hat. Wenn die gemäss Absatz 1 für den Anteil des Bundes an den Kosten der Nationalstrassen ausgeschiedene Quote zusammen mit dem Zollzuschlag nicht ausreicht, sollen allgemeine Bundesmittel in Anspruch genommen werden, das heisst nach den Erklärungen der Referenten und früher auch des Vertreters des Bundesrates soll das nur im äussersten Notfalle, wie in Krisenzeiten, geschehen. Ich möchte aber bitten zu beachten, dass diese Einschränkung im Verfassungstext nicht enthalten ist. Was für die bisherigen traditionellen Beiträge an die Strassenaufgaben der Kantone übrigbleibt – Sie werden verstehen, dass ich mich auch hier um diese Dinge interessiere –, wird davon abhängen, was für den Bundesanteil zuhanden der Nationalstrassen ausgeschieden wird, also was nach Artikel 36ter, Absatz 1, Litera a, reserviert werden soll. Nach der Auffassung der Planungskommission wären es 20, nach der Auffassung des Oberbauinspektorats 25 Anteilprozente. Von den 60 Anteilprozenten würden also darnach zur Finanzierung der bisherigen, der traditionellen Beiträge, nur noch 40 bzw. nach dem Oberbauinspektorat nur noch 35% gegenüber den heutigen 50% zur Verfügung stehen.

Ich möchte jetzt nicht auf Einzelheiten eingreten, was da etwa an Verschiebungen im Verteiler eintreten kann; darüber vielleicht später ein Wort.

Der Bau der Nationalstrassen bedingt sowohl für den Bund wie für die Kantone neue, gewaltige Aufwendungen von wirklich unerhörtem Ausmass. In der Botschaft, ist nicht sehr viel enthalten über das ganze Finanzierungsprogramm. Man verweist uns auf die Ausführungsgesetze. Ich bitte aber zu beachten, dass der Artikel 36ter, nach wie vor weitgehend der Angelpunkt der Finanzierung und der weiteren Entwicklung sein wird. Nur nebenbei möchte ich ganz kurz darauf hinweisen, dass jetzt auch neue Finanzierungsarten in Aussicht genommen sind. Sie wissen, dass vom Anleihsenweg gesprochen wird. Bisher hat man sowohl im Bund wie bei den Kantonen alles auf dem direkten Weg über die zweckgebundenen Mittel bezahlt. Das gibt neue Probleme, die angedeutet worden sind, wie die Kapitalbeschaffung von sagen wir einmal durchschnittlich 300 Millionen Franken in den nächsten Jahren. Was das bedeutet bei der heutigen Situation auf dem Kapitalmarkt, werden Sie ohne weiteres erfasst haben. Wir hatten in den letzten beiden Jahren öffentlich-rechtliche Anleihen im Betrage von 390 und 218 Millionen Franken. Über das andere grosse Problem, die Tilgung dieser Anleihen mit den damit verbundenen Kapitalkosten, werde ich später sprechen.

Wie sieht nun die Finanzierung der Kosten, einmal bei den Kantonen, aus? Zuerst einige wenige Tatsachen, einige Grössenbegriffe. Das Strassennetz der Kantone umfasst rund 18 000 km, dasjenige der Gemeinden 32 000 km, total schweizerisches Strassennetz 50 000 km. Dazu sollen nun also in der ersten Etappe 1100 km Nationalstrassen, wovon 700 km Autobahnen, erstellt werden; Totalkosten für die erste Phase 3370 Millionen Franken, zweite

Etappe 900 Millionen Franken. Zum Vergleich noch einige andere Zahlen. Die bisherigen Aufwendungen der Kantone für die Strassen betragen netto, nach Abzug der Beiträge des Bundes usw., im Jahre 1955 158 Millionen, 1956 169 Millionen Franken. Vielleicht noch ein weiterer Grössenvergleich: sämtliche Kantone haben eine öffentliche Schuld von total etwa 3,2 Milliarden. Es ist nun festzustellen, dass für die Strassenkostenbeiträge an die Kantone insgesamt zwar 10% mehr an Treibstoffzollertrag ausgeschrieben werden sollen, dass aber mit dem Bau der Nationalstrassen den Kantonen eine unverhältnismässig grössere Belastung anfallen wird, auch wenn der Bund daran Beiträge in der Höhe von 80%, wenigstens für die Nationalstrassen erster und zweiter Klasse, in Aussicht stellt.

Wie gross ist nun die Belastung der Kantone aus den Nationalstrassen? Nach meiner Rechnung hätten die Kantone von den total 2900 Millionen Baukosten in der ersten Zeitspanne 1960–1970 etwa 780 Millionen Franken zu übernehmen. Das würde jährlich einen Betrag von 78 bis 80 Millionen Franken ergeben. Bitte vergleichen Sie das mit dem, was ich Ihnen vorhin über die bisherigen, die normalen Strassenaufwendungen der Kantone gesagt habe (jährlich rund etwa 160 Millionen Franken netto). Dazu kämen also neu 80 Millionen oder rund 50%. Dabei würden die Beiträge der Kantone erheblich gekürzt. Dazu kurz folgende Kopfrechnung: heute beträgt der Treibstoffzollertrag rund 200 Millionen Franken. Wir bekamen bisher die Hälfte, also rund 100 Millionen Franken. Neu würden wir nach der Auffassung des Oberbauinspektorates 60 minus 25 = 35% von 200 Millionen Franken, das heisst 70 Millionen Franken, nach der Planungskommission 80 statt 100 Millionen Franken erhalten. Natürlich wird mit dem zunehmenden Treibstoffzollertrag diese Lücke dann vielleicht ausgeglichen werden. Aber die Aufgaben sind ja relativ grösser als bisher. Man versucht übrigens, das geschah bereits in der Kommission, uns damit zu trösten, dass infolge des Baues der Nationalstrassen eine Entlastung beim Ausbau der übrigen Hauptstrassen eintreten werde. Nach unseren Erfahrungen kann ich nicht daran glauben. Gerade beim Strassenbauprogramm 1956–1960 (beim vierten im Kanton St. Gallen) haben wir die Erfahrung gemacht, dass alle Landesteile sehr eifersüchtig darüber wachten, dass sie gleich viel bekamen an Ausbaumöglichkeiten wie jene Landesteile, die Nationalstrassen oder Autobahnen bekommen sollen. Die Motorisierung drängt ja auch beim sogenannten Hauptstrassennetz zu einem vermehrten Ausbau, viel eher als zu einer Reduktion. Das gilt auch für die Gemeindestrassen. Mit Sicherheit kann also heute nur das eine festgestellt werden, dass die Kantone, den Finanzausgleich mitherücksichtigt, 10–15 Anteilprozent weniger erhalten für die bisherigen Kategorien von Bau- und Unterhaltsaufwendungen, dabei aber mit dem Bau der Nationalstrassen eine neue, ausserordentlich hohe Belastung zu übernehmen haben, die wir vorher mit rund 50% der bisherigen Bauaufwendungen beziffert haben. Ich werde vielleicht später Gelegenheit haben, Ihnen die Auswirkungen an Hand der Rechnungen für den Kanton St. Gallen nachzuweisen. Unser Baudepartement hat für die zweite Etappe bzw. für die Zeit-

spanne 1960–1970 errechnet (auf Grund eines Bauvolumens von jährlich 10 Millionen Franken), dass ein Ausgabenüberschuss von etwas über 70 Millionen Franken entstehen würde.

In staatsrechtlicher Beziehung ist also der Bau der Nationalstrassen, das heisst ihrer Führung durch die Kantone, theoretisch gesichert. (Wir wollen dann später noch über den Artikel 36bis, Absatz 2, sprechen.) Es ist aber sehr fraglich, ob der Ausbau dieser Strassen bei der vorgesehenen Finanzierung nicht an den finanziellen Grenzen der Kantone steckenbleiben wird.

Nun noch einige wenige Bemerkungen über die Finanzierung des Kostenanteiles des Bundes an den Nationalstrassen. Sie wissen, dass es um die Amortisation von 2820 Millionen Franken in der Zeitspanne 1960–1974 geht. Sie wissen auch, dass die Finanzierung vor sich gehen soll über einen sogenannten Fonds, der durch Anleihen gespiesen würde. Es wird mit einem Zinssatz von 4% gerechnet.

Zuerst die Einnahmenseite. Hier sind sich sowohl das Oberbauinspektorat wie die Planungskommission einig über die Schätzung des künftigen Zollertrages. Es gibt eine optimistische und eine pessimistische Annahme. Bei der optimistischen Annahme hätten wir im Jahre 1959 235 Millionen Franken Ertrag, 1970 344 Millionen und 1980 400 Millionen Franken. Die pessimistische Annahme würde 1959 215 Millionen Franken ergeben, gegenüber 300 Millionen im Jahre 1980. In den internen Tilgungsrechnungen ist ferner bereits eine mittlere Benzinzoll-Preiserhöhung von 3 Rappen je Liter eingesetzt. Vergleichen wir nun die Auswirkungen der einzelnen Finanzierungspläne, so kommen wir zu folgenden interessanten Feststellungen: Bei der optimistischen Annahme ginge die Tilgung bis zum Jahre 1993 (das sind 34 Jahre), bei einem Zinsaufwand zu 4% gerechnet von 1295 Millionen Franken und einem Höchststand der Verschuldung von rund 1700 Millionen Franken. Bei der pessimistischen Rechnung, immer nach der Planungskommission, ginge die Tilgung bis zum Jahre 2019 (das sind 60 Jahre), mit einem Zinsaufwand von 3242 Millionen Franken oder 86% der Baukosten von total 4,2 Milliarden Franken und einem Höchststand der Verschuldung von über 2000 Millionen Franken.

Diese Zahlen sprechen für sich; ich brauche nicht mehr viel beizufügen. Ich schliesse mich jenen an, die die Bitte angebracht haben, dass man sich den Realitäten des Lebens etwas mehr anpassen sollte. Die Planungskommission verweist in dieser Klemme auf eine elastische Anwendung der Bauprogramme. Eine massive Reduktion der Bauaufgaben würde aber wohl auf eine Abdankung vor der grossen Aufgabe hinauslaufen. Man kann übrigens, einmal angefangen – das ist wie bei den Meliorationen und Güterzusammenlegungen –, nicht mehr allzuleicht aufhören.

Die vorgesehenen Grundlagen der Finanzierung sind sehr unbefriedigend. Es weiss niemand, wie sich die Wirtschaft entwickeln wird. Die Haltung und Verwendung von Automobilen hängt in hohem Masse von der Entwicklung der Konjunktur ab. Es können, wie die Suezkrise gezeigt hat, sehr bald einmal Einbrüche erfolgen, die auf die Einnahmenseite der Tilgungsrechnungen nachteilige Auswirkungen

von erheblichem Ausmass haben können. Es wird bei allen Finanzplänen zuviel der Hoffnung auf gute Entwicklung überlassen. Wir sind zwar in unserer Eidgenossenschaft nach wie vor auf eine gütige Vorsehung angewiesen. Aber man sollte in Finanzrechnungen – das ist meine Meinung – nicht vermessenlich auf die *Providentia dei* abstellen, um nicht zu sagen sündigen, auch nicht im Departement des Innern.

Eine Erhöhung der Anteilsquote des Bundes in Artikel 36ter, Absatz 1, von drei Fünfteln auf mindestens zwei Drittel drängt sich auf, sofern nicht andere brauchbare Verbesserungen auf der Einnahmenseite vorgeschlagen werden. Eine solche Erhöhung ist auch vom Standpunkt der zunehmenden Strassenlasten in den Kantonen begründet, womit ich denn auch bereits zur Hauptsache meinen Antrag zu Artikel 36ter begründet habe.

Ich stimme für Eintreten, in der Erwartung, dass die Finanzierung der Strassenbaukosten in Bund und Kantonen im angedeuteten Sinne verbessert wird.

*Hier wird die Beratung abgebrochen  
Ici, le débat est interrompu*

### **7485. Denkmalpflege. Förderung Conservation de monuments historiques**

Siehe Jahrgang 1957, Seite 868 – Voir année 1957, page 868

Beschluss des Ständerates vom 4. März 1958  
Décision du Conseil des Etats du 4 mars 1958

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Beschlussentwurfes 141 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

### **7188. Verantwortlichkeitsgesetz Loi sur la responsabilité**

Siehe Seite 13 hiervor – Voir page 13 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 14. März 1958  
Décision du Conseil des Etats du 14 mars 1958

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Gesetzentwurfes 149 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

## **Nachmittagssitzung vom 17. März 1958 Séance du 17 mars 1958, après-midi**

Vorsitz – Présidence: Herr *Bratschi*.

### **7484. Verbesserung des Strassennetzes. Begutachtung des Volksbegehrens Amélioration du réseau routier. Préavis sur l'initiative**

*Fortsetzung – Suite*

Siehe Seite 206 hiervor – Voir page 206 ci-devant

**Dietschi-Solothurn:** Gestatten Sie mir, dass ich diesmal ausnahmsweise, ganz ausnahmsweise, in aller Form im Namen und im Auftrag der Solothurner Regierung zu Ihnen spreche und Ihnen die grosse Sorge unseres Kantons unterbreite, die uns bei der Beratung dieser Vorlage bedrückt. Vielleicht darf ich dies um so eher tun, als unser Kanton seinerzeit durch eine Standesinitiative eine baldige Verkehrs- und Strassenplanung durch den Bund verlangt hat. Wir begrüssen gerade unter diesem Gesichtspunkt grundsätzlich die heutige Vorlage, wir begrüssen den Bau von Autobahnen. Unser Baudirektor, Regierungsrat Otto Stampfli, Präsident des Schweizerischen Autostrassenvereins, hat sogar in der Expertenkommission dabei massgebend mitgewirkt.

Aber mit grösster Besorgnis müssen wir nun feststellen, dass durch das vorgesehene Strassen- und Zahlungssystem unsere Finanzen auf unerträgliche Weise belastet werden können. Einmal kommen wir in die Lage, rund 130 Hektaren Land für zwei Autobahnen mit 43 km Länge auf unserem Boden abtreten zu müssen. Gut, das ist unsere Pflicht, die sich aus unserer zentralen Lage ergibt. Wir sollen aber dafür mit etwa 20% an den Bau der Autobahnen herangezogen werden. Das macht für uns die Kleinigkeit von 30 bis 35 Millionen Franken. Das allein entspräche den Kosten unseres gesamten kantonalen Spitalprogramms, das seinerzeit als Mammutvorlage bezeichnet wurde und nur mit einer Sondersteuer finanziell zu verantworten war.

Nicht genug, die Strassen sollen nicht Bundesstrassen, sondern Kantonsstrassen werden, was bedeutet, dass die Kantone noch den Unterhalt dieser sogenannten Nationalstrassen auf den Buckel zu nehmen haben. Das macht, kapitalisiert, schätzungsweise für uns mindestens weitere 20 Millionen Franken aus. Der endgültige Umfang ist aber gar nicht abzusehen. Möglicherweise ist die ganze Anlage schon in 30 bis 50 Jahren abgenützt und muss fast voll erneuert werden. Die Erfahrungen fehlen heute noch durchaus, zum Beispiel für die Kosten der Beleuchtung usw.

Immer noch nicht genug: Neben den sogenannten Nationalstrassen, die richtigerweise nicht in die grossen und mittleren Städte hineinführen, sollen Zufahrtsstrassen, sogenannte Expressstrassen, gebaut werden. Diese sollen vom Kanton allein gebaut werden, was uns wiederum etwa 25 Millionen Franken kosten wird.

Immer noch nicht genug: Nach den bundesrätlichen Erklärungen im Ständerat sollen die bishe-

## **Verbesserung des Strassennetzes. Begutachtung des Volksbegehrens**

### **Amélioration dn réseau routier. Préavis sur l'initiative**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1958
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	10
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	7484
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	14.03.1958
Date	
Data	
Seite	206-214
Page	
Pagina	
Ref. No	20 036 523

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.



von erheblichem Ausmass haben können. Es wird bei allen Finanzplänen zuviel der Hoffnung auf gute Entwicklung überlassen. Wir sind zwar in unserer Eidgenossenschaft nach wie vor auf eine gütige Vorsehung angewiesen. Aber man sollte in Finanzrechnungen – das ist meine Meinung – nicht vermessenlich auf die *Providentia dei* abstellen, um nicht zu sagen sündigen, auch nicht im Departement des Innern.

Eine Erhöhung der Anteilsquote des Bundes in Artikel 36ter, Absatz 1, von drei Fünfteln auf mindestens zwei Drittel drängt sich auf, sofern nicht andere brauchbare Verbesserungen auf der Einnahmenseite vorgeschlagen werden. Eine solche Erhöhung ist auch vom Standpunkt der zunehmenden Strassenlasten in den Kantonen begründet, womit ich denn auch bereits zur Hauptsache meinen Antrag zu Artikel 36ter begründet habe.

Ich stimme für Eintreten, in der Erwartung, dass die Finanzierung der Strassenbaukosten in Bund und Kantonen im angedeuteten Sinne verbessert wird.

*Hier wird die Beratung abgebrochen  
Ici, le débat est interrompu*

### **7485. Denkmalpflege. Förderung Conservation de monuments historiques**

Siehe Jahrgang 1957, Seite 868 – Voir année 1957, page 868

Beschluss des Ständerates vom 4. März 1958  
Décision du Conseil des Etats du 4 mars 1958

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Beschlussentwurfes 141 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Ständerat – Au Conseil des Etats*

### **7188. Verantwortlichkeitsgesetz Loi sur la responsabilité**

Siehe Seite 13 hiervor – Voir page 13 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 14. März 1958  
Décision du Conseil des Etats du 14 mars 1958

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Gesetzentwurfes 149 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

## **Nachmittagssitzung vom 17. März 1958 Séance du 17 mars 1958, après-midi**

Vorsitz – Présidence: Herr *Bratschi*.

### **7484. Verbesserung des Strassennetzes. Begutachtung des Volksbegehrens Amélioration du réseau routier. Préavis sur l'initiative**

*Fortsetzung – Suite*

Siehe Seite 206 hiervor – Voir page 206 ci-devant

**Dietschi-Solothurn:** Gestatten Sie mir, dass ich diesmal ausnahmsweise, ganz ausnahmsweise, in aller Form im Namen und im Auftrag der Solothurner Regierung zu Ihnen spreche und Ihnen die grosse Sorge unseres Kantons unterbreite, die uns bei der Beratung dieser Vorlage bedrückt. Vielleicht darf ich dies um so eher tun, als unser Kanton seinerzeit durch eine Standesinitiative eine baldige Verkehrs- und Strassenplanung durch den Bund verlangt hat. Wir begrüssen gerade unter diesem Gesichtspunkt grundsätzlich die heutige Vorlage, wir begrüssen den Bau von Autobahnen. Unser Baudirektor, Regierungsrat Otto Stampfli, Präsident des Schweizerischen Autostrassenvereins, hat sogar in der Expertenkommission dabei massgebend mitgewirkt.

Aber mit grösster Besorgnis müssen wir nun feststellen, dass durch das vorgesehene Strassen- und Zahlungssystem unsere Finanzen auf unerträgliche Weise belastet werden können. Einmal kommen wir in die Lage, rund 130 Hektaren Land für zwei Autobahnen mit 43 km Länge auf unserem Boden abtreten zu müssen. Gut, das ist unsere Pflicht, die sich aus unserer zentralen Lage ergibt. Wir sollen aber dafür mit etwa 20% an den Bau der Autobahnen herangezogen werden. Das macht für uns die Kleinigkeit von 30 bis 35 Millionen Franken. Das allein entspräche den Kosten unseres gesamten kantonalen Spitalprogramms, das seinerzeit als Mammutvorlage bezeichnet wurde und nur mit einer Sondersteuer finanziell zu verantworten war.

Nicht genug, die Strassen sollen nicht Bundesstrassen, sondern Kantonsstrassen werden, was bedeutet, dass die Kantone noch den Unterhalt dieser sogenannten Nationalstrassen auf den Buckel zu nehmen haben. Das macht, kapitalisiert, schätzungsweise für uns mindestens weitere 20 Millionen Franken aus. Der endgültige Umfang ist aber gar nicht abzusehen. Möglicherweise ist die ganze Anlage schon in 30 bis 50 Jahren abgenützt und muss fast voll erneuert werden. Die Erfahrungen fehlen heute noch durchaus, zum Beispiel für die Kosten der Beleuchtung usw.

Immer noch nicht genug: Neben den sogenannten Nationalstrassen, die richtigerweise nicht in die grossen und mittleren Städte hineinführen, sollen Zufahrtsstrassen, sogenannte Expressstrassen, gebaut werden. Diese sollen vom Kanton allein gebaut werden, was uns wiederum etwa 25 Millionen Franken kosten wird.

Immer noch nicht genug: Nach den bundesrätlichen Erklärungen im Ständerat sollen die bishe-

rigen schweizerischen Hauptstrassen zu gewöhnlichen Kantonsstrassen degradiert und von den Kantonen auf eigene Kosten so ausgebaut werden, dass sie bis zur Eröffnung der Nationalstrassen den gesamten Verkehr auszuhalten und nachher den Restverkehr zu tragen hätten. Daher würden von den bisher subventionierten 75 km unserer Hauptstrassen 53 km aus dem Benzinzollanteil fallen.

In diesem Fall ergäbe für uns der Ausbau dieser und weiterer Kantonsstrassen den Riesenbetrag von über 100 Millionen Franken. Im gesamten türmt sich damit ein Schuldenberg von 180 Millionen Franken über unserem kleinen Staatswesen auf. Dafür reicht die Motorfahrzeugsteuer bei weitem nicht mehr aus, so dass unabsehbare neue Steuern dafür erhoben werden müssen.

Doch nicht nur finanziell, auch staatspolitisch ergibt sich aus der Schaffung von sogenannten Nationalstrassen der Kantone eine unerfreuliche Situation. Der Bund befiehlt, was gebaut werden muss, und die Kantone sollen das unterhalten und bezahlen. Wir befürchten, dass die neuen Nationalstrassen die Quelle unabsehbarer Streitigkeiten zwischen Bund und Kantonen werden können und sich damit statt zu Nationalstrassen eher zu Antinationalstrassen auswachsen können. Die Solothurner Regierung hat die einhellige Auffassung, dass nur eine Lösung konsequent und gerecht wäre: die Übernahme der Nationalstrassen durch den Bund als Bundesstrassen.

Leider hat dieser Vorschlag unserer Ständevertreter im Ständerat nur eine sehr geringe Minderheit auf sich vereinigt, trotzdem unseres Erachtens zwei weitere zentralschweizerische Kantone in ähnlicher, wenn auch weniger extremer Weise betroffen werden. Ich verzichte deshalb auf einen entsprechenden Antrag. Ich verstehe auch als Föderalist die staatspolitischen Hemmungen, die heute noch gegen die Bundesstrassen sprechen, obschon es bei den Nationalstrassen ja um etwas Zentrales und Zentralistisches geht und gehen muss, um eine ausgesprochen gemeineidgenössische Einrichtung.

Ich gebe jedoch der entschiedenen Erwartung Ausdruck, dass bei der Ausführungsgesetzgebung auf die ausserordentliche Lage unseres Kantons und noch anderer Kantone, die sich in ähnlicher Lage befinden, grosszügig und gerecht Rücksicht genommen wird. Ich erwarte, dass schon heute ganz bestimmte Erklärungen in dieser Richtung abgegeben werden, trotzdem, wie ich weiss, Herr Bundesrat Etter die Promessen nicht besonders liebt! Aber hier geht es nicht um Promessen für unbestimmte Fernen, sondern um die grundsätzlich klaren Voraussetzungen einer vernünftigen Neugestaltung des nationalen Autostrassenwesens.

Ich halte allerdings dafür, dass die bundesrätliche Vorlage durch die ständerätliche Fassung in dieser Hinsicht verschlechtert worden ist. Durch die nationalrätliche Kommission sind, durch Zusatzantrag meines Solothurner Kollegen Obrecht, wieder gewisse Verbesserungen vorgenommen worden, aber meines Erachtens nicht im Umfange der bundesrätlichen Fassung.

Auf alle Fälle erwarte ich bestimmte Erklärungen, dass nicht nur der Bau, sondern auch der Unterhalt der Nationalstrassen in durch den Strassenbau schwer belasteten Kantonen vom Bunde mitgetragen werden soll. Ich unterstütze auch den An-

trag Bauer, der nötige Anschlussstrecken ausdrücklich zu Bestandteilen der Nationalstrassen erklären will. Ich werde auch mit Überzeugung der Motion Boerlin zustimmen, die den Ausschluss von Durchgangsstrassen von nationaler Bedeutung, ausserhalb der eigentlichen Nationalstrassen, von Bundesbeiträgen zur Wiedererwägung stellt. Schaffen Sie nicht – wie auf der Bahnseite gegenüber dem Kanton Graubünden – auf der Strassenseite neue notleidende Kantone! Das rhätische Beispiel sollte auf seine Weise zu denken geben.

Das Solothurner Volk steht bei eidgenössischen Abstimmungen meist an der Spitze der annehmenden Stände. Es ist von jeher gut eidgenössisch und fortschrittlich eingestellt gewesen. Ich hoffe, dass es nicht gezwungen werde, bei dieser wichtigen Vorlage ins Lager der Neinsager abzuwandern, sondern in die Lage versetzt wird, auf der nationalen Autostrasse solidarisch mitzufahren!

**Reichling:** Entgegen meinem hochverehrten Vorredner habe ich kein Mandat, für die Zürcher Regierung oder die Zürcher Baudirektion zu sprechen. Wenn ein solches Bedürfnis bestanden hätte, hätte ich wahrscheinlich dieses Mandat nicht erhalten, weil man es mir vermutlich wegen Unzuverlässigkeit nicht anvertraut hätte. Ich vertrete also hier nicht kantonal-zürcherische, sondern, ich glaube, eher allgemeine Gesichtspunkte. Und zum weiteren möchte ich noch einmal – es tut mir fürchtbar leid – gegenüber meinem Vorredner erklären, dass nun vorläufig immer noch die kantonale Strassenhoheit besteht; und sie soll ja auch fortbestehen. Sie wissen, wie unfreundlich der Vorschlag des Finanzdepartementes aufgenommen worden ist, einen Teil oder sogar alle Nationalstrassen in Bundeseigentum überzuführen. Glücklicherweise ist diese Idee nicht weiter verfolgt worden. Aber ich glaube, es wäre ihr eine Beerdigung zuteil geworden, wenn sie weiter als nur bis in die Vorräume unseres Parlamentes gelangt wäre. Ich stehe also nach wie vor auf dem Boden, dass das Strassenwesen bei den Kantonen verbleiben solle. Das heisst nun nicht, dass der Bund sich nicht mehr als bis anhin für den Ausbau dieser Strassen interessieren sollte. Das hat er aber auch schon seit längerer Zeit getan, namentlich seit 1950, wo dieser Benzinzollanteil den Kantonen zugesprochen worden ist; aber namentlich im Herbst 1954 scheint mir ein entscheidender Schritt insofern getan worden zu sein, als in jenem Herbst das Departement des Innern die sogenannte Strassenplanungskommission eingesetzt hat, um die Planung des schweizerischen Hauptstrassennetzes vorzubereiten, zu prüfen und zu studieren. Ich bin nun seit 1955 Mitglied dieser Kommission, und ich möchte hier doch in aller Form erklären, dass diese Kommission ausserordentlich grosse Arbeit geleistet hat. Sie hat auch gründliche Arbeit geleistet und speditiv gearbeitet; denn während gewisser Zeiten waren die Mitglieder dieser Kommission ziemlich stark durch Sitzungen der verschiedenen Subkommissionen und Plenarkommissionen in Anspruch genommen. Sie haben die Trassewahl geprüft und in Vorschläge umgeformt, sie haben auch die Finanzierungsfragen und die rechtlichen Grundlagen geprüft; die technische Normung ist ebenfalls dort behandelt worden, und schliesslich hat Herr Bundesrat Etter – ich

weiss nicht, ob schon zweimal, aber jedenfalls einmal – ausführlich über die Arbeiten dieser Kommission Bericht erstattet. Nun scheint es mir auch am Platze zu sein – ich möchte durchaus nicht etwa in Eigenlob machen –, dem Oberbauinspektorat für die gewaltige Arbeit, die vom Jahre 1954 an bis heute geleistet worden ist, an diesem Platze zu danken. Man hat die Unterlagen, den Verlauf der Verkehrsströme auf Grund umfangreicher Erhebungen festzustellen versucht, man hat damals die Unterlagen für die Wahl der Trasses gefunden (oder glaubt sie doch gefunden zu haben), und diese Unterlagen sind nun eben doch geeignet, dafür zu sorgen, dass dieser Bau nicht improvisiert wird, sondern dass die Unterlagen auf Grund eines sehr eingehenden Studiums geschaffen worden sind.

Es sind – wenn ich mich nicht irre – bereits vier Berichte dieser Kommission erschienen in ungefähr diesem Umfang und noch weitere stehen aus. Und ich glaube, bis Ende dieses Monats oder des nächsten Monats wird auch der Schlussbericht dieser Kommission ganz vorliegen. Und bei dieser Sachlage ist mir nicht ohne weiteres verständlich, dass es immer noch so Ungeduldige unter den Nur-Automobilisten gibt, die erklären, es sollte noch viel rascher gehen. Ich muss sagen, der Film von letzter Woche „Warum warten wir?“, hat mich durchaus nicht sympathisch berührt. Ich bin auch nicht hingegangen; denn mit solchen tendenziösen Titeln gibt man zu erkennen, dass der Ausbau der Strassen viel rascher vor sich gehen sollte. Mit der Fragestellung: Warum warten wir? vertritt man die Meinung, irgendjemand halte zurück.

Ich werde noch kurz auf die Frage zurückkommen, warum wir mit dem Ausbau des Strassennetzes noch nicht weiter sind. Aber Vorwürfe an irgendeine Stelle, auch an die amtlichen Stellen, sind durchaus nicht am Platze.

Nun ist dann im Februar 1956 die Initiative eingereicht worden, ungefähr 1½ Jahre nach der Einsetzung der Planungskommission. Man wusste also bereits, während mehr als einem Jahr, dass nun sehr intensiv an diesen Fragen gearbeitet wird, und trotzdem glaubte man nun, eine Initiative lancieren zu müssen. Die Initiative ist denn auch ein wenig das Spiegelbild dieser einseitig eingestellten Kreise, die nun wirklich nur den Strassenverkehr und den Automobilverkehr und, wie mir scheint, nicht viel anderes daneben mehr sehen. Da vertreten wir nun den Standpunkt, dass diese Nationalstrassen und die Verwirklichung dieses Programms nur unter Wahrung der Gesamtinteressen des Landes durchgeführt werden kann. Unter diesen Gesamtinteressen verstehen wir, ohne dass ich hier vollständig sein wollte, einmal die Schonung des nutzbaren Bodens jeder Art, des Kulturbodens und auch des Bodens, der für andere Zwecke zur Verfügung stehen muss und bereits in Anspruch genommen wird. Dann sind die militärischen Belange zu berücksichtigen; es ist auch auf die übrigen Verkehrsinteressen Rücksicht zu nehmen, auf den Bahnverkehr, namentlich auf den Regional- und Lokalverkehr, und es sollen auch die Fragen des Natur- und Heimatschutzes bei dieser Strassenverbesserung ihre gerechtfertigte Würdigung und Berücksichtigung finden. Schliesslich soll auch ein konjunkturgerechtes Vorgehen mitbeobachtet werden. Von diesem Standpunkt aus

habe ich nun schon die Auffassung, dass man nicht zu fragen braucht: Warum warten wir? Denn wie hätte man nun in der Vergangenheit zusätzliche Bauarbeiten leisten wollen, nachdem – wenn ich mich nicht irre – heute gegen 100 000 Fremdarbeiter im Bausektor beschäftigt sind, und diese Branche ja effektiv überlastet ist und jedenfalls nicht noch zusätzliche Aufgaben übernehmen könnte? Also auch nur vom Standpunkt des konjunkturgerechten Verhaltens aus scheint mir mit der gründlichen Prüfung dieser Frage durchaus nicht irgendwie gegen die Verkehrsinteressen gesündigt worden zu sein. Die Initiative nimmt nun allerdings auf diese Fragen sozusagen keine oder doch nur wenig Rücksicht, und darum sind wir in der Fraktion einstimmig der Meinung, dass die Initiative abzulehnen sei.

Nun befürworten wir aber die legitimen Ansprüche des Strassenverkehrs, und wir verstehen darunter einmal die weitere Verbesserung des konventionellen Strassennetzes – wenn ich dem so sagen darf – und dann auch eine angemessene Erstellung der in Aussicht genommenen Nationalstrassen zum Zwecke der Verbesserung des Fernverkehrs und der Entlastung der bestehenden Strassen, namentlich der gemischten Verkehrsstrassen, weil insbesondere die Landwirtschaft ein Interesse darin erblickt, dass die Strassen, die sie benutzen muss, möglichst vom Fernverkehr und Schnellverkehr der Automobile entlastet werden sollten. Also die Wahrung eines gesunden Masses liegt uns vor allem am Herzen.

Nun zum Ausbau der Autobahnen. Zunächst ist man von 500 km Autobahnen ausgegangen, und jetzt ist man bei 1900 km Nationalstrassen angelangt. Ich glaube, hier ist eine gewisse weise Beschränkung am Platze, wenn nicht das ganze Projekt schliesslich scheitern soll. Wir anerkennen die Notwendigkeit des Strassenkreuzes Nord-Süd und West-Ost, vielleicht zusätzlich noch eine Querverbindung Basel-Chur und Lausanne gegen das Wallis hin. Aber die zusätzlichen Verbindungen und Trasses können nicht in einem Zuge, wie das vorgesehen ist, nämlich so ungefähr 1000 km in 10 oder weniger Jahren (erste Etappe) verwirklicht werden. Das geht über das weise Mass hinaus, auch über das, was überhaupt praktisch durchführbar ist. Unsere Fraktion ist etwas beunruhigt, weniger im Hinblick auf den Kulturboden als mit Bezug auf die andere Bodenschwendung, und sie wünscht, dass namentlich die regionalen Verbindungen geschont und in der Folge das bestehende Strassennetz in dieser Beziehung nicht unnötig und untragbar belastet wird. Es wäre daher erwünscht, wenn Herr Bundesrat Etter die Erklärung, die er in der Kommission bereits abgegeben hat, hier wiederholen würde, dass bezüglich des nutzbaren Bodens die Gesamtheit der legitimen Ansprüche nicht nur in der Landwirtschaft sondern auch ausserhalb der Landwirtschaft gewahrt werden sollten.

Die Kostendeckung: Wir halten dafür, dass die Direktbeteiligten, Direktinteressierten und Nutzniesser dieser Fernstrassen nicht die kalte Schulter zeigen dürfen, wie das in den Vorberatungen vielfach geschehen ist, indem sie beispielsweise das Referendum herbeizuführen wünschten gegen eine allfällige Erhöhung des Zolles um 1, 2 oder 3 Rappen. Im Ständerat ist der verbindliche Bundesbeschluss mit der Referendums Klausel auf Druck der Auto-

mobilverbände hineingekommen, einzig in der Absicht, einem allfälligen solchen Zollzuschlag über das Referendum das Bein zu stellen. So könnten wir nicht mitmachen. Wenn für die Finanzierung Zollzuschläge nötig sind, soll diese Absicht nicht über eine Referendumskampagne zunichte gemacht werden dürfen, wobei wir durchaus anerkennen, dass hier wahrscheinlich nur zusätzliche Finanzierungsmaßnahmen in Frage kommen, sofern die ordentlichen nicht genügen. Das wird vielleicht praktisch überhaupt nie der Fall sein. Was aber das Gewerbe und die Landwirtschaft vor allem beschäftigt, ist die Verteilung dieses Zollzuschlages. Wenn Sie den gesamten Benzinverbrauch, inklusive den in der Landwirtschaft und in gewissen Gewerbedistrikten ebenfalls für die Autobahnen belasten, werden Sie verstehen, dass sich die Begeisterung für die Autobahnen in unseren Kreisen ausserordentlich rasch verflüchtigt.

Noch zwei Bemerkungen, zunächst eine wegen der Verhütung von Unfällen. Man soll sich in dieser Beziehung nicht zu viel versprechen. Vielleicht gehen die Unfälle zahlenmässig zurück, aber die Unfälle, die passieren, sind in der Hauptsache schwerer Art als beim anderen Strassennetz. Es gibt wahrscheinlich etwas weniger Unfälle, dafür mehr tödlich verlaufende. Der jüngste Unfall von Oberstdivisionär Brunner wäre zweifelsohne auch auf einer Autobahn passiert, wenn jemand in unvernünftigem Tempo daherkommt und den korrekt fahrenden Automobilisten die Durchfahrt versperrt. Wäre das Unglück auf einer Autobahn passiert, wären eventuell 3 Tote auf der Strecke geblieben, während es jetzt mit schweren Unfällen abgegangen ist. Hinsichtlich der Unfälle soll man sich also nicht zu viel versprechen. 14 Tage nach Freigabe der Seestrasse in meiner nächsten Nachbarschaft wurde bereits eine Tochter auf dem Velo totgefahren. Das wäre nicht eingetreten, wenn nicht mitten in der Ortschaft mit 100 km durchgefahren worden wäre. Das Tempo wurde mit dem Ausbau der Strasse um ungefähr 20 km pro Stunde gesteigert. Die Unfälle bleiben.

Noch ein letztes Wort zum Investitionsboom. Ich habe bereits darauf hingewiesen, dass man einigermaßen auf die übrige Wirtschaft Rücksicht nehmen sollte. Man darf nicht ohne Rücksicht darauf einen beschleunigten Ausbau des Nationalstrassennetzes verlangen. Man muss doch zuerst wissen, wo man die Baumaschinen und die Arbeiter dafür hernehmen soll. Das ist ein legitimes Begehren, das die Gesamtwirtschaft in diesem Augenblick stellen darf. Wir sind für den Gegenvorschlag; wir sind für eine dem Lande angemessene Lösung. Diese scheint uns mit dem Vorschlag des Bundesrates und der Kommission vor uns zu liegen. Wir haben ganz wenige Vorbehalte zu machen, vielleicht noch einige kleine Änderungen zu beantragen, was in der Detailberatung geschehen soll.

**M. Bonvin:** Je voudrais tout d'abord relever le magnifique travail accompli par la commission que préside notre collègue, M. Brawand. Cette commission consultative d'experts a réussi, sur des bases de systématique scientifique, à établir très rapidement les données du problème et à proposer des solutions. Ce travail était immense; ceux qui sont du métier

savent ce qu'il représente. Cependant, alors que nous pouvons admettre toutes les autres conclusions pour ainsi dire sans difficultés et même avec un certain optimisme, un élément demeure sur lequel nous devons faire certaines réserves:

Tout d'abord, c'est l'extrapolation sur les concentrations futures de véhicules automobiles, de véhicules motorisés, par rapport aux constatations que l'on peut faire aujourd'hui. Les statistiques de nos jours prouvent qu'il se produit une certaine concentration dans des lieux donnés, avec des fréquences données; lorsque nous aurons établi les autoroutes prévues, nous aurons un certain déplacement. C'est de ce déplacement qu'il est difficile d'augurer.

Le premier problème qui pose des difficultés aux cantons qui seront les exécutants de la volonté de la Confédération, c'est celui de la neutralisation des terrains. Lorsque le plan lui-même, le tracé des routes nationales de première, de deuxième ou de troisième classe aura été fixé et approuvé, immédiatement dans les zones dans lesquelles on construit actuellement – et l'on construit énormément en Suisse – il faudra que les cantons puissent empêcher la construction, autrement dit neutraliser les terrains.

Comme l'aire de l'autoroute, qui aura une largeur moyenne de 30 m., n'est pas encore fixée exactement, il faut compter qu'une bande de terrain de 50 m. environ devra être neutralisée. Sera-t-il possible aux cantons de neutraliser ce terrain, sans devoir passer immédiatement à l'acquisition, soit à l'amiable, soit par expropriation? C'est la question que nous avons posée à la commission et nous attendons sur ce point la réponse du chef du département. Parce que, si les cantons ne peuvent pas procéder à la neutralisation de la bande nécessaire à la construction future de la route sans devoir l'acquiescer immédiatement, à l'amiable ou par expropriation, ils devraient faire l'avance de sommes extraordinairement élevées; ou bien alors ils ne pourraient pas empêcher des constructions qu'ils devront ensuite exproprier au bout de quelques années. C'est la raison pour laquelle je pose la question au chef du département: Pensez-vous que les articles constitutionnels, tels qu'ils sont présentés, suffisent pour rendre possible cette intervention du canton, ou bien ne pensez-vous pas qu'il faudrait prévoir et enraciner dans la Constitution le principe d'un droit différé d'acquisition, sans obligation d'acquisition immédiate. Je pense, sans avoir de responsabilité gouvernementale dans un canton, que c'est là un des premiers problèmes qui se poseront. Ayant eu l'occasion, en qualité d'ingénieur, d'étudier certaines expertises pour des cantons qui doivent actuellement répondre à la Confédération à propos des autoroutes, j'ai pu me rendre compte qu'il s'agit là d'un problème de structure à la fois financière et juridique, qui pourrait bien causer aux cantons de sérieuses difficultés.

Je me permets de poser une autre question au chef du département: à la commission, nous avons demandé quelle était la clef de répartition déterminante des participations prévues pour les cantons de montagne ayant des routes alpestres. Il serait intéressant que l'on sût, lorsqu'on vote des chiffres, qui les a déterminés. Nous attendons aussi cette réponse, simplement pour être informés, afin de pouvoir nous prononcer en toute connaissance de cause. Il est

encore un élément qu'il sera important d'observer et auquel nous devons penser: le déplacement du tourisme, car on ne peut pas confondre du tout: transit avec alimentation touristique! Il est certain, étant donné les faibles dimensions de notre pays et aussi les vitesses accrues sur les autoroutes, que certains cantons verront une transposition des flux touristiques très prononcée vers des lieux que nous ne connaissons peut-être pas encore – vraisemblablement les grandes villes –, mais qui plus tard se révéleront comme lieux principaux du tourisme. C'est la raison pour laquelle aussi il faut reconnaître que si le trafic motorisé sera absorbé par l'autoroute, il n'en demeure pas moins nécessaire d'aménager à l'intérieur des cantons, pour la vie même de ces derniers, le réseau routier cantonal. Là aussi on se demande, étant donné la configuration étale de certains cantons ou la configuration en couloir, entre deux chaînes de montagne, de certains autres, s'il ne convient pas de penser de façon plus précise à continuer l'effort d'aménagement des routes cantonales, dans les cantons qui n'ont pas eu jusqu'à présent les moyens de les aménager d'une façon convenable.

Quoi qu'il en soit, en dernier lieu, il est certain que l'autoroute mangera une partie des terrains cultivés par notre paysannerie. Mais nos frères paysans doivent se dire qu'en définitive une autoroute concentrant le trafic motorisé absorbera moins de terres que si elle n'existait pas, auquel cas on serait forcé d'élargir partiellement un grand nombre d'autres routes.

En définitive, il sera heureux, quoi que l'on puisse penser, de constater que ces efforts financiers des cantons vont tout de même permettre, d'une part, de rationaliser notre trafic en raison des aménagements des pays voisins, d'autre part, d'éviter les pertes de vies humaines, qui certainement seront moins nombreuses après qu'auparavant.

**Gadient:** Nachdem Sie vorher aus dem Votum von Regierungsrat Dr. Dietschi gehört haben, dass selbst der dichtbesiedelte, hochindustrialisierte und infolgedessen finanziell und wirtschaftlich so starke Kanton Solothurn nun selber Angst bekommt vor der eigenen Courage in bezug auf den Autobahnbau, werden Sie verstehen, dass die Bedenken in den schwach besiedelten Kantonen mit grossem Strassennetz umso grösser sind. Dass der Strassenbau in der nächsten Zeit noch stärker vorangetrieben werden muss als selbst in den letzten Jahren, ist unbestritten. Einig ist man sich in der Kommission auch darüber gewesen, dass inskünftig 60% statt wie bisher nur 50% der Treibstoffzölle als Beiträge an die Strassenaufwendungen ausgerichtet werden sollen. Auseinander gehen die Meinungen dagegen über die Prioritäten im Strassenbau, über die Beschaffung und die Verteilung der finanziellen Mittel sowie über das Mass und das Tempo.

Ich fühle mich verpflichtet, hiezu einige Vorbehalte anzubringen und jetzt schon gewissen Tendenzen, die sich da und dort bemerkbar machen, entgegenzutreten. Dabei bin ich mir bewusst, dass dies ein unpopuläres und undankbares Unterfangen ist; denn Strassenbau ist jetzt im Schwung: „Das ganze Schweizervolk baut Strassen.“

Ich bin mir auch darüber im klaren, dass heute nur die recht allgemein gehaltenen Verfassungs-

artikel zur Diskussion stehen und alle materiell wichtigen Einzelfragen den späteren Ausführungsgesetzen und -beschlüssen vorbehalten bleiben; denn die vorgeschlagenen Verfassungsartikel sind ja nichts anderes als recht elastisch formulierte Kompetenzartikel. Schon der in diesem Zusammenhang verwendete Begriff der „Nationalstrassen“ lässt sich überhaupt nicht eindeutig definieren und abgrenzen, sondern überlässt dem Ermessen den weitesten Spielraum. Man wäre den tatsächlichen Verhältnissen und der Wahrheit bedeutend näher gekommen, wenn man sie statt Nationalstrassen Durchgangsstrassen oder Fernverkehrsstrassen oder Auslandsstrassen oder Schnellverkehrsstrassen und Autobahnen genannt hätte. Mit der Bezeichnung „Nationalstrassen“ wertet man sie auf, wertet damit aber zwangsläufig alle anderen Strassen im Bewusstsein des Bürgers ab. Man gerät deshalb auch in Verlegenheit, wenn man alle die anderen Strassen als Sammelbegriff den Nationalstrassen gegenüberstellen soll, es sei denn, man bezeichne sie als Provinzstrassen oder Eingeborenenstrassen.

Es geht aber viel weniger um diese Namen, als um die Tendenz, die darin zum Ausdruck kommt. Auch wir sagen Ja zum Bau dieser Schnellverkehrsstrassen und Autobahnen. Aber wir vergessen die Mahnung nicht, die unter anderem der Präsident der Schweizerischen Bankgesellschaft, Dr. Jaberg, aussprach, als er zwar die Notwendigkeit von Autobahnen auch für die Schweiz bejahte, aber gleichzeitig davor warnte, die Lösungen des grossräumigen Auslandes einfach auf die kleine Schweiz zu übertragen, und vor allem davor warnte, in bezug auf den Fremdenverkehr nicht Tourismus mit Transit zu verwechseln.

Wir lehnen es auch ab, den Ausbau des Strassennetzes als Einzelfrage für sich allein und isoliert zu betrachten. Sie gehört hinein in den Gesamtzusammenhang und ist nur ein Teil unseres ganzen wirtschaftlichen und politischen Gestaltens. Noch viel weniger ist es angängig, nur den Bau der Autobahnen herauszuheben und beinahe als einzige oder doch wichtigste Aufgabe des Bundes und der Kantone in den nächsten Jahren hinzustellen.

Wir vertreten vielmehr die Auffassung, dass dem Bau von Autobahnen innerhalb des Strassennetzes weder zeitlich noch finanziell eine Priorität zukommt. Das schweizerische Strassennetz soll der gesamten Wirtschaft, dem gesamten Lande, der gesamten Bevölkerung dienen. Deshalb ist das gesamte schweizerische Strassennetz gleichzeitig und relativ gleichmässig auszubauen.

Es genügt zum Beispiel für unsere Fremdenorte keineswegs, nur oder vorerst einzig die Anfahrtsstrassen modern auszubauen; vielmehr sind gleichzeitig auch die Zufahrtsstrassen zu diesen Fremdenorten entsprechend zu verbessern.

Daraus ergibt sich eine weitere Differenz in den Auffassungen. Wir legen heute schon Verwahrung ein gegen die Tendenz, den Bau der Autobahnen dadurch zu forcieren und zu privilegieren, dass dem Bau und Unterhalt des übrigen Strassennetzes Gelder entzogen werden. Es sind für den Bau der Autobahnen zusätzlich Mittel zur Verfügung zu stellen, ohne die übrigen Strassen zu benachteiligen.

Es muss deshalb unter anderem, wieder entgegen gewissen Tendenzen, als ganz selbstverständlich ver-

langt werden, dass die Alpenstrassen, wenigstens soweit sie als Nationalstrassen anerkannt werden, nicht bloss im Namen, sondern auch in den Subventionssätzen für den Bau und den Unterhalt den grossen Autobahnen im topographisch und klimatisch ungleich günstigeren und wirtschaftlich ungleich stärkeren Mittelland mindestens gleichgestellt werden. Ich bin Kollega Guinand dankbar, dass er in der Kommission diesem Begehren sofort zustimmte und erklärte, dass man in den Ausführungsbeschlüssen ganz selbstverständlich eine solche Regelung vorsehen werde.

Im weiteren geben wir der Erwartung Ausdruck, dass der besondere Finanzausgleich für finanzschwache Kantone im bisherigen Umfang beibehalten werde, so wie es selbst die Initiative der Strassenverkehrsverbände ausdrücklich verlangt, während gewisse Vorentwürfe des Oberbauinspektorates diesen Finanzausgleich kürzen oder gar ganz aufheben wollten, und zwar mit Argumenten, die offenkundig einer bedauerlichen Verkennung der tatsächlichen Verhältnisse mindestens einzelner dieser Kantone entspringen. Es seien hintenherum Zahlen in Zirkulation gesetzt worden, die beweisen sollen, dass die Benzinzollanteile in einzelnen Kantonen in den letzten Jahren angeblich 90, 95 und 100% der gesamten kantonalen Strassenaufwendungen gedeckt haben. So habe man beispielsweise für Graubünden einen Anteil von 92% errechnet. Ich kann diese Angaben für die anderen Kantone nicht nachkontrollieren, wohl aber für Graubünden, und muss hier erklären, dass diese angebliche Relation von 92% zwischen Bundesleistung und den Gesamtaufwendungen Graubündens für das Strassenwesen falsch ist. Ich mache mich anheischig, den Beweis hierfür anzutreten, wenn es gewünscht wird.

Ein anderer Einwand gegen den Finanzausgleich besteht im Hinweis, dass infolge des steigenden Benzinzolles dieser Ausgleich im Laufe der Jahre von 9 Millionen Franken auf 19 Millionen Franken gestiegen sei. Mit Verlaub: Die Quote für den Finanzausgleich ist im Laufe der Jahre auf die Dezimalstelle genau im gleichen prozentualen Verhältnis gestiegen wie alle übrigen Leistungen des Bundes an das Strassenwesen aus dem Benzinzoll, und wie übrigens auch die Ausgaben für das Strassenwesen von Jahr zu Jahr gestiegen sind. Dieser Einwand entspricht und entspringt der gleichen Mentalität wie der versuchte Trick, die Autobahnen dadurch zu privilegieren, dass der Benzinzollanteil für alle übrigen Strassen künftig nicht mehr in Prozenten des Gesamtzolles mit entsprechender automatischer Steigerung von Jahr zu Jahr hätte ausgerichtet werden sollen, sondern stabilisiert worden wäre auf einen fixen Frankenbetrag!

Wir sind daher dankbar, dass unter anderem der Schweizerische Gewerkschaftsbund in seiner Eingabe vom 22. August 1957 mit aller Bestimmtheit verlangt, „dass die Festsetzung des Bundesanteils für den Nationalstrassenbau in keiner Weise zu Lasten der bisherigen Beiträge an die übrigen Strassenausgaben der Kantone, besonders auch der finanzschwachen Kantone, geht“.

In diesem Zusammenhang sei auch noch eine Preisaufgabe erwähnt, deren Lösung wir aber dem Bundesrat selber überlassen möchten: Nämlich diesen forcierten Strassenbau und insbesondere

dessen Finanzierung nach Vorschlag der bundesrätlichen Botschaft auf einen Nenner zu bringen, mit den Rezepten und Empfehlungen des gleichen Bundesrates zur Dämpfung der angeblichen Überkonjunktur; denn über einen Aspekt dieses Problems kann es im Ernste wohl keine Meinungsverschiedenheit geben: Wenn man unerwünschte inflationistische Auswirkungen einer derart massiven zusätzlichen Investition verhindern will, dann müssen solche Investitionen laufend durch zusätzliche Abschöpfung und nicht über einen Pump finanziert werden; denn sonst bleibt als Effekt des ganzen Geredes über die Konjunkturdämpfung zuletzt einzig ein erhöhter Preisstand und vor allem ein massig hinaufgetriebener Zinsfuss. Die zusätzliche Belastung des Kapitalmarktes in den nächsten Jahren mit Anleihen von Hunderten von Millionen Franken für den forcierten Strassenbau müsste diese bedauerliche Entwicklung noch mehr verschärfen.

Man vergesse nicht, dass neben dem Bund die Kantone als solche ohnehin gezwungen sind, den Kapitalmarkt zu beanspruchen; denn die wenigsten von ihnen werden instande sein, ihr ausserordentliches Strassenbauprogramm aus vorhandenen Mitteln zu zahlen oder neue Einnahmequellen zu erschliessen. Sie werden den Anleihensweg beschreiten müssen. Um so wichtiger wäre es, dass wenigstens der Bund seine Leistungen laufend deckt.

Der Strassenbau auf Kredit ist zudem nicht nur der teuerste Bau, weil ein Teil des Aufwandes immer im Zinsendienst untergeht, sondern entspringt auch einer Illusion: Es ist ein Irrtum, im Strassenbau zu glauben, dass man in einigen Jahren „fertig“ sei. Wir haben dies in den Kantonen zur Genüge erfahren. Es kommen immer wieder neue Aufgaben. Entweder müssen diese dann zurückgestellt und die laufenden Mittel für den Schuldendienst eingesetzt werden, oder die Verschuldung geht noch weiter.

Wenn man schätzt, dass im Durchschnitt der nächsten zehn Jahre im Strassenbau mehr als etwa 250–300 Millionen Franken pro Jahr in volkswirtschaftlich und vor allem auch technisch verantwortbarer Weise überhaupt nicht eingesetzt werden können, ergibt sich, dass eine solche Bausumme, mit den 60% Betreffnis an den Treibstoffzöllen und wirtschaftlich durchaus tragbaren, zweckgebundenen Zuschlägen, laufend finanziert werden könnte, besonders dann, wenn man den Mute hätte, diese Zuschläge sofort zu erheben und, soweit sie in den nächsten zwei bis drei Jahren überhaupt noch nicht gebraucht werden können, als Reserve zurückzulegen. Aber wie angedeutet, dazu brauchte es einen gewissen Mut. Statt dessen genügt es, wenn die Dirigenten der Automobilverbände auch nur die Stirne runzeln oder mit der Zahl von 400 000 Mitgliedern ein wenig rasseln, und schon sinken unsere Landesväter in die Knie. Dabei hätten wir in der Schweiz auch nach einem solchen Treibstoffzoll-Zuschlag immer noch das billigste Benzin fast aller europäischen Staaten.

Kollega Etter ist zwar darin Recht zu geben, dass die Treibstoffkosten und damit die Treibstoffzölle in den Betriebskosten für die Lastwagen, mindestens für gewisse Typen, prozentual stärker ins Gewicht fallen als im Durchschnitt bei den Personenautomobilen.

Aber es ist umgekehrt an die Feststellung des deutschsprachigen Kommissionsreferenten zu erinnern, dass vom Bau der Autobahnen gerade der Schwerverkehr am meisten profitieren werde, und dass infolgedessen das immer noch ungelöste Problem Schiene-Strasse sogar noch verschärft wird.

Auf Seite 30 der bundesrätlichen Botschaft stehen zwar darüber zwei interessante, zwei erfreuliche Sätze:

„Wir beabsichtigen vielmehr, den eidgenössischen Räten baldmöglichst eine besondere Botschaft sowie den Entwurf zu einer Ergänzung der Bundesverfassung vorzulegen, die dem Bund die Fiskalkompetenz im Strassen-Schwerverkehr übertragen würde. Dabei ist der Bundesrat der Meinung, dass dieser Artikel Volk und Ständen, wenn immer möglich, gleichzeitig mit den Strassenbauartikeln zur Abstimmung unterbreitet werden soll.“ Die Botschaft hört man wohl, ... allein, wahrscheinlich glaubt der Bundesrat heute selber nicht mehr daran, was er im letzten Oktober geschrieben hat. Umso wichtiger und umso dringender wäre es, wenigstens durch einen Zollzuschlag auf dem Treibstoff einen bescheidenen Ausgleich dieser neuerdings verschobenen Konkurrenzlage anzustreben, nicht zuletzt auch im Hinblick auf die vielen schweren ausländischen Cars und Lastwagen, die unsere Autobahnen befahren werden.

**Brawand:** Offengestanden ergreife ich das Wort in dieser Eintretensdebatte nicht sehr gerne. Gewiss, ich höre Euch gern reden, liebe Kollegen; aber mir scheint, wir haben jetzt doch etwas lange über Eintreten gesprochen, obschon von keiner Seite weder ein Rückweisungsantrag noch ein Antrag auf Nicht-eintreten gestellt wurde. Vielleicht irre ich mich, aber ich glaube doch, diese Redeschlacht sei, wenn nicht überflüssig, dann doch etwas zu früh gelassen worden.

Mit unserem Hauptstrassennetz muss meines Erachtens etwas geschehen. Wohl gibt es noch Leute, die behaupten, mit dem grosszügigen Ausbau des bestehenden Netzes wäre unserem Lande besser gedient als mit dem Bau grosser Autobahnen. Die Erfahrung – ganz besonders im Ausland – hat aber immer wieder gezeigt, dass der verhängnisvollste Fehler, der im Strassenbau gemacht wird, jener ist, dass man zu klein plant und zu klein baut. Mit dem Ausbau des bestehenden Netzes blieben zudem die meisten Gefahrenquellen des gemischten Strassenverkehrs bestehen. Wenn Herr Reichling hier erwähnte, dass die Verkehrsunfälle abnehmen, dass sie aber dafür umso nachhaltiger sein werden, so stimmt das; sie werden eine ganz andere Wirkung haben als die Unfälle auf gewöhnlichen Strassen. Nach der Statistik passieren auf Autobahnen etwa drei- bis viermal weniger Unfälle als auf den gewöhnlichen Strassen. Wenn wir den gemischten Verkehr aufrechterhalten, so sind die vielen Gefahrenquellen nicht beseitigt. Der Landverschleiss ist auch beim Ausbau des bestehenden Strassennetzes bedeutend, und der Lärm und die Behinderung der Bewohner der Wohngebiete ist damit nicht beseitigt. Die Planungskommission hat die Frage der Schaffung von Autobahnen eindeutig bejaht. Mit dieser Vorlage soll dem Bund die verfassungsmässige Grundlage zum Bau von Nationalstrassen gegeben werden.

Dabei wird die Bundesversammlung sich noch öfters mit diesen Fragen zu beschäftigen haben: Ich denke an das Bundesgesetz über den Bau von Nationalstrassen, an die Finanzierung, an die Festsetzung des Nationalstrassennetzes und die Genehmigung der generellen Projekte. Mir scheint, dass sehr vieles, was heute gesagt wurde, eigentlich in die spätere Diskussion gehöre. Die Kommission hat während drei Jahren – ich wage das selber zu erklären – gute Arbeit geleistet. Das Nationalstrassennetz liegt im grossen und ganzen im Entwurf vor. Die Kommission hat einen Entwurf zu einem eidgenössischen Strassenbaugesetz von 54 Artikeln ausgearbeitet, und endlich hat sie einen Finanzierungsvorschlag erstellt für die erste Etappe des Strassenbaus, der, glaube ich, Hände und Füsse hat. Während des letzten Winters wurde eifrig am Bericht gearbeitet, der ein Buch von sechs umfangreichen Bänden darstellen wird. Weil es noch einige Zeit dauern wird, bevor der letzte Band zum Abschluss kommt, haben wir uns entschlossen, ein Resümee von etwa 150 Seiten zu erstellen. Es wird alles enthalten, was für den Bürger von Nutzen und von Interesse ist. Zum grossen Bericht werden mehr die Fachleute greifen. Ich möchte diese Gelegenheit benützen, um meinen Mitarbeitern in der Kommission, den Experten und den Mitarbeitern in den Regionalausschüssen für die geleistete Arbeit den besten Dank abzustatten. Ein besonderer Dank gehört dem Oberbauinspektorat, unter der trefflichen Führung seines Chefs, Herrn Dr. Ruckli.

Aber während wir reden, baut das Ausland. Das gesamte Ausland um die Schweiz herum litt unter den Folgen des Weltkrieges. Trotzdem ist selbst ein Österreich in diesen Dingen weiter fortgeschritten, als wir es sind. Gewiss ist der Bau von Autobahnen in unserem dicht besiedelten Lande nicht so einfach. Das erfahren wir Baudirektoren, die sich mit dem Landerwerb zu befassen haben, zur Genüge. Aber wenn die Schweiz ein Land des Fremdenverkehrs bleiben will, so muss sie in diesen Dingen grosszügig sein, sonst wird sie von ihren Nachbarn mehr und mehr überflügelt und auf die Seite gestellt. Über 25 Millionen Logiernächte zählte man im Jahre 1957 im schweizerischen Fremdenverkehr. Davon stammt ungefähr die Hälfte von Ausländern. Ein grosser Teil davon kommt heute im Automobil zu uns. Wir dürfen es nicht dazu kommen lassen, dass sie auf modernen Autobahnen bis an unsere Grenzen reisen können und in unserem Lande ein ungenügendes Strassennetz vorfinden. Der Gast würde sich andern Ländern zuwenden, und das dürfen und können wir uns einfach nicht leisten. Dabei sind nicht etwa nur unsere Alpentäler am Fremdenverkehr interessiert. Es geht um einen Faktor der schweizerischen Volkswirtschaft ersten Ranges, sind doch im gesamten Fremdenverkehr gegen 6½ Milliarden Franken investiert. Neuestens werden die Einnahmen aus allen Sparten des Tourismus auf jährlich 1,8 Milliarden Franken veranschlagt. Dieser Betrag ist natürlich nicht zu verwechseln mit den Einnahmen des Fremdenverkehrsgewerbes an sich; die sind bedeutend kleiner. Der Tourismus bildet in unserer Ertragsbilanz einen Überschussposten. So notierten wir für das Jahr 1956 Nettodevisenzugänge von 635 Millionen Franken. Ich vermute, dass der Posten für 1957 noch grösser sein wird.

Aus diesen wenigen Zahlen erhellt, dass der Tourismus für die schweizerische Volkswirtschaft mit ihrer permanent passiven Handelsbilanz von grosser Bedeutung ist. Aber kennen Sie den bedeutendsten Fremdenort in der Schweiz? Es ist nicht etwa St. Moritz, nicht Davos, nicht Arosa, nicht Luzern, nicht Interlaken, nicht Montreux und nicht Lugano; es ist die Stadt Zürich. Im Jahre 1956 notierte man von 100 Ankünften aus dem Ausland 13 allein für die Stadt Zürich, also fast gar einen Siebtel. Im August 1957 hat man in Zürich alle mit Autos, Cars oder Motorrädern ankommenden Gäste gezählt. Der motorisierte Strassenverkehr brachte 46% aller Ankommenden in die Stadt. Was das für den Ausbau unserer Hauptstrassen zu sagen hat, mögen Sie selber ermessen. Aber nicht zuletzt sind wir es den Schweizern selber schuldig, für bessere Strassenverkehrsverhältnisse zu sorgen. Kampf den Unfällen, wie ich schon gesagt habe, ist die Parole, und Entlastung der Dörfer und Wohngebiete vom Durchgangsverkehr.

Der Gegenvorschlag des Bundesrates zur Initiative ist sehr wohl abgewogen. Er lehnt sich weitgehend an die Vorschläge der Planungskommission an.

Die nationalrätliche Kommission hat meines Erachtens im Artikel 36ter, Absatz 2, eine sehr wesentliche Verbesserung hineingebracht. Es ist aus verschiedenen Gründen notwendig, dass von Anfang an ein Zollzuschlag auf Treibstoff erhoben werden kann. Die Planungskommission hat denn auch einen solchen in ihrem Finanzierungsvorschlag für die erste Etappe eingestellt. 60% des Treibstoffzoll für den Strassenbau sind heute unbestritten. Davon, schlägt die Kommission vor, seien 20% für den Bau von Nationalstrassen zu bestimmen. 20% sollen den Kantonen zu freier Verfügung bleiben, wie bis anhin, weil ihnen durch den Unterhalt der Nationalstrassen eine bedeutende neue Last auferlegt wird und weil der Ausbau und der Unterhalt des verbleibenden Strassennetzes unter keinen Umständen vernachlässigt werden darf. Die Kantone sind bereit, sich mit 15% für den Ausbau der kantonalen Hauptstrassen abzufinden, d. h. zufriedenzugeben. Für den Finanzausgleich blieben dann noch 5%. Wie wir eben gehört haben, ist Kollege Gadiant mit diesen 5% nicht einverstanden. Er wird dann immer noch Gelegenheit haben, sich für mehr zu wehren. Aber ich erinnere mich sehr gut, dass man seinerzeit in Olten bei der Festsetzung des Anteils des Finanzausgleichs von der festen Summe von 6 Millionen Franken ausgegangen ist und sich dann schliesslich dazu verstanden hat, das in Prozenten auszudrücken. Kein Mensch hat damals geglaubt, dass die Einnahmen aus Treibstoffzöllen derart zunehmen werden, wie dies dann später der Fall war. Ich weiss, dass diese 5% immerhin ein ansehnlicher Betrag sein werden, auch in Zukunft. Auf alle Fälle werden die damals vorgesehenen 6 Millionen Franken, inklusive Teuerung, weit übertroffen.

20% der Treibstoffzölle genügen nicht zum Bau der ersten Etappe. Es ist ein Zuschlag auf dem Benzinzoll nötig. Man hat errechnet, mit 3 Rappen auszukommen. Dies ergäbe heute einen jährlichen Mehrertrag an Zolleinnahmen von ungefähr 27 Millionen Franken. Der zweckgebundene Zuschlag sollte meines Erachtens sehr wohl verdaut werden

können, haben wir doch dann immer noch einen sehr niedrigen Treibstoffpreis und eine direkte Gegenleistung für den Aufschlag. Streitig ist noch die Frage, ob dieser Zuschlag mit einfachem oder allgemein verbindlichem Bundesbeschluss deklariert werden müsse. Ich bin der Meinung, dass es sich hier unbedingt um eine Bestimmung allgemeinverbindlicher Natur handelt. Sie trifft jeden Bezüger von Treibstoff. Deshalb glaube ich, die Minderheit unserer Kommission sei im Recht, doch können wir darauf in der Detailberatung näher eintreten.

Ich beantrage Ihnen Eintreten auf die Vorlage. Alle Wenn und Aber können wir zu diesem Problem in späteren Stadien noch immer anbringen.

**Leuenberger:** Auch ich hätte Ihnen gerne das 11. Eintretensvotum erspart. Leider kann ich das nicht, weil Kollege Etter auf einen Vertreter der Berufsschauffeure anspielte, der in den Kommissionsberatungen automobilfeindliche Auffassungen vertreten hätte. Ich gehe kaum fehl, wenn ich annehme, dass Kollege Etter mich gemeint hat, denn meines Wissens ist weder eines der übrigen Kommissionsmitglieder einmal Lastwagenführer gewesen noch Sekretär eines Verbandes, dem einige tausend Matrosen der Landstrasse als Mitglieder angehören. Im übrigen stimmt es aber, dass mich die Initiative der FRS, eine der einflussreichsten Organisationen unseres Landes, nicht begeistert hat und dass mich auch der Gegenvorschlag des Bundesrates nicht befriedigen kann. Ebenso wahr ist, dass ich sogar in der Kommission die Absicht geäussert habe, einen Rückweisungsantrag – den zweiten in dieser Session – zu stellen. Wenn ich, von dieser Absicht abgekommen bin, so vor allem deshalb, weil ich die absolute Aussichtslosigkeit eines solchen Antrages erkenne und weil ich mich in dieser Session nicht noch einmal mit Kollegen meiner eigenen Fraktion herumprügeln will. Ich kann mir sehr gut vorstellen, wie mein Fraktionskollege Samuel Brawand mit mir umspringen würde, wenn ich es gewagt hätte, einen Rückweisungsantrag zu vertreten. Im übrigen – das ist der Grund, warum ich das Wort verlangt habe – stehe ich auch heute noch zu dem, was ich in der Kommission vertreten habe.

1. Gemessen an dem ungeheuren „Brocken“, wie ich es bezeichnet habe, den die Initiative der FRS und der Gegenvorschlag des Bundesrates darstellt (geht es doch um die Verausgabung von einigen Milliarden Schweizer Franken), halte ich die uns zugänglich gemachten Unterlagen und die uns erteilten Auskünfte für ausserordentlich mager.

2. Auch das Tempo, mit dem die Initiative der FRS behandelt wird und der Gegenvorschlag des Bundesrates unter Dach und Fach gebracht werden soll, scheint mir etwas verdächtig. Nicht deshalb verdächtig, weil ich die Notwendigkeit des Ausbaues unseres Strassennetzes nicht erkennen würde, sondern darum, weil ich nicht einsehen kann, warum man noch kurz vor Erscheinen des Berichtes der eidgenössischen Planungskommission entscheiden soll. Man hat uns in der Kommission über die imponierenden Leistungen und Arbeiten der eidgenössischen Planungskommission berichtet. Ich schliesse mich dem Dank an den Präsidenten und die Mitglieder der Planungskommission an. Aber man hat uns auch mitgeteilt – und vorhin hat dies wiederum



Kollege Brawand bestätigt -, dass der abschliessende, zusammenfassende Bericht dieser Kommission fertiggestellt und sehr bald (in einigen Wochen) im Druck erscheinen werde. Wenn das der Fall ist, hätte man meines Erachtens das Erscheinen dieses Berichtes ruhig abwarten können. Zugegeben, das hätte eine kurze Verzögerung der Behandlung des zur Beratung stehenden Geschäftes zur Folge gehabt. Wäre das so schlimm gewesen? Wäre das so schlimm, wenn man dafür mehr Einzelheiten und Antworten auf ausserordentlich kitzlige Fragen erhalten hätte? Wäre deshalb der Bau der Autobahnen (ich bleibe beim Wort Autobahnen) dadurch in Frage gestellt worden? Ich glaube das nicht. Meines Erachtens hätten die eidgenössischen Räte den Bericht der Planungskommission abwarten, diesen Bericht gründlich studieren und ihn als Grundlage ihrer Beratungen in einer späteren Session verwenden können. Wir wissen doch genau - und wir haben es wiederum gehört, das letztmal sehr eindrücklich von Kollege Brawand -, dass mit dem Gegenentwurf zur FRS-Initiative der Ausbau des Strassennetzes unseres Landes noch lange nicht abschliessend behandelt sein wird. So wie ich das Problem und die gestellte Aufgabe beurteile, werden wir uns noch viele Jahre hindurch immer und immer wieder, jedes Jahr wieder, mit dem Ausbau des Strassennetzes zu beschäftigen haben. Und das werden voraussichtlich sogar noch jene tun, die nach uns hier im Rate versammelt sein werden.

Ich sage also noch einmal: Der Bericht, auf dessen Grundlage wir einem Projekt zustimmen sollen, das in seiner Grösse und Bedeutung an jenes unserer Bahnen heranreicht; ist sehr, sehr mager. Dennoch trennen wir uns nicht in der Frage, ob unser Strassennetz ungenügend sei und ob es ausgebaut werden müsse. Ich bejahe die Notwendigkeit des Ausbaues unseres Strassennetzes. Andererseits behaupte ich aber, dass unsere Strassen selbst nicht so schlecht sind, wie das von vielen Automobilisten und deren Wortführer behauptet wird. Vor allem akzeptiere ich die Behauptungen nicht, dass das, was in den letzten Jahren getan, verbessert und zum Teil sehr grosszügig ausgebaut wurde, nur elendes Flickwerk - um einen Ausdruck aus der Automobil-Presse zu verwenden - darstelle. Sicher ist, dass der bisher erfolgte, stückweise Ausbau unserer wichtigsten Verkehrsadern noch ungenügend ist. Auch ich gehöre zu den Automobilisten - ich gestehe das offen -, die mitunter über die immer noch zu vielen Bahnübergänge, die Niveauübergänge, geschlossenen Barrieren, Flaschenhälse usw. ungehalten sind. Sicher ist es kein Vergnügen - Herr Bundesrat Etter hat das in der Kommission an einem wunderbar drastischen Beispiel geschildert -, kilometerlang und kilometerweit hinter Lastwagenzügen fahren zu müssen, weil der starke Gegenverkehr und die oft zu schmalen Strassen ein Vorfahren erschweren oder gar verunmöglichen. Ist das aber - abgesehen von den Autobahnen - im Auslande besser? Zum Beispiel in Deutschland, in Italien, in Österreich oder gar in England? Sind dort die Verhältnisse besser? Ich habe in der Kommission Vergleiche mit dem Strassennetz im deutschen Industriegebiet angestellt und Vergleiche mit den geradezu lausigen Strassenverhältnissen im österreichischen Salzkammergut, in das unsere Automobilisten so gerne rei-

sen. Ich behaupte, dass unsere Strassen im allgemeinen jeden Vergleich (mit Ausnahme der Autobahnen) mit dem Auslande gut bestehen. Aus diesem Grunde habe ich in der Kommission erklärt, dass mit der Zustimmung zum bundesrätlichen Gegenvorschlag das unsachliche, das perfide und landesschädliche Geschwätz und Geschimpfe über unsere Strassen in keiner Weise gerechtfertigt werden dürfe.

Zwei solcher Beispiele. Kürzlich hat die „Privatinformation“ aus Genf eine Umfrage veröffentlicht über den Autoverkauf und Autohandel in unserem Lande. Darin wird unter anderem die Antwort veröffentlicht, dass das Autohandelsgeschäft zurückgehe und schlechter geworden sei, und zwar wegen unseren miserablen Strassen. Und ich erinnere daran, dass man beispielsweise in der Flugschrift, die wir alle bekommen hatten, in der Flugschrift „Soll die Schweiz umfahren werden?“ gross aufgemacht einen Engländer folgendes erzählen lässt: „Ein englischer Tourist, der im vergangenen Sommer unser Land besuchte, schrieb nachher im „Economist“: „Nach meiner Rückkehr von einer Automobilerreise in die Schweiz möchte ich Interessenten davor warnen, sich mit dem Auto in die Schweiz zu begeben, so lange keine Massnahmen gegen die unerhörten Verstopfungen auf den Hauptverkehrsadern und in den Städten getroffen worden sind. Meine Schweizer Reise von 1954 war die unangenehmste Fahrt seit vielen Jahren, und ich werde nicht mehr in die Schweiz zurückkehren, bis diese Missstände behoben sind.“

Das schreibt ein Engländer. Ich möchte das Urteil der übrigen Engländer über unser Land ebenfalls publiziert sehen, die sicher nicht deshalb in unser Land kommen, weil wir die „miserabelsten Strassen“ haben.

Mit dieser Art und Weise, wie man im Auslande von unseren eigenen Leuten den Anschein erwecken will, als ob wir das schlechteste Strassennetz in Europa hätten, hängt eine andere Frage zusammen, die Frage, die ein Grund ist, warum mir dieser bundesrätliche Bericht zum Gegenvorschlag keine Freude macht.

Hätte man den bundesrätlichen Bericht nicht auch noch nach der Seite erweitern können, dass eine bessere Übersicht darüber gegeben worden wäre über das, was seit 1945 im ganzen Lande auf dem Gebiete des Strassenbaues und des Strassenausbaues geschehen ist? Hätte man nicht auch eine Übersicht darüber geben sollen über das, was der bisherige Ausbau unseres Strassennetzes den Bund, die Kantone und die Gemeinden gekostet haben? Ich bestreite nicht, dass der Bericht diesbezügliche Hinweise und Andeutungen enthält. Dagegen sage ich, dass diese Hinweise ungenügend sind und keinen Gesamtüberblick vermitteln. Ich denke beispielsweise - entschuldigen Sie, nur einige Beispiele - an den phantastischen Ausbau des Grande Corniche im Waadtland, an die Rennstrecke Lausanne-Montreux, an den Ausbau der Neuenburgerstrasse, an die Bern-Thun-Strasse, an die Autobahnstücke bei Luzern und Biel, an den imposanten Ausbau der Schöllenen, an die Sustenstrasse, das schöne Tessiner Strassennetz, die Sihltalstrasse bei Zürich und an den Strassenausbau am linken und rechten

Zürichseeufer, an den Ausbau der Walenseestrasse usw.

Hunderte grosser Bauetappen könnten aufgezählt werden, die alle die Behauptungen Lügen strafen, dass in unserem Lande nichts, gar nichts geschehen sei. Ich beanstande auch – damit komme ich zum Schlusse –, dass im bundesrätlichen Bericht die Stellungnahme der Wirtschaftsverbände nur angedeutet, nicht aber eingehend besprochen und gewürdigt worden sind.

Wenn ich einleitend die FRS als eine der einflussreichsten Organisationen unseres Landes tituliert habe – ich hätte auch von der mächtigen Gewerkschaft der Automobilbesitzer reden können –, so vor allem deshalb, weil ich auch in den Kommissionsberatungen den Eindruck erhalten habe, dass die FRS im Departement des Innern zu einer Grossmachtstellung gekommen ist, vor der leider der Oberbauinspektor ständig auf dem Bauche liegt (Heiterkeit). Dass auch der Departementsvorsteher sich anschickt, diese Leibesübung vor der FRS nachzuahmen, werden Sie bei der Detailberatung selbst feststellen können (Heiterkeit).

**M. Rosset**, rapporteur: Après l'intervention de M. Leuenberger, il me sera simplement permis de dire que, personnellement, je n'ai nullement l'impression que la Fédération routière suisse dispose d'un pouvoir particulier au Département de l'intérieur et à l'Inspectorat fédéral des travaux publics.

En ce qui concerne la documentation mise à notre disposition, la commission a estimé qu'elle était suffisante, sans quoi il va bien sans dire qu'elle aurait déclaré ne pas pouvoir prendre ses responsabilités et aurait renvoyé le projet au Conseil fédéral. Or, c'est à l'unanimité que l'entrée en matière a été décidée, aucune proposition de renvoi n'ayant été faite au sein de la commission.

Ce n'est sans doute pas un hasard si la moitié environ des orateurs que nous avons entendus jusqu'ici sont des conseillers d'Etat, et ces conseillers d'Etat, tout naturellement, ont développé à cette tribune le point de vue de leurs cantons respectifs. Ils nous ont fait part de leurs soucis, et c'est bien compréhensible. Il va cependant sans dire que l'on ne peut pas faire une œuvre de centralisation – et la création de notre réseau routier est certainement une œuvre de centralisation – sans certains sacrifices d'une importance non négligeable de la part des cantons.

M. Brawand a dit très exactement qu'à certains égards plusieurs des arguments avancés étaient prématurés. Pourquoi prématurés? Parce que nous discutons actuellement de dispositions constitutionnelles et non pas de lois d'exécution. Nous aurons l'occasion de reprendre la plupart de ces problèmes à propos des lois et des arrêtés d'exécution, en particulier lorsque nous discuterons de la loi sur les routes nationales et du tracé de ces routes.

Je prends un exemple de ces observations que nous retrouvons sans doute sur notre chemin: celle qui a été faite par M. Bonvin, s'agissant de la «neutralisation» des terrains par les cantons, sans obligation d'achat ou d'expropriation. C'est à juste titre que M. Bonvin a soulevé ce problème juridique extrêmement intéressant. Ce problème est abordé dans le projet de loi de la commission de planifica-

tion sur les routes nationales, très exactement à l'article 11 du projet, c'est-à-dire que la difficulté a été prévue. Bien entendu, le problème a aussi un aspect financier et il est clair que, selon le cas, la Confédération devra faire des avances pour permettre d'assurer en temps utile les terrains nécessaires et indispensables.

Plusieurs orateurs se sont arrêtés au problème de la conjoncture et de l'adaptation de l'œuvre entreprise à la situation conjoncturelle. Ils ont tout à fait raison. Nous entreprenons une œuvre de longue haleine, nous le savons. La conjoncture, au cours de cette période, peut évoluer dans des sens différents et il n'est pas exclu que nous devions adapter les projets à la situation momentanée de la conjoncture.

D'autre part, du point de vue financier, nous sommes obligés, bien entendu, de tabler aussi sur des hypothèses, sur des probabilités; nous sommes obligés de faire des suppositions et je dois dire – ceci pour apaiser les craintes de M. Clottu – que les projets établis par la commission de planification et par l'inspectorat fédéral me paraissent rassurants, eu égard au sérieux avec lequel ils ont été établis. Qu'il y ait des éléments d'incertitude, c'est incontestable et inévitable pour une œuvre d'aussi longue haleine. Néanmoins, on constate que les projets, celui de la commission de planification et celui de l'inspectorat, ont prévu deux éventualités, une éventualité dite pessimiste, une autre dite optimiste. Il est probable que la réalité s'établira à distance à peu près égale de ces vues extrêmes.

En bon fédéraliste, M. Clottu s'inquiète au sujet des subventions qui doivent être versées aux cantons et qui devront continuer à être versés à ceux-ci pour les routes non nationales, c'est-à-dire pour les routes principales. Ce souci aussi est, bien entendu, légitime et dans mon rapport introductif j'ai dit que des subventions continueront à être versées aux routes du réseau dit principal.

La question se pose évidemment de savoir si les moyens financiers prévus seront suffisants et M. Clottu s'est demandé s'il ne conviendrait pas d'augmenter, en quelque sorte d'entrée de cause, les droits de douane sur la benzine, c'est-à-dire de percevoir pratiquement immédiatement la taxe supplémentaire à laquelle il a été fait allusion et dont le prélèvement sera sans doute inévitable.

On peut évidemment partager ce point de vue, mais il semble plus judicieux, psychologiquement, d'attendre que les travaux soient sinon entrepris, du moins plus près de leur réalisation pour augmenter les droits de douanes sur la benzine, augmentation qui, nous le rappelons, a été envisagée à raison de 3 centimes environ.

Il semble bien que le plan financier, dans la mesure où l'avenir peut être prévu dès maintenant, soit un plan solide sur lequel nous puissions tabler, de telle sorte que nous pouvons, tout en considérant ces préoccupations comme légitimes, ne pas leur donner une trop grande importance.

Je constate qu'aucun orateur n'a proposé la non-entrée en matière. La commission reprend les conclusions que j'ai eu l'honneur de développer ici, c'est-à-dire qu'elle est unanime à vous demander de bien vouloir entrer en matière.

**Fischer**, Berichterstatter: Ich stelle mit einer gewissen Melancholie fest, dass kein Gegenantrag auf Nichteintreten gestellt worden ist, und dass wir während drei Tagen (d. h. am Donnerstag, Freitag und heute) 13 Redner mit uns beiden Referenten, anhören durften, die alle für Eintreten votierten. Den Vers zu dieser Feststellung können Sie sich meines Erachtens selber machen.

Ich möchte nur noch zu zwei, drei Stichworten kurz Stellung nehmen.

Herr Boerlin hat das Stichwort von der Gesamtkonzeption ausgesprochen und nach einer Gesamtkonzeption gerufen. Wer die Botschaft gelesen hat und wer diese dreitägige Diskussion über das Eintreten mit beiden Ohren angehört hat, der wird sich doch sagen müssen, dass hier eine vollständige Konzeption über das Ganze vorliegt.

Das gilt einmal in technischer Beziehung. In technischer Beziehung ist vollständig vorhanden ein Projekt über das Strassennetz, über die Art und Weise, wie diese Nationalstrassen ausgebaut werden sollen, in der Form von Autobahnen, von Autobahnen zweiter Klasse und von Nationalstrassen dritter Klasse usw. Es ist in technischer Beziehung ebenfalls aus dem Bericht ersichtlich, dass die Normalien festgelegt sind, und dass alles vorgekehrt ist, was überhaupt vorgekehrt werden konnte. In zweiter Beziehung, in rechtlicher Beziehung, steht in der Botschaft, was alles zu tun ist, was man vernünftigerweise vom Bundesrat und von der Planungskommission verlangen kann, und dass man sich auch einen genauen Plan macht über die Art und Weise der Finanzierung dieses grossen Vorhabens. Ich glaube, doch sagen zu dürfen, dass eine Gesamtkonzeption über das grosse Vorhaben vorliegt und der Ruf nach einer Gesamtkonzeption doch wahrscheinlich nicht das Richtige trifft.

Das zweite Stichwort hat Herr Reichling gegeben. Er hat das Wort Investitionsboom ausgesprochen, unterstützt von Herrn Gadiant. Wir müssen doch irgendwie die Proportionen nicht ausser acht lassen. Sie haben gehört, dass während 15–20 Jahren jährlich Investitionen von 200 bis 250 eventuell von 300 Millionen vorgesehen sind; d. h. im Mittel der Jahre 1959 oder 1960 bis 1975/76/78, also während 15 bis 18 Jahren, ergeben sich jährlich 250 Millionen; das sind gesamthaft die 4 Milliarden für den Ausbau des Nationalstrassennetzes. Das macht 5% des Bauvolumens des Jahres 1957 aus, das nahezu 5 Milliarden betrug. Ich sage das nicht, um diese Investition irgendwie zu „vernütigen“, sondern ich möchte nur das Stichwort „Investitionsboom“ in die richtige Proportion bringen, wobei man sich heute, nachdem sich die Konjunktur irgendwie zu ändern beginnt – in Amerika rechnet man bereits mit 5,5 Millionen Arbeitslosen –, und auch in der Schweiz spricht man nicht mehr von Konjunkturauftrieb, sondern zum mindesten von Konjunkturstagnation – fragen darf, ob uns in diesem Moment vielleicht nicht die Strassenbauten über gewisse Dinge hinweghelfen können. Die Frage sei nur gestellt, nicht beantwortet.

Noch eine dritte Bemerkung. Die Art und Weise, wie die Rede von Herrn Bundespräsident Holenstein anlässlich der Eröffnung des Automobilsalons in Genf in der letzten „Automobilrevue“ kommen-

tiert wurde, scheint mir nicht dazu angetan zu sein, das Klima zu schaffen, das dem Bau eines Nationalstrassennetzes förderlich sein könnte.

*Hier wird die Beratung abgebrochen  
Ici, le débat est interrompu*

### Vormittags-sitzung vom 18. März 1958 Séance du 18 mars 1958, matin

Vorsitz – Présidence: Herr Bratschi

### 7484. Verbesserung des Strassennetzes. Begutachtung des Volksbegehrens Amélioration du réseau routier. Préavis sur l'initiative

*Fortsetzung – Suite*

Siehe Seite 214 hiervoor – Voir page 214 ci-devant

Bundesrat **Etter**: Mit den beiden Herren Referenten der Kommission stelle ich fest, dass sich in der Aussprache zur Eintretensfrage keine Stimme für den Text der Initiative ausgesprochen hat. Ich stelle weiter fest, dass sämtliche Herren, die das Wort ergriffen, dem Antrag der Kommission, es sei auf den bundesrätlichen und vom Ständerat mit einigen wenigen Abänderungen bereits genehmigten Gegenvorschlag einzutreten, unterstützt haben. Ein Antrag auf Nichteintreten liegt nicht vor. So wäre denn der Weg ohne weiteres für die Einzelberatung frei. Aber Sie würden es nicht verstehen, wenn der Sprecher des Bundesrates und Chef des zuständigen Departementes bei einer Vorlage von derartiger Bedeutung und Tragweite nicht auch seinerseits der Einzelberatung noch einige Bemerkungen vorausschicken würde. Dabei klammere ich im Interesse des Zeitgewinns alles das aus, was Gegenstand der Einzelberatung bilden wird. Dazu gehört vorab die Frage der Höhe des Anteils an den Treibstoffzöllen, der für den Strassenbau ausgeschieden werden soll. Dazu werde ich mich bei Behandlung des Artikels 36ter äussern, zu dem ja bereits ein Abänderungsantrag von Herrn Nationalrat Gemperli vorliegt. Ich spreche mich sodann nicht aus zu jenen Fragen, die nicht in der Verfassung, sondern im Ausführungsgesetz und in verbindlichen Bundesbeschlüssen zu regeln sein werden und zu denen deshalb die Eidgenössischen Räte auf Grund besonderer Vorlagen sich später auszusprechen Gelegenheit haben werden. In diese Kategorie der heute nicht zu behandelnden Fragen gehört die Verteilung der von uns beantragten 60% des Benzinzolles auf die verschiedenen in Artikel 36ter genannten Zwecke, darunter auch auf den Finanzausgleich, was mich der Aufgabe enthebt, mich mit den Ausführungen des Herrn Nationalrat Gadiant heute näher auseinanderzusetzen. Diese Verteilung auf die verschiedenen Zweckbestimmungen festzulegen, wird Sache eines besonderen Bundesbeschlusses sein, den wir jeweils auf eine bestimmte Zahl von Jahren zu befristen gedenken, damit nötigenfalls je nach der Entwick-

## **Verbesserung des Strassennetzes. Begutachtung des Volksbegehrens**

### **Amélioration du réseau routier. Préavis sur l'initiative**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1958
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	11
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	7484
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.03.1958
Date	
Data	
Seite	214-224
Page	
Pagina	
Ref. No	20 036 526

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.

**Fischer, Berichterstatter:** Ich stelle mit einer gewissen Melancholie fest, dass kein Gegenantrag auf Nichteintreten gestellt worden ist, und dass wir während drei Tagen (d. h. am Donnerstag, Freitag und heute) 13 Redner mit uns beiden Referenten, anhören durften, die alle für Eintreten votierten. Den Vers zu dieser Feststellung können Sie sich meines Erachtens selber machen.

Ich möchte nur noch zu zwei, drei Stichworten kurz Stellung nehmen.

Herr Boerlin hat das Stichwort von der Gesamtkonzeption ausgesprochen und nach einer Gesamtkonzeption gerufen. Wer die Botschaft gelesen hat und wer diese dreitägige Diskussion über das Eintreten mit beiden Ohren angehört hat, der wird sich doch sagen müssen, dass hier eine vollständige Konzeption über das Ganze vorliegt.

Das gilt einmal in technischer Beziehung. In technischer Beziehung ist vollständig vorhanden ein Projekt über das Strassennetz, über die Art und Weise, wie diese Nationalstrassen ausgebaut werden sollen, in der Form von Autobahnen, von Autobahnen zweiter Klasse und von Nationalstrassen dritter Klasse usw. Es ist in technischer Beziehung ebenfalls aus dem Bericht ersichtlich, dass die Normalien festgelegt sind, und dass alles vorgekehrt ist, was überhaupt vorgekehrt werden konnte. In zweiter Beziehung, in rechtlicher Beziehung, steht in der Botschaft, was alles zu tun ist, was man vernünftigerweise vom Bundesrat und von der Planungskommission verlangen kann, und dass man sich auch einen genauen Plan macht über die Art und Weise der Finanzierung dieses grossen Vorhabens. Ich glaube, doch sagen zu dürfen, dass eine Gesamtkonzeption über das grosse Vorhaben vorliegt und der Ruf nach einer Gesamtkonzeption doch wahrscheinlich nicht das Richtige trifft.

Das zweite Stichwort hat Herr Reichling gegeben. Er hat das Wort Investitionsboom ausgesprochen, unterstützt von Herrn Gadiant. Wir müssen doch irgendwie die Proportionen nicht ausser acht lassen. Sie haben gehört, dass während 15–20 Jahren jährlich Investitionen von 200 bis 250 eventuell von 300 Millionen vorgesehen sind; d. h. im Mittel der Jahre 1959 oder 1960 bis 1975/76/78, also während 15 bis 18 Jahren, ergeben sich jährlich 250 Millionen; das sind gesamthaft die 4 Milliarden für den Ausbau des Nationalstrassennetzes. Das macht 5% des Bauvolumens des Jahres 1957 aus, das nahezu 5 Milliarden betrug. Ich sage das nicht, um diese Investition irgendwie zu „vernütigen“, sondern ich möchte nur das Stichwort „Investitionsboom“ in die richtige Proportion bringen, wobei man sich heute, nachdem sich die Konjunktur irgendwie zu ändern beginnt – in Amerika rechnet man bereits mit 5,5 Millionen Arbeitslosen –, und auch in der Schweiz spricht man nicht mehr von Konjunkturauftrieb, sondern zum mindesten von Konjunkturstagnation – fragen darf, ob uns in diesem Moment vielleicht nicht die Strassenbauten über gewisse Dinge hinweghelfen können. Die Frage sei nur gestellt, nicht beantwortet.

Noch eine dritte Bemerkung. Die Art und Weise, wie die Rede von Herrn Bundespräsident Holenstein anlässlich der Eröffnung des Automobilsalons in Genf in der letzten „Automobilrevue“ kommen-

tiert wurde, scheint mir nicht dazu angetan zu sein, das Klima zu schaffen, das dem Bau eines Nationalstrassennetzes förderlich sein könnte.

*Hier wird die Beratung abgebrochen  
Ici, le débat est interrompu*

### Vormittags-sitzung vom 18. März 1958 Séance du 18 mars 1958, matin

Vorsitz – Présidence: Herr Bratschi

### 7484. Verbesserung des Strassennetzes. Begutachtung des Volksbegehrens Amélioration du réseau routier. Préavis sur l'initiative

*Fortsetzung – Suite*

Siehe Seite 214 hiervoor – Voir page 214 ci-devant

Bundesrat **Etter:** Mit den beiden Herren Referenten der Kommission stelle ich fest, dass sich in der Aussprache zur Eintretensfrage keine Stimme für den Text der Initiative ausgesprochen hat. Ich stelle weiter fest, dass sämtliche Herren, die das Wort ergriffen, dem Antrag der Kommission, es sei auf den bundesrätlichen und vom Ständerat mit einigen wenigen Abänderungen bereits genehmigten Gegenvorschlag einzutreten, unterstützt haben. Ein Antrag auf Nichteintreten liegt nicht vor. So wäre denn der Weg ohne weiteres für die Einzelberatung frei. Aber Sie würden es nicht verstehen, wenn der Sprecher des Bundesrates und Chef des zuständigen Departementes bei einer Vorlage von derartiger Bedeutung und Tragweite nicht auch seinerseits der Einzelberatung noch einige Bemerkungen vorausschicken würde. Dabei klammere ich im Interesse des Zeitgewinns alles das aus, was Gegenstand der Einzelberatung bilden wird. Dazu gehört vorab die Frage der Höhe des Anteils an den Treibstoffzöllen, der für den Strassenbau ausgeschieden werden soll. Dazu werde ich mich bei Behandlung des Artikels 36ter äussern, zu dem ja bereits ein Abänderungsantrag von Herrn Nationalrat Gemperli vorliegt. Ich spreche mich sodann nicht aus zu jenen Fragen, die nicht in der Verfassung, sondern im Ausführungsgesetz und in verbindlichen Bundesbeschlüssen zu regeln sein werden und zu denen deshalb die Eidgenössischen Räte auf Grund besonderer Vorlagen sich später auszusprechen Gelegenheit haben werden. In diese Kategorie der heute nicht zu behandelnden Fragen gehört die Verteilung der von uns beantragten 60% des Benzinzolles auf die verschiedenen in Artikel 36ter genannten Zwecke, darunter auch auf den Finanzausgleich, was mich der Aufgabe enthebt, mich mit den Ausführungen des Herrn Nationalrat Gadiant heute näher auseinanderzusetzen. Diese Verteilung auf die verschiedenen Zweckbestimmungen festzulegen, wird Sache eines besonderen Bundesbeschlusses sein, den wir jeweils auf eine bestimmte Zahl von Jahren zu befristen gedenken, damit nötigenfalls je nach der Entwick-

lung die Schwergewichte mit Zustimmung der Eidgenössischen Räte verschoben und den Erfordernissen angepasst werden können. So werde ich mich neben einigen Darlegungen grundsätzlicher Art nur darauf beschränken, auf jene Fragen einzutreten, die mir in der Eintretensdebatte zur konkreten Beantwortung gestellt wurden.

Wenn sich Herr Nationalrat Leuenberger gestern abend daran gestossen hat, dass wir den Eidgenössischen Räten unsere Vorlage unterbreiten, bevor die Schlussberichte der Planungskommission vorliegen, so scheint er im Augenblick übersehen zu haben, dass es sich um die Stellungnahme zu einer Initiative handelt, und dass für diese Stellungnahme der Eidgenössischen Räte zu einem Volksbegehren gesetzlich bestimmte Fristen vorgesehen sind, dass es somit dem Bundesrat daran gelegen sein musste, nicht in Verzug zu geraten. Wir hätten ja freilich, auch ohne dass eine Initiative eingereicht worden wäre, vom Bundesrat aus den Eidgenössischen Räten eine Verfassungsvorlage unterbreiten müssen, denn wir hatten schon im Jahre 1954 der Planungskommission den Auftrag gegeben, die verfassungsrechtlichen Fragen abzuklären und dem Departement zuhanden des Bundesrates besondere Vorschläge zu unterbreiten. Aber immerhin, die Initiative ist da und die Eidgenössischen Räte müssen diese innert den gesetzlich vorgesehenen drei Jahren verabschieden. Herr Nationalrat Leuenberger hat wohl auch übersehen oder augenblicklich nicht daran gedacht, dass die Festlegung des Nationalstrassennetzes wiederum einem späteren Bundesbeschluss vorbehalten sein wird. Bis zum Zeitpunkt, in dem die Eidgenössischen Räte diesen Bundesbeschluss zu behandeln haben, wird der Bericht der Planungskommission vorliegen. Ich möchte Sie heute schon bitten, dannzumal den sechs Bänden, die jener Bericht umfassen wird, Ihre freundliche Aufmerksamkeit zu schenken, denn die Planungskommission hat gute, umfassende, sehr gewissenhafte, geradezu wissenschaftliche und doch sehr praktische Arbeit geleistet. Wenn gestern abend die Herren Nationalräte Brawand und Reichling meinen Mitarbeitern vom Oberbauinspektorat ihre Anerkennung zollten, so möchte ich meinerseits sämtlichen Mitgliedern der Planungskommission und vorab ihren Präsidenten, dem verstorbenen Herrn Ständerat Wenk, sowie Herrn Nationalrat Brawand für die von ihnen geleistete Arbeit meinen warmen und herzlichen Dank zum Ausdruck bringen.

Zum Kerngedanken der Initiative hat der Bundesrat von Anfang an positiv Stellung genommen in der Überzeugung, dass der Ausbau unseres Strassennetzes sich als eine Notwendigkeit aufdrängt, und dass zur Erfüllung dieser Aufgabe neue Wege beschritten werden müssen. Bei der Ausarbeitung unseres Gegenvorschlages, zu dem die Planungskommission wertvolle Vorarbeit geleistet hatte, sind wir nun in der Tat darauf ausgegangen, eine Lösung zu finden, die es den Initianten ermöglichen oder erleichtern sollte, die Initiative zurückzuziehen, um das Volk und die Stände am Tage der Abstimmung vor eine möglichst einfache und klare Situation zu stellen im Interesse eines positiven Entscheides, den wir zum Nutzen des Landes ehrlich herbeiwünschen.

Herr Nationalrat Gadiant hat gestern erklärt, dass wir vor den Automobilisten in die Knie gesun-

ken seien, und Herr Nationalrat Leuenberger ist noch einen Schritt weitergegangen und hat unsere Tendenz dahin interpretiert, dass der Oberbauinspektor vor der FRS bereits auf dem Bauche liege, und dass der Sprechende im Begriff sei, es ihm gleichzutun. Ich nehme Herrn Leuenberger diese blumige und ausserordentlich bildhafte und anschauliche Sprache gar nicht übel. Ich kann ihm sogar verraten: In meiner Jugend war ich ein sehr eifriger und leidenschaftlicher Turner. Während des ersten Weltkrieges habe ich mich in meiner Kompagnie als Turninstruktor betätigt. Von daher meine schlanke Linie, die immer noch stabil geblieben ist und mit der die Linie des Herrn Leuenberger nicht zu konkurrieren vermag (Heiterkeit). In Erinnerung an diese meine frohe Jugendzeit habe ich nun die Hälfte der letzten Nacht damit zugebracht, zu versuchen, ob ich die Bauchwelle noch zustande brächte! Das ist nicht mehr gelungen! Ich muss deshalb Herrn Leuenberger eine Enttäuschung bereiten. Ich habe schon in der Kommission erklärt, dass es bei uns gar nicht darum gehe, vor den Automobilverbänden einen Kotau zu machen. Wir legen uns vor der FRS und vor den anderen Verbänden durchaus nicht auf den Bauch; aber wir möchten mit diesen Verbänden der Automobilisten, des Strassenverkehrs zusammenarbeiten, um eine gemeinsame Aufgabe mit gemeinsamem Einsatz zu einem guten Ziele zu führen. Freilich, solche kleinlichen Artikel, wie einer in der letzten Freitagsausgabe der „Automobilrevue“ über die Rede des Bundespräsidenten an der Eröffnung des Automobilsalons erschienen ist und auf den Herr Nationalrat Fischer gestern abend schon hingewiesen hat, erleichtern die Zusammenarbeit nicht, und solche Überheblichkeit tut der Sache nicht gut. Das gleiche gilt in bezug auf die masslose und ungerechte Kritik am Zustand unseres Strassenwesens, die Herr Leuenberger gestern abend mit Recht zurückgewiesen und auf die auch Herr Nationalrat Reichling mit ebenso grossem Recht hingewiesen hat. Die Kantone, die bisher als Träger der Strassenhoheit mit Unterstützung des Bundes Hunderte von Millionen für die Verbesserung unseres Strassennetzes aufgewendet haben und die in edlem Wettstreit Strassen bauten und ausbauten, haben das, was überhaupt unter den bisherigen Verhältnissen möglich war, getan und verwirklicht. Was uns fehlt, sind für die grossen Verkehrslinien die Autobahnen und ihre entsprechenden Verbindungs- und Anschlussstrassen. Im übrigen aber dürfen unsere Strassen sich sehen lassen. Sie halten den Vergleich mit jedem Ausland aus. Vielleicht darf ich jene, die alles, was bisher geschaffen worden ist, vernütigen möchten, doch auch daran erinnern, auf welche härtesten Widerstände wir noch vor nur wenigen Jahren stiessen, wir und die kantonalen Bauorgane, wenn es galt, irgendein Dorf oder auch nur eine kleinere Siedlung zu umfahren. Alle diese Dinge müssen reifen und müssen erst recht reifen in einer Demokratie, in der auch in den Fragen des Ausbaus unseres Strassenwesens dem Volk der letzte Entscheid zukommt. Ich gebe nun der Hoffnung Ausdruck, dass in den Kreisen der „Automobilrevue“ und der Verbände die Begeisterung für die Verbesserung unseres Strassennetzes auch dann anhalten werde, wenn es gilt, durch eine zusätzliche Leistung, ohne die wir nach meiner Überzeugung

nicht auskommen werden, die Finanzierung des grossen Werkes sicherzustellen. Zu dieser Hoffnung berechtigen mich übrigens die Stimmen vieler Automobilisten. Persönlich habe ich bisher auch nicht einen einzigen getroffen, der sich nicht bereit erklärt hätte, einer in gewissen Grenzen gehaltenen, zusätzlichen Leistung zuzustimmen. Meines Erachtens spielt dabei – darauf werden wir ja in der Einzelberatung zurückkommen – der Zeitpunkt, in dem wir den Automobilisten dieses Opfer zumuten, die wesentliche Rolle. Es war zu erwarten, dass in der Eintretensdebatte namentlich die Beziehungen zwischen Bund und Kantonen zur Sprache kommen würden, und es konnte nicht überraschen, dass, wie gestern der Präsident der Kommission feststellte, gleich 4 Mitglieder kantonaler Regierungen sich zum Worte meldeten. Damit stosse ich vor zu einigen konkreten Fragen, die ich in aller Kürze beantworten möchte.

Herr Nationalrat Clottu erkundigte sich im allgemeinen über die Mitwirkung und das Mitspracherecht der Kantone bei der Festlegung des Nationalstrassennetzes. Die kantonalen Baudirektoren und die Kantonsingenieure waren schon in der Planungskommission stark vertreten. Wo es nicht möglich war, einem Kanton in dieser Kommission eine eigene Vertretung einzuräumen, wurde in der Planung von Strassenzügen, an denen der Kanton beteiligt war, mit den betreffenden Bauorganen (kantonalen Baudirektionen, Kantonsingenieuren) Fühlung genommen. Es ist für mich selbstverständlich, dass wir auch in Zukunft der engen Schulterfühlung mit den Kantonen nicht entraten können. Wir sind ja auf die Zusammenarbeit mit den Kantonen angewiesen, und ohne diese verständnisvolle Zusammenarbeit wäre es nicht möglich, die grosse Aufgabe, an die wir uns heranmachen, zu einem glücklichen Ende zu führen. Das letzte Wort müssen wir freilich der Bundesversammlung vorbehalten. Auch wird es kaum möglich sein, allen Wünschen der Kantone Rechnung zu tragen.

Ich will in diesem Zusammenhang auch meinerseits der Behandlung der Motion des Herrn Nationalrat Boerlin nicht vorgreifen, dem Bundesrat aber die vollständig freie Stellungnahme dazu vorbehalten. Es handelt sich einfach darum, ob Parallelstrassen zu kommenden Autobahnen, die nach dem Bau der Autobahnen ihren Charakter als Hauptverkehrsstrassen verlieren werden, noch mit Beiträgen des Bundes weiter ausgebaut werden sollen oder ob wir die ohnehin beschränkten Mittel auf die grosszügigen Lösungen konzentrieren müssen. Doch darüber werden wir uns, wie bereits bemerkt, bei Behandlung der Motion unterhalten.

In die gleiche Kerbe wie Herr Börlin hat auch der Solothurner Regierungsrat Dietschi gehauen, ausdrücklich als Regierungsrat mit regierungsrätlicher Instruktion, was im Grunde genommen nicht ganz verfassungsmässig ist (Heiterkeit). Auch er hat dem Bedauern darüber Ausdruck gegeben, dass der Gedanke von Bundesstrassen gerade bei den Kantonen sozusagen auf einhellige Ablehnung gestossen ist. Immerhin hat Herr Dietschi, und dafür danke ich ihm, darauf verzichtet, einen diesbezüglichen Antrag einzubringen, also einen Antrag auf die Wiederaufnahme von Bundesstrassen. Wenn er aber von mir eine Art Promise wünschte (an Promessen pfllegt

man bekanntlich später die Bundesräte aufzuhängen), so kann ich ihm in der Tat diesen Gefallen nicht erweisen. Dafür darf ich ihn auf die Anträge der nationalrätlichen Kommission zu Artikel 36bis, Absatz 4, und Absatz 4bis aufmerksam machen, wo es heisst: „... Berücksichtigung der Belastung der einzelnen Kantone durch das Nationalstrassennetz sowie ihres Interesses und ihrer Finanzkraft.“ In Absatz 4bis dieses Artikels lautet der neue Antrag der Kommission: „Der Bund kann in besonderen Fällen nach den Gesichtspunkten des Absatzes 4 Beiträge an die Kosten des Betriebes und des Unterhaltes der Nationalstrassen leisten.“ Ich habe in der Kommission diesen Anträgen – an denen ja auch das Solothurner Mitglied der Kommission nicht unschuldig war – zugestimmt und werde das auch heute tun.

Herr Nationalrat Reichling kann ich versichern, dass wir es mit dem Schutz des Kulturbodens und – um seine Terminologie aufzunehmen – mit dem Schutz der Gesamtheit der diesbezüglichen legitimen Ansprüche durchaus ernst nehmen werden.

Herr Bonvin muss ich leider mitteilen, dass meines Erachtens der Verfassungsartikel an sich den Kantonen noch nicht die rechtliche Waffe in die Hand gibt, um den für den Strassenbau benötigten Boden zu neutralisieren. Dafür werden erst das Gesetz und baureife Pläne die erforderliche Voraussetzung bieten, sofern nicht in einem bestimmten Kanton das kantonale Recht die Handhabe gibt, so vorzugehen, wie es Herr Bonvin vorschwebt. Den Bergkantonen (das betrifft die zweite Frage des Herrn Bonvin) gedenken wir wie bisher soweit als nur möglich entgegenzukommen und ihrer besonderen Lage bei der Bewilligung von Werkbeiträgen Rechnung zu tragen.

Die Anregungen, die Herr Trüb uns unterbreitete, werden wir mit aller Aufmerksamkeit prüfen.

Nun komme ich zum guten Schluss noch mit einigen ganz kurzen Bemerkungen zu den Ausführungen meines verehrten Freundes, Herrn Nationalrat Gemperli. Herr Nationalrat Gemperli als getreuer Hüter seiner kantonalen Finanzen hat die finanzielle Situation, die sich im Zusammenhang mit dem Ausbau unserer Strassen ergibt, in ganz schwarzen und grellen Farben geschildert und namentlich darauf hingewiesen, dass die Auswirkungen unserer Pläne für die Kantone geradezu von verheerender Wirkung sein müssen. Seine Ausführungen verfolgen die Tendenz, den Anteil der Kantone an den Benzinzolleingängen zu erhöhen und noch über 60% hinauszugehen. Ein diesbezüglicher Antrag liegt ja bereits vor. Herr Gemperli möchte dem Bund weitere 6% abzwacken für diesen Zweck, um die Kantone zu erleichtern. Er geht mit seinem Antrag auf 66%. Nun, in dieser Frage geht es nach meinem Dafürhalten ganz einfach darum: Ist die Notwendigkeit des Strassenausbaus zu bejahen oder nicht? Sie ist nach meinem Dafürhalten zu bejahen, sowohl vom Gesichtspunkt des Automobilverkehrs aus, wie auch im Interesse der Fussgänger, die in den Ortschaften, den Dörfern und Städten ihres Lebens nicht mehr sicher sind; die Notwendigkeit des Ausbaus ist zu bejahen im Interesse unserer Wirtschaft, vor allem im Interesse unseres Fremdenverkehrs. Wir sind verpflichtet, alles zu tun, damit wir nicht umfahren werden. Angesichts dieser Notwendigkeit, die auf

der ganzen Linie nicht bestritten werden kann, meine ich, dürfen wir denn doch auch den Kantonen ein Opfer zumuten und nicht alles nur auf die Kappe des Bundes laden. Ich bin der Auffassung, dass es nach unseren Finanzplänen, die durchaus solid sind und nicht in die Luft bauen, möglich sein wird, die Aufwendungen für den Strassenausbau den Kantonen zuzumuten und sie in verhältnismässig – ich sage ausdrücklich verhältnismässig – kurzer Zeit zu amortisieren.

Mein verehrter Freund Gemperli hat am Schluss seiner Ausführungen das Departement des Innern aufgefordert, nicht durch allzu grosses Vertrauen in die Vorsehung zu sündigen. Das hörte ich aus dem Munde des Herrn Gemperli zum erstenmal, dass das Vertrauen auf die Vorsehung eine Sünde wäre (Heiterkeit). Da möchte ich doch Herrn Gemperli daran erinnern, dass es ganz grosse Heilige gegeben hat, die nur mit dem Vertrauen auf die Vorsehung ganze Häuser bauten und betrieben; allerdings handelte es sich dabei um Heilige, die an Heiligkeit bedeutend grösser waren als wir beide zusammen (Heiterkeit). Ich glaube aber doch, dass wir an die Ausführung der grossen uns bevorstehenden Aufgabe, die das Werk von zwei Generationen sein wird, herantreten wollen mit einem frohen Optimismus und einem gläubigen Vertrauen in die Zukunft.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen  
Le Conseil passe sans opposition à la discussion  
des articles*

*Titel und Ingress*

**Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

*Titre et préambule*

**Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

*Angenommen – Adoptés*

*Art. 1, Ingress, und Abschnitt I*

**Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

*Article premier, préambule, et chapitre premier*

**Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

*Angenommen – Adoptés*

*Abschnitt II, Ingress, Ziffer 1, und Ziffer 2, Ingress*

**Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

*Chapitre II, préambule, chiffre premier, et chiffre 2  
préambule*

**Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

*Angenommen – Adoptés*

*Art. 36 bis, Abs. 1*

**Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

**Antrag Bauer**

... erklärt werden. Notwendige Anschlussstrecken und Bauwerke, die zur technisch richtigen Ausgestaltung der Nationalstrassen erforderlich sind, bilden Bestandteile derselben.

*Art. 36 bis, alinéa premier*

**Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

**Proposition Bauer**

... en général. Les raccordements nécessaires et les ouvrages que requiert un aménagement techniquement rationnel des routes nationales font partie intégrante de celles-ci.

**Bauer:** In Absatz 1 des Artikels 36 bis ist der Grundsatz aufgestellt, dass der Bund auf dem Wege der Gesetzgebung die Errichtung und Benützung eines Netzes von Nationalstrassen sicherstellen wird und dass zu solchen die wichtigsten Strassenverbindungen von gesamtschweizerischer Bedeutung erklärt werden können. Diese Bestimmung hat schon im Ständerat und später in der nationalrätlichen Kommission zu reden gegeben. Wir alle sind uns bewusst, dass angesichts des gewaltig angestiegenen Automobilverkehrs auf den Strassen eine Lösung auf gesamtschweizerischer Basis aus Gründen der Sicherheit und aus volkswirtschaftlichen Überlegungen heraus angestrebt werden muss. Wir wissen aber auch, dass das Problem mit einem guten Ausbau von Verbindungsstrassen zwischen den grösseren Ortschaften allein noch nicht gelöst ist. Ebenso wichtig erscheint mir auch die Frage der Anschlüsse bei den grösseren Ortschaften und Städten an die geplanten Hauptdurchgangsstrassen, und hier wiederum kann es sich nicht nur darum handeln, allein in den grossen Städten mit sogenannten Expressstrassen und dergleichen für Abhilfe zu sorgen. Ähnliche Probleme werden auch in den mehr ländlichen Kantonen entstehen. Es ist ja nicht damit getan, dass durch einen solchen Kanton hindurch eine Autostrasse in offenem und unüberbautem Gelände angelegt wird. Auch hier ist es unerlässlich, die erforderlichen Anschlüsse herzustellen. Dass derartige Anschlüsse Bestandteile der Nationalstrasse bilden, dürfte wohl unbestritten sein.

Herr Bundesrat Etter hat hierzu im Ständerat folgendes ausgeführt:

„Die Strassenanschlüsse in den Städten werden wir nicht vernachlässigen. Beweis dafür ist der Umstand, dass in den 2,9 Milliarden Kosten für die erste Bauetappe 460 Millionen für innerstädtische Strassen vorgesehen sind. Wir sind uns also der Bedeutung der städtischen Anschlüsse und der ausserstädtischen Strassen durchaus bewusst.“

Diese Äusserung verstehe ich so, dass sie sich wohl nicht nur auf grosse Städte bezieht, sondern überall dort Anwendung finden muss, wo notwendigerweise Anschlüsse an die Nationalstrassen zu erstellen sind. Eine andere Auslegung würde dem Grundsatz der Gleichbehandlung jedenfalls nicht mehr gerecht. Besonders die finanzschwachen und die sogenannten „halbstarken“ Kantone könnten eine andere Rechtsanwendung nicht verstehen.



Wenn ich hier als Vertreter eines mehr ländlichen Kantons und einer Kleinstadt spreche, so liegt es mir fern, etwa gegen die grösseren Städte eine Attacke reiten zu wollen. Es geht hier einzig und allein darum, den finanziellen Auswirkungen, die der Nationalstrassenbau einmal zur Folge hat, auch in jenen Gegenden, die gewollt oder ungewollt mit einbezogen werden, Rechnung zu tragen. Was hier mit Bezug auf die Anschlüsse an das Autostrassennetz gesagt ist, gilt sinngemäss auch für die Bauwerke, die zur Über- oder Unterführung solcher Strassen und für ähnliche Massnahmen notwendig werden. Diesen Überlegungen will mein Antrag gerecht werden, indem bereits im neuen Verfassungstext, also in Artikel 36bis, Absatz 1, dieser Grundsatz festgehalten werden soll. Ich möchte ausdrücklich betonen, dass hier lediglich der Grundsatz Berücksichtigung finden soll und dass es dann Sache der Gesetzgebung und allfälliger Verordnungen sein muss, die nähere Details festzulegen.

Es ist mir bereits erklärt worden, dass man mit diesem Grundsatz bezüglich der Umschreibung der Nationalstrassen und was dazu gehöre wohl einiggehen könne, dass er aber nicht in die Verfassung gehöre. Mit dieser Auffassung kann ich jedoch nicht einiggehen. Ich möchte jetzt davon absehen, die zahlreichen Bestimmungen in der Verfassung aufzuzählen, denen weit mehr Gesetzescharakter zukommt, als dies in der vorgeschlagenen Fassung zum Ausdruck kommt. Als einziges Beispiel kann ich mich auf die in Beratung stehende Vorlage des Bundesrates berufen, wo im gleichen Absatz 1 des Artikels 36bis eine ähnliche Bestimmung enthalten ist. Wörtlich heisst es in diesem Artikel:

„Der Bund wird auf dem Wege der Gesetzgebung die Errichtung und Benützung eines Netzes von Nationalstrassen sicherstellen.“ Dann heisst es weiter: „Zu solchen können die wichtigsten Strassenverbindungen von gesamtschweizerischer Bedeutung erklärt werden.“

Also auch hier eine nähere Umschreibung, was schliesslich zur Nationalstrasse gehört.

Die von mir vorgeschlagene Ergänzung liegt auf der gleichen Linie. Sie bringt nichts anderes als die noch notwendige Vervollständigung einer wesentlichen Verfassungsbestimmung. Wir müssen uns klar sein darüber, dass dem Verfassungsartikel über den Ausbau des schweizerischen Strassennetzes grosse Bedeutung zukommt. Mit dieser Vorlage legen wir den Rahmen für eine Aufgabe, die den Bund im Verlaufe der Jahre Milliarden kosten wird. Diese Aufgabe wird aber nicht nur den Bund belasten; sie wird ebensowohl die Kantone und direkt oder indirekt auch die Gemeinden vor finanzielle Probleme stellen. Um so notwendiger ist es, dass schon bei der Schaffung der Verfassungsgrundlage mindestens darüber Klarheit besteht, was alles zum Bau der Nationalstrassen gehört. Kantone und Gemeinden haben sicher ein Anrecht darauf, von allem Anfang an darüber im klaren zu sein, welche Konsequenzen schliesslich diese Autostrassen zur Folge haben. Neben der finanziellen Beteiligung an den Erstellungskosten dieser Nationalstrassen werden den Kantonen für deren Unterhalt Auslagen erwachsen, die vielenorts über das finanzielle Leistungsvermögen hinausgehen. Ich weiss nicht, ob man sich überall schon Rechenschaft darüber gibt, welche Unter-

haltskosten sich aus einem solchen Strassenbau ergeben. Die Erfahrungen im Ausland geben darüber einigen Aufschluss. Dazu kommt, dass der übrige Strassenbau in den Kantonen und Gemeinden als Folge des Autostrassenbaus nicht etwa vernachlässigt werden kann. Der Ruf nach einer Verbesserung auch jener Strassen wird im Gegenteil noch deutlicher zum Ausdruck kommen.

Bei dieser Sachlage ist es nicht verwunderlich, dass – wie bereits einleitend dargetan – der Frage der notwendigen Anschlüsse und Bauwerke für das Nationalstrassennetz eine eminente Bedeutung zukommt, dies auch abstimmungspolitisch gesehen. Für die Volksabstimmung ist eine Klarstellung jedenfalls unerlässlich, dass die erforderlichen Anschlüsse und Bauwerke grundsätzlich Bestandteile des Nationalstrassenbaues bilden. Auf jeden Fall ginge es nicht an, dies beispielsweise nur bei den grossen Zentren so zu handhaben, an anderen Orten hingegen solche Strassen nur mit dem um mehr als die Hälfte reduzierten Ansatz für den gewöhnlichen Hauptstrassenbau zu subventionieren. Dabei ist auch für mich klar, dass nicht jedes in der Nähe gelegene Dorf oder Gehöft seinen eigenen Anschluss haben kann. Die Festlegung derartiger Anschlüsse wird bei vernünftiger Anwendung immer nach den wirtschaftlichen und verkehrstechnischen Notwendigkeiten auszurichten sein.

Nach dem vorliegenden Entwurf der Planungskommission zu einem Bundesgesetz über die Nationalstrassen steht der Entscheid über die Festlegung des Nationalstrassennetzes, die Genehmigung der generellen Projekte und die Verwirklichung der Werke der Bundesversammlung, für Nationalstrassen dritter Klasse dem Bundesrate zu. Damit ist auch zum Ausdruck gebracht, dass diese Instanzen in den von mir aufgeworfenen Belangen mitbestimmen.

Ich bitte Sie, im Interesse der Klarheit dieser Vorlage, meinem Antrag Ihre Zustimmung zu erteilen.

**M. Rosset**, rapporteur: On peut très bien comprendre la proposition de M. Bauer, et celui-ci a tout à fait raison d'attirer l'attention sur les «raccordements» – qui constituent un problème important – et sur les ouvrages qu'exigent un aménagement rationnel des routes nationales. Mais M. Bauer lui-même a senti le point faible de son argumentation puisque, à l'avance, il a relevé que l'on pourrait prétendre que sa proposition appartient davantage à la législation d'application qu'au texte constitutionnel. Si M. Bauer a fait cette observation, c'est que, effectivement, son amendement trouverait beaucoup mieux place dans la législation que dans l'article constitutionnel. Un article constitutionnel doit établir des principes et non pas contenir des dispositions de moindre importance.

Au surplus, l'amendement proposé n'apporterait peut-être pas nécessairement toute la clarté espérée. Que sont les «raccordements nécessaires»? Comme chacun le sait, toutes les routes se raccordent et on pourrait même considérer qu'elles constituent toutes des «raccordements nécessaires», de telle sorte que la seule référence à cette notion du «raccordement nécessaire» paraît insuffisante. Cette

notion devrait être encore précisée et, à mon sens, devrait l'être dans la législation d'application.

Il va sans dire que les raccordements nécessaires font partie des routes nationales ainsi que *a fortiori* les ouvrages en relation avec ces raccordements. Mais, encore une fois, ces questions, à notre sens, doivent être résolues dans la législation d'application, et elles doivent l'être avec précision. De la sorte, il ne nous paraît pas nécessaire d'adapter maintenant l'amendement Bauer à une disposition constitutionnelle.

**Fischer, Berichterstatter:** Der Artikel 36bis, Absatz 1, begründet die Kompetenz des Bundes, auf dem Wege der Gesetzgebung die nötigen Vorschriften für die Errichtung und Benützung eines beschränkten Netzes von Nationalstrassen zu erlassen. Der Absatz 1bis von Artikel 36 begründet damit eine ausschliessliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Damit wird auch der Begriff „Nationalstrassen“ erstmals in unsere Verfassung eingeführt. Nationalstrassen im Sinne der Verfassungsbestimmung sind die wichtigsten Strassenverbindungen von gesamtschweizerischer Bedeutung, die ausdrücklich zu solchen erklärt wurden. Die Frage, welche Bundesinstanz zur Bezeichnung der Nationalstrassen zuständig sei, wurde bis jetzt von den vorbereitenden Instanzen (Planungskommission, Oberbauinspektorat, Departement des Innern) stets als Sache der Ausführungsgesetzgebung erklärt, wobei immer die Meinung vertreten wurde, dass dies nur die Bundesversammlung sein könne. Das Departement des Innern schreibt in seinem Bericht an die interessierten Verbände und politischen Parteien am 12. Juni 1957, die Bundesversammlung sei die geeignete Instanz, um über das Strassennetz, die Führung der Strassen und ihre technische Ausgestaltung zu befinden. Auch die Planungskommission schlägt in ihrem Entwurf für ein Bundesgesetz über die Nationalstrassen, vom 29. März 1957, in Artikel 1 vor, dass die Bundesversammlung die wichtigsten Strassenverbindungen und Anschlussstrecken von gesamtschweizerischer Bedeutung zu Nationalstrassen erkläre. Daraus geht hervor, dass man sich einig ist, dass die Bundesversammlung das Nationalstrassennetz bezeichnen wird, und zwar auf Grund der kommenden Bundesgesetzgebung. Der Antrag des Herrn Bauer, den er in etwas modifizierter Form schon in der Kommission gestellt hat, muss daher richtigerweise bei der Beratung des Ausführungsgesetzes behandelt werden. Wir haben volles Verständnis für das Anliegen und die Sorgen des Herrn Bauer, aber sein Antrag ist eine typische Ausführungsbestimmung, die in das Gesetz oder sogar in die Vollziehungsverordnung gehört, nicht in die Verfassung. Herr Oberbauinspektor Ruckli erklärte uns in der Kommission, dass alle wichtigen Anschlussstrecken an das Nationalstrassennetz unter die vom Bund subventionierten Hauptstrassen fallen. Nach unserer Auffassung sollte sich also Herr Bauer mit dieser Erklärung zufriedengeben.

Nach meiner persönlichen Auffassung muss der Antrag Bauer aus zwei Gründen abgelehnt werden, einmal schon aus redaktionellen Gründen. „Nötige Anschlussstrecken, die erforderlich sind“ sagt zweimal dasselbe, ist eine Tautologie. Es würde ge-

nügen zu sagen „Anschlussstrecken und Bauwerke, die erforderlich sind“.

Das Wichtigste scheint mir folgendes zu sein: Was sind Anschlussstrecken, die zur technisch richtigen Ausgestaltung der Nationalstrassen erforderlich sind? Solche Anschlussstrecken gibt es überhaupt nicht; denn die Anschlussstrecken haben mit der technischen Ausgestaltung des Nationalstrassennetzes nichts zu tun. Zur technisch richtigen Ausgestaltung der Nationalstrassen sind keine Anschlussstrecken erforderlich, wohl aber sind Anschlussstrecken als Zufahrtsstrassen erforderlich. Sie sind für die Benützung der Nationalstrassen nötig, nicht aber für ihre technische Ausgestaltung. Der Antrag des Herrn Bauer erreicht offenbar den Zweck der Übung nicht, denn er müsste sagen, dass die Anschlussstrecken für die Benützung des Nationalstrassennetzes nötig seien und nicht für die technische Ausgestaltung. Herr Bauer hat seinen Text aus dem Artikel 6 des neuen Gesetzes genommen. Dort steht er im Entwurf zum Ausführungsgesetz. Er hat ihn hier aber falsch placiert. Ich glaube, aus diesem Grunde kann der Vorschlag des Herrn Bauer hier nicht berücksichtigt werden. Ich bitte Sie, ihn abzulehnen.

**Bundesrat Etter:** Ich möchte mich dem Antrag der Kommissionsreferenten anschliessen, die bereits darauf hingewiesen haben, dass Herr Bauer schon in der Kommission einen ähnlichen Antrag eingebracht, dann aber darauf verzichtet hat, mit dem Vorbehalt, ihn im Plenum des Rates wieder aufzunehmen. Die Kommission hat aber dem Antrag Bauer an ihrer Sitzung nicht zugestimmt. Der Grundgedanke, der Herrn Bauer vorschwebt, ist durchaus richtig, das haben die beiden Referenten der Kommission anerkannt. Wir können selbstverständlich nicht eine Nationalstrasse bauen, ohne die Städte daran anzuschliessen. Wenn zum Beispiel eine Nationalstrasse zufälligerweise 1 km südlich der Stadt Bern vorbeiführen würde oder auf der andern Seite, am Jurafuss, 1 km weit von Biel entfernt gebaut würde, dann ist es doch ganz selbstverständlich, dass Bern und Biel an diese Nationalstrassen angeschlossen werden müssen und dass diese Anschlussstrassen auch als Nationalstrassen bezeichnet werden. Darüber hat dann die Bundesversammlung bei der Aufstellung dessen, was als Nationalstrasse gebaut werden soll, zu entscheiden. Nach dieser Richtung kann ich Herrn Nationalrat Bauer durchaus beruhigen. Selbstverständlich werden wir der Bundesversammlung beantragen, Anschlüsse an die Städte, also Verbindungen mit den Nationalstrassen, die nötig sind, als Nationalstrassen zu bezeichnen.

Ich finde, der Vorschlag von Herrn Nationalrat Bauer, so gut er gemeint sein mag, sei noch aus einem andern Grunde nicht annehmbar. Es ist eine Tautologie, zu sagen: „Bauwerke, die zur technisch richtigen Ausgestaltung der Nationalstrassen erforderlich sind, bilden Bestandteile derselben.“ Es ist ganz selbstverständlich, dass eine Nationalstrasse so gebaut wird, dass sie technisch richtig ausgestaltet ist. Das ist eine derartige Selbstverständlichkeit, dass ich die Aufnahme der Fassung von Herrn Nationalrat Bauer als einen ganz argen Schönheitsfehler in der Verfassung betrachten müsste. Ich bitte

Sie, dem Antrag Bauer nicht zuzustimmen und davon Vormerk zu nehmen, dass wir die Meinung vertreten, diese Frage sei in der Gesetzgebung zu ordnen. Es wird seinerzeit durch die Bundesversammlung festzustellen sein, was als Nationalstrasse zu gelten hat.

**Bauer:** Ich habe erwartet, dass man mit allerlei verfassungsrechtlichem Bedenken diesen Antrag bekämpfen werde. Herrn Kollega Fischer möchte ich nun allerdings erklären, dass man diesen Antrag nicht einfach mit Wortklaubereien und mit einer ganz anderen Auslegung bekämpfen kann. Es heisst hier ausdrücklich: „Notwendige Anschlussstrecken und Bauwerke, die zur technisch richtigen Ausgestaltung der Nationalstrassen erforderlich sind, bilden Bestandteile derselben.“ Je nachdem wie der Akzent gelegt wird, kann man natürlich so operieren, wie das Herr Fischer getan hat, mit dem Ziel, eine gewisse Verwirrung bei den Mitgliedern des Rates hervorzurufen.

Herr Bundesrat Etter hat erklärt, es sei eine unmögliche Sache, zu erklären: „Bauwerke, die zur technisch richtigen Ausgestaltung der Nationalstrassen erforderlich sind, bilden Bestandteile derselben.“ Er sagt, das sei doch selbstverständlich. Nun, ich habe diese Formulierung teilweise dem Entwurf der Planungskommission zu einem Bundesgesetz entnommen, wo es in Artikel 6 heisst: „Bauwerke, die nach Massgabe der genehmigten Planung zur technisch richtigen Ausgestaltung der Nationalstrassen erforderlich sind, bilden Bestandteile derselben.“ Ja, wenn es schon nicht notwendig sein soll, das überhaupt festzulegen, möchte ich doch fragen, warum denn die Planungskommission unter Mitarbeit des Oberbauinspektorates, des Departements des Innern und zahlreicher Juristen zu dieser Fassung gekommen sind. Hier wird also genau das gleiche gesagt, was ich mit meinem Ergänzungsantrag für die Verfassung anstrebe. Ich möchte nochmals betonen: Es ging mir einzig und allein darum, den Grundsatz im Verfassungsartikel festzuhalten, was schlussendlich zum Nationalstrassenbau gehört, und gar nichts anderes. Wenn nun schon im gleichen Verfassungsartikel bereits eine Detailbestimmung enthalten ist, nach welcher die wichtigsten Strassenverbindungen zu Nationalstrassen erklärt werden können (also auch eine Gesetzesbestimmung), dann lässt sich ebensogut verantworten, auch in der Verfassung zu sagen, dass neben diesen Hauptstrassen schliesslich auch die Anschlüsse und notwendigen Bauwerke Bestandteile des Nationalstrassenbaues bilden sollten. Ich möchte Sie deshalb bitten, diesem Antrag zuzustimmen, weil er für die kommende Volksabstimmung Klarheit schafft.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Bauer	54 Stimmen
Dagegen	64 Stimmen

*Art. 36 bis, Abs. 2*

**Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

*Art. 36 bis, al. 2*

**Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

*Angenommen – Adopté*

*Art. 36 bis, Abs. 3*

**Antrag der Kommission**

Der wirtschaftlich nutzbare Boden ist nach Möglichkeit zu schonen. Den durch die Anlage von Nationalstrassen entstehenden Nachteilen in der Verwendung und Bewirtschaftung des Bodens ist durch geeignete Massnahmen auf Kosten des Strassenbaues entgegenzuwirken.

**Antrag Akeret**

Der wirtschaftlich nutzbare Boden ist nach Möglichkeit zu schonen, und auf die lokalen Verkehrsverbindungen ist Rücksicht zu nehmen. Den bei der Anlage von Nationalstrassen in der Verwendung und Bewirtschaftung des Bodens und durch die Erschwerung des lokalen Verkehrs entstehenden Nachteilen ist mittels geeigneter Massnahmen auf Kosten des Strassenbaues entgegenzuwirken.

*Art. 36 bis, al. 3*

**Proposition de la commission**

Les terres productives seront ménagées autant que possible. Les inconvénients résultant du fait que la construction de routes nuira à l'utilisation et à l'économie de terrains doivent être compensés par des mesures appropriées, dont les frais seront portés au compte de la construction de la route.

**Proposition Akeret**

Les terres productives seront ménagées autant que possible et il sera tenu compte du réseau routier local. Les restrictions apportées par la construction de routes nationales à l'utilisation et à l'exploitation de terrains, de même qu'au trafic local, doivent être compensées par des mesures appropriées dont les frais seront portés au compte de la construction de la route.

**Akeret:** Gestatten Sie, dass ich hier auf einen Punkt hinweise, der im Texte des Gegenentwurfes und der bundesrätlichen Botschaft nach meiner Auffassung zu wenig Berücksichtigung gefunden hat. Die grosse Siedlungsdichte des schweizerischen Mittellandes, die hier ungleich grösser ist als im Auslande, stellt den Autostrassenbau in unserem Lande vor besondere Aufgaben. Unser Land ist eng-räumig, topographisch wie siedlungsmässig, und der Autostrassenbau muss auf diese Eigenart Rücksicht nehmen. Was den Artikel 36 bis, Absatz 3, betrifft, so stellen wir mit Befriedigung fest, dass das Problem der Zerschneidung von Kulturland und der Trennung von Grundstücken in diesem Verfassungszusatz seine Lösung gefunden hat. Damit wurde dem Begehren der Landwirtschaft Rechnung getragen.

Neben der Durchschneidung von Kulturland wirft der Autostrassenbau aber ein weiteres, schwerwiegendes Problem auf, das wenigstens im Grundsatz in der Verfassung berücksichtigt werden sollte. Es handelt sich um die Durchschneidung von Gemeinden, Siedlungsgebieten und von Wohnquartieren, und die Unterbindung von Hunderten, ja Tausenden von lokalen und regionalen Verkehrsverbindungen. Wir müssen uns vorstellen, das schweizerische Autobahnen-Kreuz und das übrige Autostrassennetz berührt Hunderte von Gemeinden. Das Gebiet dieser organisch gewachsenen Gemein-

wesen wird durch 20–26 m breite Verkehrsstränge durchschnitten, die keinen gemischten Verkehr mehr dulden und nicht mehr «à niveau» gekreuzt werden dürfen. Hier müssen Strassen aufgehoben und verlegt, lokale und regionale Verkehrsverbindungen neu angelegt und umgeleitet werden. Die Trennung der betroffenen Gebiete wird sich viel radikaler auswirken, als es bei den Eisenbahnen der Fall war. Die Gefahr besteht daher, dass durch die Aufhebung und Verlegung von Strassen die Zahl und Qualität der lokalen Verkehrsverbindungen geschmälert wird, dass für die Bevölkerung Umwege von mehreren hundert Metern bis mehreren Kilometern entstehen, dass viele ländliche Gebiete schwerer zugänglich sein werden und auf die Schattenseite des Verkehrs zu liegen kommen. Primär muss daher verlangt werden, dass die Autostrassen keine Siedlungsgebiete durchschneiden, sondern dass sie möglichst am Rande der Siedlungsgebiete, tangential zu den Gemeinden und Städten, geführt werden. Damit wird erreicht, dass nicht nur die Durchschneidung von Kultur- und Bauland sich weniger empfindlich auswirkt, sondern dass auch das lokale Verkehrsnetz nicht dort angeschnitten wird, wo es am dichtesten ist. Diese Forderung ist durchaus aktuell. Denn es existieren für den Kanton Zürich eine Anzahl Autostrassenprojekte, die dicht besiedelte Gemeindeteile berühren. Dies ist zum Beispiel in Wangen-Brüttisellen und Wülflingen der Fall.

An die erste muss sich die zweite Forderung knüpfen, dass auf die Erhaltung der lokalen Verkehrsverbindung Rücksicht zu nehmen ist und dass diese mittels Unter- und Überführungen und Verkehrsteilungen an allen Anschlusspunkten in früherer Qualität wieder hergestellt werden. Dies darf umso eher verlangt werden, als der Lokalverkehr im Umkreis von 50 km immer noch 70–80% des gesamten Verkehrsvolumens ausmacht. Auf Grund der bisherigen Erfahrungen mit dem Autostrassenbau im Kanton Zürich, der allerdings noch nicht auf Grund der neuen Verfassungs- und Gesetzesgrundlagen erfolgen kann, sind die skizzierten Forderungen durchaus nicht selbstverständlich. Wir müssen im Gegenteil annehmen, dass die Autostrassenplaner nicht unbedingt geneigt sind, die Interessen und das Mitspracherecht der Gemeinden und Regionen überall gebührend zu berücksichtigen. Dazu kommt die Frage der Kostentragung, wie sie auch von Herrn Kollege Bauer angeschnitten wurde. Werden die Ersteller der Autostrassen die Kosten übernehmen für alle Bauwerke, die von den Gemeinden im Interesse ihrer Bevölkerung verlangt werden, oder wird nicht an vielen dieser Punkte ein Kampf entbrennen zwischen den Erstellern der Autostrassen und den Gemeinden um das Ausmass und die Kostentragung bei der Wiederherstellung des früheren Zustandes? Ich spreche zu dieser Frage, weil ich als Vertreter des nördlichen Kantons Zürich in der Lage bin, im Autostrassenbau einigen Anschauungsunterricht zu geniessen. Bei der Umfahrungsstrasse von Andelfingen mussten auf einer Strecke von 5 km vier Strassen neu angelegt werden, von denen zwei erst nachträglich auf Intervention der Gemeinden hin in Unterführungen verlegt wurden. Eine weitere Intervention ist bisher erfolglos geblieben. Der Verkehr der Gemeinden und

Grundbesitzer mit den projektierenden Instanzen gestaltete sich mühsam und aufreibend. Eingaben wurden zum Teil lange oder gar nicht beantwortet, und die meisten Verbesserungen zugunsten des lokalen Verkehrs mussten erkämpft werden. Die Erfahrung der Gemeinden mit dem Autostrassenbau sind also nicht derart, dass sie dazu ermuntern würden, den Planern «plein pouvoir» zu geben.

Im weitem stellt sich die Frage der Anschlüsse von technisch guten, gefahrfreien Zufahrten zu den Autostrassen, wie sie bereits Herr Bauer angetönt hat. Wir dürfen heute annehmen, dass die Frage der Umfahrung von Ortschaften in den meisten Fällen in positivem Sinne beantwortet wird. Man hat hier in den letzten Jahren einiges gelernt und eingesehen und sich in vielen Landgemeinden und Kleinstädten mit einer Umfahrung abgefunden. Ja, man begrüsst diese sogar im Interesse der Bevölkerung. Damit stellt sich aber die Aufgabe für die grösseren Ortschaften, den Anschluss an die Autobahnen sicherzustellen. Es fragt sich hier: Wird eine strenge oder large Praxis geübt werden, oder wird jede grössere Gemeinde um einen solchen Anschluss an den Verkehrsstrom kämpfen müssen? Man hat dem ländlichen Gewerbe gesagt, der Automobilist (der Tourist) werde die Ortschaften, die Gasthöfe und kulinarischen Kultstätten finden, auch wenn sie abseits von den Autobahnen lägen. Ohne gute und bequeme Anschlüsse wird jedoch der Verkehrsstrom an diesen Gebieten, an unseren stattlichen Bezirksflecken und hübschen Kleinstädten vorbeiflutet. Die Touristik selbst besitzt das allergrösste Interesse daran, dass sich der Verkehr durch unser Land verästeln kann. Unser Ziel kann es nicht sein, dass der ausländische Automobilist unser Land in einem halben Tag durchheilt, ohne dass man ihm so oft wie möglich Gelegenheit gibt, sich unsere Naturschönheiten anzusehen und mit den Eigenarten von Land und Leuten vertraut zu machen. Eine Autobahn lockert ohnehin diesen Kontakt. Der Tourist wird gerade von dem isoliert, was wir ihm zeigen möchten; das touristische Erlebnis wird verflacht.

Die Verkehrsteilungsanlagen, die die Aufgabe haben, den Verkehr auf die Landschaft hinauszuleiten und den Anschluss der Einzelregionen und grösseren Ortschaften mit den Autobahnen herzustellen, müssen jedoch zweckentsprechend angelegt sein. Man möchte wünschen, dass die Autobahnplaner auch hier grosszügig in ihrem Denken sein werden, denn es ist unmöglich, bei einer Autobahn, auf der mit einem Tempo von 80 bis 100 km gefahren wird, bei lebhaftem Verkehr nach links abzubiegen. Daher werden gute Verkehrsteilungsanlagen oder kreuzungsfreie Umleitungen notwendig werden. Dass diese Forderung nicht etwa abwegig oder überflüssig ist, beweist wiederum das Beispiel der Umfahrungsstrasse von Andelfingen, wo der Gemeinderat sich vorderhand noch vergeblich um einen technisch gut angelegten und weniger unfallgefährlichen südlichen Anschlusspunkt an diese Strasse bemüht. Grundsätzlich möchte ich aus diesen Überlegungen heraus feststellen: Die Erhaltung des lokalen und regionalen Verkehrs ist für die umfahrenen Ortschaften und für die von den Autos durchschnittenen Gebiete lebenswichtig. Wir müssen vermeiden, dass die ländlichen Wirtschaftsgebiete durch die Erschwerung des lokalen Verkehrs in ihrer Entfaltung

gehemmt werden und dass durch die Autostrassen das Leben unseres Landes noch stärker auf die grossen Städte konzentriert wird. Die Autobahnen würden dadurch, dass sie den Verkehr zwischen den Städten wesentlich erleichtern, mit dem offenen Land jedoch erschweren, zu einem weiteren Element der Zentralisation und Verstädterung, und dies liegt sicher nicht auf der Linie unserer Landesplanung. Auf Grund dieser Überlegungen scheint es mir notwendig zu sein, dass im Interesse der Gemeinden und Regionen, welche durch die Autobahnen berührt werden, eine Sicherung in die Verfassung eingebaut wird, in dem Sinne, dass den Erstellern der Autostrassen durch Verfassung und Gesetz der Auftrag erteilt wird, auf die Erhaltung der lokalen und regionalen Verkehrsverbindungen Rücksicht zu nehmen und der unzweifelhaft drohenden Erschwerung des lokalen Verkehrs durch geeignete Massnahmen auf Kosten der Autostrassen entgegenzuwirken. In diesem Sinne schlage ich Ihnen für Artikel 36bis, Absatz 3, einen entsprechend ergänzten Text vor. Ich glaube nicht, dass wir mit diesem Antrag offene Türen einrennen. Man wird ihm auch nicht entgegenhalten können, er gehöre nicht in die Verfassung hinein. Mir scheint ein Grundsatz, der das blühende Leben unserer Gemeinden und die gesunde föderalistische Struktur unseres Landes schützen will, durchaus verfassungskonform. Verstehen Sie mich recht, ich möchte hier nicht Kirchturmpolitik treiben, sondern lediglich verlangen, dass das grosse Werk unserer Autobahnen auch auf das Leben im Kleinen unseres Landes abgestimmt wird.

**M. Rosset**, rapporteur: Le troisième alinéa de l'article 36bis vise la protection des terrains productifs, d'une part, et, d'autre part, le dédommagement qui sera dû pour les inconvénients résultant de la construction de routes nationales. Il s'agit donc d'une disposition importante et votre commission, sur proposition de M. Reichling, a étendu la portée de ce troisième alinéa. Elle l'a étendue en ayant recours à la notion de l'«économie» des terrains en cause, la «Bewirtschaftung». Ce terme d'«économie» a évidemment une portée considérable et je pense que nous devons nous féliciter de cette introduction dans le texte, car cette notion va bien au-delà de la notion d'utilisation, d'exploitation ou de culture. Si bien qu'aujourd'hui, à la suite de l'amendement de la commission, nous avons le texte suivant: «... nuira à l'utilisation et à l'économie de terrains». Nous avons donc deux notions: l'utilisation et l'économie.

M. Akeret propose d'introduire une troisième notion, celle du trafic local. A vrai dire, il semble – il est même très probable – que cette notion du trafic local est comprise dans les notions d'utilisation et d'économie des terrains.

Cela étant, la proposition de M. Akeret apparaît comme superflue. Nous ne pensons donc pas qu'il soit nécessaire de l'adopter.

**Fischer**, Berichterstatter: Vorerst eine Bemerkung allgemeiner Art zu Artikel 36bis, Absatz 3. Dieser Absatz statuiert den Grundsatz, dass den Nachteilen, die durch den Bau von Autostrassen infolge Verwendung des nutzbaren Bodens entstehen, durch geeignete Massnahmen entgegen gewirkt werden soll. Unter geeigneten Massnahmen

sind auch Entschädigungen nach den Grundsätzen des Enteignungsrechtes zu verstehen. Der Ständerat hat den Ausdruck „bestimmungsgemässe“ gestrichen aus der Überlegung, dass sich die ursprüngliche Verwendung des Grundstückes durch den Bau einer Strasse, durch das Grundstück hindurch oder neben dem Grundstück vorbei, ändern könne, da das Grundstück eventuell einer anderen Bestimmung zugeführt werde. Bei der Regelung der Entschädigungsfrage ist die neue Verwendung zu berücksichtigen. Aus ähnlichen Überlegungen beantragt Ihre Kommission die Fassung „Verwendung“ zu ergänzen durch „Bewirtschaftung“. Es soll damit klarer zum Ausdruck gebracht werden, dass nicht nur die Nachteile in der Verwendung, sondern auch die Nachteile in der Bewirtschaftungsmöglichkeit berücksichtigt werden sollen. Der Bundesrat stimmt der nationalrätlichen Fassung zu. Herr Bonvin hat in der Kommission einen Antrag eingebracht, es sei in diesen Verfassungsentwurf eine Bestimmung aufzunehmen, wonach der Bund den Kantonen die Kosten für die Vorbereitungsarbeiten und den Landerwerb vorzuschüssen habe. Nach den Aufschlüssen, die uns Herr Bundesrat Etter und Herr Oberbauinspektor Dr. Ruckli in der Kommission gegeben haben, ist vorgesehen, dass bei der kommenden Neuregelung über die Verteilung des Benzin zollanteils an die Kantone ein gewisser Betrag ausgedient wird, der für die Präliminarien im Autobahnbau, das heisst für die Kosten des Landerwerbs und für die Landumlegungen, zur Verfügung stehen soll. Herr Bonvin hat auf Grund dieser Erklärungen und Zusicherungen, die hier in aller Form festgehalten werden sollen, auf einen Antrag verzichtet. Dem Wunsche des Herrn Bonvin wird Rechnung getragen werden.

Nun eine Bemerkung zum Antrag des Herrn Akeret. Herr Akeret wünscht, dass auf die lokalen Verkehrsverbindungen Rücksicht zu nehmen sei und dass die Nachteile aus der Erschwerung des lokalen Verkehrs beseitigt bzw. berücksichtigt werden sollen. An und für sich wäre der Antrag des Herrn Akeret nicht ohne weiteres als abwegig zu bezeichnen, aber erstens gehört er wiederum nicht in die Verfassung, sondern ins Gesetz, und zweitens glaube ich, wird durch die heutige Planung des Nationalstrassennetzes den Wünschen des Herrn Akeret ohne weiteres Rechnung getragen. Man hat sogar kritisiert, dass in diesem Nationalstrassennetz zu viele Anschlüsse vorhanden sind. Wenn ich mich richtig erinnere, sollen in den 1500 oder 1600 km Nationalstrassennetzes etwa 140 Anschlüsse vorgesehen sein. So sind zum Beispiel auf der Strecke Rothrist–Olten–Luzern von etwa 45–50 km Länge sechs oder sieben Anschlüsse vorgesehen, das heisst auf etwa 7–8 km ein Anschluss. Ich glaube, dass man nach dieser Richtung nur des Guten zu viel tut und dass es nicht notwendig ist, dass man diese Anschlussgefahr durch eine Bestimmung, wie sie Herr Akeret vorschlägt, noch vergrössert. Ich möchte Sie bitten, den Antrag des Herrn Akeret abzulehnen. Wenn man das, was Herr Akeret wünscht, in die Verfassung hineinnehmen wollte, müsste man noch viele andere Dinge in der Verfassung aufführen, auf die dann beim Strassenbau Rücksicht zu nehmen wäre, vielleicht noch wichtigere Dinge als die Rücksichtnahme auf die lokalen Verkehrsverbindungen.

Bundesrat **Etter**: Artikel 36bis, Absatz 3, ist in unsere Vorlage aufgenommen worden, um gegenüber der Landwirtschaft ganz bestimmte Garantien zu übernehmen. Sie erinnern sich daran, dass vor zwei oder drei Jahren Herr Nationalrat Wartmann im Nationalrat ein Postulat eingereicht hat, das vom Bundesrat verlangte, in der Gesetzgebung für den Ausbau unseres Strassennetzes, die damals vorbereitet wurde, Bestimmungen aufzunehmen zum Schutze der Landwirtschaft. Wir haben damals jenes Postulat entgegengenommen und wollen ihm Rechnung tragen. Ich habe die Auffassung, dass in der Tat die Landwirtschaft einen Anspruch darauf geltend machen kann, in der Verfassung schon mit bestimmten Garantien ausgerüstet zu werden. Die Landwirtschaft muss doch für den Bau neuer Strassen und für den Ausbau bestehender Strassen ein ganz grosses Opfer auf sich nehmen. Es ist dies ein Opfer nicht nur für die Landwirtschaft, sondern jeder Verlust an Kulturboden ist ein Opfer für das Land und bildet eine Einbusse für das Land. Deshalb haben wir diesen Absatz 3 ausdrücklich zum Schutze der Landwirtschaft vorgesehen und darüber hinaus allerdings auch noch zum Schutze anderer Grundeigentümer, die in ihren berechtigten Ansprüchen durch den Bau von Nationalstrassen oder der andern Strassen geschädigt werden könnten.

Der Antrag Akeret geht nun weit über das hinaus, was dem Absatz 3 an Ziel zgedacht war. Er trägt ein ganz neues Element in die Schutzbestimmungen der Verfassung hinein, nämlich die Rücksichtnahme auf die lokalen Verkehrsverbindungen. Da ist nicht einmal der Vorbehalt angebracht, der für die Schonung des wirtschaftlich nutzbaren Bodens gilt und der nach unserem Antrag lautet: „Der wirtschaftlich nutzbare Boden ist ‚nach Möglichkeit‘ zu schonen.“ Bei der Erweiterung, die Herr Akeret vorschlägt, wäre ohne irgendwelchen Vorbehalt auf die lokalen Verkehrsverbindungen Rücksicht zu nehmen.

Herr Akeret hat erklärt, er wolle keine Kirchturmpolitik treiben. Das gebe ich gerne zu. Aber wenn wir seinen Antrag annähmen, würden wir der Kirchturmpolitik Vorschub leisten, und zwar in einer Art und Weise, die der Verwirklichung des Ausbaus unseres Strassennetzes sehr hemmend und sehr unangenehm werden könnte. Was Herr Akeret hier vorschlägt und in die Verfassung aufgenommen haben möchte, müssen wir doch im Grunde genommen dem „Bon sens“ der Techniker und Ingenieure überlassen. Diese werden sich doch schon bemühen, das zu realisieren, was möglich ist. Wenn wir aber in die Verfassung diese Rücksichtnahme auf die lokalen Verkehrsverbindungen – lokal, das geht bis ins Kleinste hinein – aufnehmen, dann geben wir mancher Gemeinde, manchem Dorfe, manchem Weiler eine Waffe in die Hand, die dann den Behörden, namentlich auch den kantonalen Behörden – diese stehen ja der Sache viel näher als wir – sehr zu schaffen geben kann. Da möchte ich darauf hinweisen: Was heisst das, lokale Verkehrsverbindungen? Die Rücksichtnahme auf die lokalen Verkehrsverbindungen kann sich für verschiedene Gemeinden sehr verschieden auswirken. Da ist die Gemeinde A, und da ist die Gemeinde B. Die Gemeinde A verlangt, gestützt auf diesen Verfassungsartikel, Rücksichtnahme auf ihre lokalen Ver-

kehrsverbindungen, und die Gemeinde B verlangt genau das gleiche, aber A und B verlangen gerade das Gegenteil dessen, was die andere Gemeinde verlangt. Wie stellt sich dann die Situation heraus? Dann muss entschieden werden, mit dem Resultat, dass eine Gemeinde höchst unzufrieden ist. Das hat auch keinen Zweck. Diese Sachen müssen wir nicht der Verfassung, sondern den bauleitenden und planenden Ingenieuren sowie den kantonalen Bauorganen, den kantonalen Regierungen, überlassen. Wir dürfen diesen nicht noch mehr Schwierigkeiten bereiten und vorbereiten, als sie ohnehin werden in Kauf nehmen müssen.

Ich schliesse mich dem Antrag der beiden Kommissionsreferenten an und bitte Sie, dem Antrag Akeret, so gut er gemeint sein mag, nicht Folge zu geben.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag Akeret	27 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	59 Stimmen

#### **Antrag der Kommission**

*Art. 36bis*

*Abs. 4*

Die Erstellungskosten der Nationalstrassen werden auf Bund und Kantone verteilt, unter Berücksichtigung der Belastung der einzelnen Kantone durch das Nationalstrassennetz sowie ihres Interesses und ihrer Finanzkraft.

*Abs. 4bis*

Der Bund kann in besonderen Fällen nach den Gesichtspunkten des Absatzes 4 Beiträge an die Kosten des Betriebes und des Unterhaltes der Nationalstrassen leisten.

#### **Proposition de la commission**

*Art. 36bis*

*Al. 4*

Les frais de construction des routes nationales sont répartis entre la Confédération et les cantons, compte tenu des charges imposées aux différents cantons par le réseau des routes nationales, ainsi que de leur intérêt et de leur capacité financière.

*Al. 4bis*

Dans des cas particuliers, la Confédération verse, en se fondant sur les éléments pris en considération au quatrième alinéa, des contributions aux frais d'exploitation et d'entretien des routes nationales.

**M. Rosset**, rapporteur: S'agissant de l'alinéa 4, nous constatons que le texte du Conseil des Etats prévoyait deux critères: d'une part, l'intérêt des cantons, d'autre part, leur capacité financière, pour répartir les frais de construction des routes nationales entre la Confédération et les cantons.

Votre commission a ajouté un troisième critère, celui des charges imposées aux différents cantons par le réseau des routes nationales. En effet, il faut tenir compte de la situation spéciale de certains cantons qui auront des charges particulièrement lourdes à supporter en raison de leur structure et de leur position géographiques. On y a déjà fait allusion lors du débat d'entrée en matière.

En outre, votre commission a détaché la dernière phrase de l'alinéa 4 pour en faire un alinéa 4bis. Vous remarquerez que cette dernière phrase a été introduite par le Conseil des Etats. Par rapport au texte du Conseil fédéral, il s'agit d'une innovation importante, qui vise les frais d'exploitation et d'entretien des routes nationales et non plus seulement les frais de construction. Votre commission a pu, en principe, se rallier à la solution du Conseil des Etats. Toutefois, elle a estimé nécessaire d'introduire ici aussi les trois critères de l'alinéa précédent.

**Fischer, Berichterstatter:** Die Anträge der Kommission zu den Absätzen 4 und 4bis bedeuten keine prinzipielle Änderung an der Vorlage des Bundesrates und des Ständerates. Der Bundesrat hatte in der von ihm vorgeschlagenen Formulierung, wonach die Erstellungskosten unter Berücksichtigung des Interesses der Kantone sowie ihrer Finanzkraft unter Bund und Kantone verteilt werden, auch die unterschiedliche Belastung der Kantone verstanden. Nun ist es aber offensichtlich, dass die finanzielle Belastung mit dem Interesse eines Kantons keineswegs korrespondiert; im Verhältnis zum Interesse oder auch zur Finanzkraft kann die Belastung eines Kantons durchaus aus dem Rahmen fallen. Durch die Fassung der Kommission wird die effektive Belastung des Kantons neben dem Interesse und der Finanzkraft als Kriterium für die Festlegung der beidseitigen Kostenanteile hervorgehoben. Im Absatz 4bis ist derselbe Grundsatz aufgestellt für die besonderen Fälle, wo der Bund ausnahmsweise an die Kosten des Betriebes und des Unterhaltes der Nationalstrassen Beiträge leistet.

Der Bundesrat schliesst sich der Auffassung und den Anträgen der Kommission an.

*Angenommen – Adoptés*

*Abs. 5*

#### **Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

*Al. 5*

#### **Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

*Angenommen – Adopté*

*Art. 36ter, Abs. 1*

#### **Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

#### **Antrag Gemperli**

Der Bund verwendet nach Massgabe der Gesetzgebung zwei Drittel des Reinertrages...

*Art. 36ter, alinéa premier*

#### **Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

#### **Proposition Gemperli**

La Confédération affecte, conformément à la législation, deux tiers du produit net...

**Gemperli:** Ich bin Herrn Bundesrat Etter zu grossem Dank verpflichtet für seine Aufmunterung zu grösserem Gottvertrauen. Ich weiss als Finanzchef, dass man sehr auf diese Hilfe Gottes angewiesen ist, auch wenn man gute Finanzpläne erstellt. Aber darum geht es jetzt, zu untersuchen, ob diese Finanzpläne genügend seien. Ich glaube – um es gleich vorweg zu nehmen –, dass noch genügend Raum bleiben wird für die Barmherzigkeit Gottes, auch wenn Sie jetzt meinem Antrag zustimmen.

Ich habe bereits in der Eintretensdebatte darauf hingewiesen, dass der Angelpunkt der Finanzierung dieser Vorlage in Artikel 36ter liege, wenigstens beim jetzigen Finanzierungssystem, wo man eben zur Hauptsache auf die Zollerträge angewiesen ist. Wir können vielleicht später darüber reden – ich wäre dazu bereit –, ob man etwas mehr zur Gebührenprinzip übergehen wolle. Hier geht es also um die Frage, ob diese 60% gemäss Artikel 36ter, Absatz 1, genügen oder nicht. Zum voraus stelle ich fest, dass jetzt – im Gegensatz zur heutigen Ordnung – zwei Rechnungen vorhanden sind, nämlich eine für den Bund, für seinen Anteil an den Kosten der Nationalstrassen, und ferner die übliche Rechnung über die Beiträge an die Kantone, jene Beiträge, die in den Litera b bis e aufgeführt sind. Hier möchte ich gleich beifügen, dass neu auch noch die Beiträge an die vier Kantone mit internationalen Alpenstrassen im Ausmass von rund 1,6 Millionen Franken aus diesen 60% zu decken sind. Was also nach der neuen Ordnung für die Beiträge der Kantone gemäss Artikel 36ter übrig bleiben wird, hängt entscheidend von der Höhe des Quotenanteiles der anderen Rechnung ab, nämlich der Rechnung des Bundes. Die Planungskommission hat hierfür 20% in Aussicht genommen, während das Oberbauinspektorat 25 von den 60 Anteilprozenten in Anspruch nehmen möchte. Je nachdem würden also für die Beiträge an die Kantone noch 40 bis 35% verbleiben, woraus dann erst noch die Sonderbeiträge an die vier Kantone mit internationalen Alpenstrassen in der Höhe von etwa 1,6 Millionen Franken zu begleichen wären. Diese Kürzungen von mindestens 10 bis 15% gegenüber bisher wollen in einem Zeitpunkt vorgenommen werden, wo man den Kantonen mit dem Bau der Nationalstrassen neue, grosse Lasten überbindet. Ich habe bereits in der Eintretensdebatte diese Belastungen beziffert; es geht ziemlich genau um die Hälfte der heutigen Strassenaufwendungen. Das Endergebnis ist für die Kantone beunruhigend klar. Der Bau der Nationalstrassen bedingt Mehraufwendungen in einem gewaltigen Ausmass, während auf der andern Seite die Beitragsquoten an die traditionellen Kategorien von Strassenaufwendungen in einem empfindlichen Ausmass herabgesetzt werden sollen, ohne dass jene Aufgaben etwa kleiner werden. Es ist bei der Eintretensfrage von verschiedenen Rednern darauf hingewiesen worden; dass dies nicht der Fall sein kann; das alte Hauptstrassennetz wird nach wie vor der wichtigste Träger des schweizerischen Verkehrs bleiben.

Natürlich wird von allen Seiten nun nach dem mutmasslichen neuen Verteiler gefragt werden. Wo sollen die Prozente abgebaut werden, die ausgedehnt werden müssen für die Nationalstrassen, das heisst den Anteil des Bundes; wo sollen diese

20–25% bzw. netto 10–15% weggenommen werden? Herr Brawand hat gestern bereits bestätigt, dass das in erster Linie der Fall sein werde bei den Beiträgen an die Kantone für den Bau der übrigen Hauptstrassen, wo nur noch 15 gegenüber den bisherigen 20% bezahlt werden sollen. Nach dem Oberbauinspektorat wären es noch 12%. Ebenso würde der Beitrag herabgesetzt für die sogenannten allgemeinen Beiträge an die Kosten der dem Motorfahrzeug geöffneten Strassen (wenigstens nach dem Oberbauinspektorat); vor allem würden die zusätzlichen Beiträge im Sinne des Finanzausgleiches von 10 auf 5% abgebaut. Ich mache Sie darauf aufmerksam, dass hier sieben Kantone beteiligt sind. Das wird also in bezug auf den Verteiler etwa zu erwarten sein.

Ich bin mir darüber klar, dass wir – ich habe deshalb bei der Eintretensdebatte gar nicht stark reklamiert – inskünftig nicht mehr die direkte Methode der Finanzierung anwenden können, sondern dass wir, wie der Bund, auf den Anleihsenweg angewiesen sein werden, dass wir einer Verschuldung entgegengehen werden, wenn wir diese Aufgabe erfüllen wollen.

Es gibt aber auch hier materielle und formelle Grenzen der Tragfähigkeit einer weiteren Überschuldung.

Die formellen Grenzen: In verschiedenen Kantonen, wenigstens im Kanton St. Gallen, müssen die Bauprogramme mit diesen grossen Summen dem Volke vorgelegt werden. Herr Bundesrat Etter hat gesagt, wir könnten nicht alles auf die Kappe des Bundes legen. Ich glaube, wir haben genügend dargestellt – ich möchte es noch einmal in aller Kürze illustrieren –, dass die künftigen Belastungen der Kantone ausserordentlich gross sein werden. Ich bin Herrn Kollege Dietschi-Solothurn sehr dankbar, dass er hierin vorausgegangen ist. Auch habe ich vom Herrn Baudirektor des Kantons Aargau, dessen Kanton über relativ nicht gerade ungünstige Finanzverhältnisse verfügt, bereits ein ähnliches Klagelied gehört. Unser Baudirektor – um es in aller Kürze noch einmal festzulegen – hat meines Erachtens sehr solide Rechnungen angestellt über die künftige Entwicklung, insbesondere für die erste Etappe 1960–1970. Er gelangt zu einem Passivsaldo der Rechnung von rund 76 Millionen Franken, welche 76 Millionen Franken hinzu kämen zu den 26 Millionen Passivsaldo aus dem vierten Strassenbauprogramm 1956–1960. Ich möchte noch beifügen: In diesem Bauprogramm sind erst etwa 30 km Nationalstrassen enthalten, bei einer Gesamtlänge solcher Strassen von 108 km. Sie werden verstehen, dass ich gelegentlich versuche, Atem zu schöpfen, um Vergleiche anzustellen und einen Grössenbegriff dafür zu bekommen, welches die künftige Entwicklung der Überschuldung sein wird. Ich möchte nur darauf hinweisen, dass diese neuen rund 100 Millionen Franken zu rund 27 Millionen Franken bestehender Überschuldung hinzukommen, bei einer Staatsschuld gegenüber Dritten von 99 Millionen Franken. Ich verstehe den Ausruf von Herrn Dietschi-Solothurn sehr gut: „Schaffen Sie nicht weitere notleidende Kantone!“ Ich füge hinzu: „Schaffen wir nicht eine unverhältnismässige weitere Überschuldung des Bundes!“ (Ich werde nachher noch zwei Worte darüber verlieren.)

Ich glaube, im Interesse der Aufgabe zu handeln, wenn ich feststelle, dass die Gefahr einfach nicht geleugnet werden kann, dass der Strassenbau an den finanziellen Grenzen der Tragfähigkeit der Kantone aufhören könnte, nachdem Sie nun wohl die Hoheitsgrenzen der Kantone verfassungsmässig überwunden haben. Ich glaube nicht, dass sich die Herren Referenten in diesem Falle auf die Ersatzvornahme gemäss Artikel 36bis, Absatz 2, berufen würden. Man wird es kaum wagen, wenn ein Kanton die Finanzierung eines Bauprogramms abgewiesen hat, diesen Bau durch den Bund ausführen zu lassen und dem Kanton einfach die Rechnung zu stellen.

Und nun die andere Rechnung, nämlich diejenige des Bundes! Die Finanzierung des Anteiles des Bundes an den Kosten der Nationalstrassen hängt in starkem Masse von der Quote ab, die für diesen Zweck von den 60% gemäss Artikel 36ter, Absatz 1, abgespalten wird. Die Planungskommission möchte 20%, das Oberbauinspektorat 25% Anteilprozente in Anspruch nehmen. Je mehr Prozente der Bund erhält, umso schlechter wird die sonst schon ungenügende Dotierung der traditionellen Beitragskategorie der Kantone. Bei einer starken Kürzung der Bundesquote besteht andererseits – ich sehe das ein – die Gefahr, dass die in Aussicht genommenen Beiträge an kantonale Aufwendungen für die Nationalstrassen – man spricht jetzt von 80% für die Erst- und Zweitklassstrassen – nicht durchgeführt werden können. Immerhin übersehe ich nicht, dass der Bund in den zweckgebundenen Zollzuschlägen auf erhebliche zusätzliche Mittel greifen kann, die – es ist dies bereits gesagt worden – einen angemessenen Rahmen nicht überschreiten können.

Die in meinem Eintretensvotum bereits analysierten Finanzpläne der Planungskommission, die bereits auf einem Zollzuschlag von 3 Rappen je Liter basieren, ergäben für den Bund unmöglich lange Amortisationsfristen, unerträglich hohe Zinskosten und entsprechende Höchstbestände an Passivsaldo. Die nicht von der Hand zu weisende Möglichkeit, dass die Tilgungsdauer der Anleihschulden bis zu 60 Jahren und der Zinsaufwand auf über 3200 Millionen Franken anwachsen kann, bei einer zu amortisierenden Summe von 2820 Millionen muss gänzlich als untragbar bezeichnet werden. Es ist dies allerdings die pessimistische Variante der Schätzung. Aber es besteht keine Sicherheit, auch bei allem Vertrauen auf die Vorsehung, dass das nicht eintreten kann. Bei der weniger wahrscheinlichen optimistischen Schätzung würden sich nach der Planungskommission immer noch 34 Tilgungsjahre mit einem Zinsaufwand von 1295 Millionen Franken ergeben (bei einem Höchststand der Überschuldung von 1700 Millionen Franken).

Bei diesen Finanzierungsschwierigkeiten kommt man immer wieder auf den Ausgangspunkt zurück, nämlich auf die 60% des Treibstoffzollertrages, die der Bund zugestehen will. Sie sind ganz offenbar ungenügend und müssen auf mindestens zwei Drittel jenes Ertrages erhöht werden. Vielleicht müssen wir unter diesen Umständen die Frage der Gebührenerhebung noch eingehender prüfen.

Welches wäre nun – um es kurz zu machen – der finanzielle Erfolg meines Antrages? Je nach der Entwicklung der Wirtschaft bzw. der Treibstoffzölle wird die beantragte Erhöhung von 6 $\frac{2}{3}$ % sehr



ansehnliche Mehreinnahmen erbringen, nämlich im Jahre 1960 16,5 Millionen Franken bei der optimistischen und rund 15 Millionen Franken bei der pessimistischen Schätzung, im Jahre 1980 26,5 Millionen Franken bei der optimistischen Schätzung und rund 20 Millionen Franken bei der pessimistischen Schätzung. Die Auswirkung auf die Finanzpläne ist erstaunlich. Die  $6\frac{2}{3}\%$  grössere Zusage aus den Treibstoffzöllen würde bis 1980 – ich möchte nicht bis zum Jahre 2000 rechnen, wie es das Oberbauinspektorat vorsichtigerweise auch noch getan hat –, also innerhalb der nächsten 22 Jahre, eine Mehreinnahme bei der optimistischen Variante von 481 Millionen und bei der pessimistischen Schätzung von 386 Millionen Franken erbringen. An Zinsen, einschliesslich Zinseszinsen, könnten für die gleiche Zeit eingespart werden bei einem Zinssatz von 4% 255 Millionen bei der optimistischen und 212 Millionen Franken bei der pessimistischen Annahme.

Ich stelle zusammenfassend fest, dass die Finanzierung der Nationalstrassen und des übrigen Strassenwesens um 736 Millionen bzw. rund 600 Millionen Franken verbessert werden.

Ich habe in der Kommission den Antrag gestellt, in Artikel 36ter auf „mindestens 60%“ zu gehen, weil feste Quoten – vor allem in der Verfassung – ihre Nachteile haben, besonders bei Finanzplänen von solchem Umfang.

Die Einwendungen, die hiegegen erhoben wurden, haben mich veranlasst, eine feste erhöhte Quote, das heisst die zwei Drittel zu beantragen. Unsympathisch an der beweglichen Lösung, das heisst bei den mindestens 60%, wären zweifellos die periodisch zu erwartenden Diskussionen in der Bundesversammlung über die Höhe der Anteilsquote und gewisse Rückwirkungen auf die Erhebung der zweckgebundenen Zollzuschläge gemäss Artikel 36ter. Die allgemeinen Mittel der Bundeskasse würden bei Annahme meines Antrages im Durchschnitt pro Jahr etwa um 18 Millionen Franken gekürzt, was sehr bedauerlich ist, auch wenn es am Anfang etwas weniger ausmacht. Ich möchte in aller Kürze zwei Bemerkungen beifügen. Bei dem dargelegten Ungenügen der erwähnten Finanzpläne wäre es sehr wahrscheinlich, dass der Bund doch zum Zuge käme, insbesondere über die in diesem Artikel 36ter, Absatz 2, vorgesehene Möglichkeit, Fehlbeträge aus allgemeinen Bundesmitteln zu decken. Bei der von mir vorgeschlagenen besseren Finanzierung wäre es nachher möglich, eine solche Beanspruchung, wie es die Kommissionsreferenten beim Eintreten festlegen wollten, auf ausserordentliche Zeiten, wie Krieg und Krisenzeiten, zu beschränken, was unbedingt unser Ziel sein muss. Der Natur der Sache nach gehören die Treibstoffzölle übrigens der grossen Hauptsache nach in die Strassenrechnungen des Bundes und der Kantone, was unterdessen, glaube ich, von einer Spezialkommission des Eidgenössischen Finanzdepartementes festgestellt wurde. (Dieses Departement liebt solche Kommissionen.) Vielleicht sagt uns dann noch der Vertreter des Bundesrates, wie hoch wir über die  $66\frac{2}{3}\%$  nach dem Gutachten hinausgehen könnten.

Ich habe grossen Wert darauf gelegt, Ihnen diese Ausführungen zu machen. Ich sehe mich nach

gründlicher Einsicht in die Finanzierungspläne für die neuen Strassenaufgaben in Bund und Kanton veranlasst, mit allem Nachdruck auf das Ungenügen des Antrages des Bundesrates hinzuweisen, schon um mein Gewissen als Finanzchef und als Mitglied Ihres Rates zu entlasten. Der Antrag, den ich stelle, würde uns noch lange nicht über alle Mängel der Finanzierung hinweghelfen; er würde aber eine ganz erhebliche Verbesserung ermöglichen. Es wäre schade um die ausgezeichnete technische und rechtliche Vorbereitung der Vorlage, wenn die Aufgabe eines Tages an einer ungenügenden Finanzierung doch noch scheitern müsste.

Ich bitte Sie daher, meinem Antrag zuzustimmen.

M. Rosset, rapporteur: Il est exact qu'à l'article 36, alinéa 2, lettre e, les sommes prévues pour les cantons alpestres et destinées aux routes du trafic international seront dorénavant couvertes au moyen du produit des droits sur la benzine, et non plus, comme jusqu'ici, par les recettes générales de la Confédération.

Néanmoins, il ne s'agit pas de sommes extraordinairement élevées puisque, au total, les quatre subventions prévues représentent 1 590 000 francs.

M. Gemperli a fait preuve de beaucoup de prudence; nous le comprenons d'ailleurs fort bien, il a tout à fait raison. Mais il ne faut pas confondre ici deux notions: s'il convient, en effet, d'être prudents, nous ne devons pourtant pas être timorés et il est clair que, pour une œuvre d'aussi longue haleine et à échéance lointaine, nous devons prendre certains risques, c'est incontestable; on ne peut pas engager l'avenir dans une mesure aussi large sans accepter des risques, car le risque est inhérent à la notion même de vie et de futur. Je crois donc que ces risques nous devons les prendre dans toute la mesure, bien entendu, où nous pouvons prévoir des solutions qui en tiennent compte.

Pratiquement, la proposition de M. Gemperli revient à augmenter à 66,6666%, à l'infini, la part revenant aux routes sur les recettes provenant des droits d'entrée sur les carburants. C'est une augmentation qui n'est sans doute pas énorme, mais pas négligeable non plus. Mais nous ne savons pas si ce chiffre permettrait de faire entièrement face à la situation. La solution plus souple du projet nous paraît préférable.

Une question entre autres importante est en suspens et cela pour de bonnes raisons: c'est celle du taux de l'intérêt. Si je ne fais erreur, on a prévu 4%. Il est clair que, selon l'état du marché des capitaux, ce taux se révélera pratiquement trop élevé ou, au contraire, trop bas. Or, étant donné l'importance des sommes engagées, le niveau du taux de l'intérêt a évidemment des conséquences très considérables. Je crois, comme je l'ai dit lors du débat d'entrée en matière, que les calculs financiers ont été faits très sérieusement par la commission de planification et par l'inspectorat fédéral, que donc nous pouvons nous fier à ces calculs qui concluent au taux de 60% et non pas de 66,66%. Au surplus, le pourcentage de 60 est celui qui est prévu dans le projet de nouveau régime financier de la Confédération.

L'article 36ter, alinéa premier, établit des principes de répartition, seule la lettre e contenant des chiffres précis. La clef de répartition sera précisée dans la législation d'application.

**Fischer, Berichterstatter:** Absatz 1 von Artikel 36ter, Litera a bis e, legt die Gebiete fest, für welche der Benzinzollanteil des Bundes verwendet werden soll. Es leuchtet nun ohne weiteres ein, dass der Verteilungsschlüssel, wie er im Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1950 festgelegt wurde, neu geordnet werden muss. Diese Neuordnung wäre übrigens ohnehin durch die Erhöhung der Treibstoffzollanteile der Kantone von 50 auf 60% nötig geworden. Wie soll nun dieser neue Verteilungsschlüssel aussehen? Das ist weitgehend die Frage. Es leuchtet auch ohne weiteres ein, dass durch die neu notwendig gewordene Zuteilung eines bestimmten Prozentsatzes des Treibstoffzollanteiles an die Kantone für das Nationalstrassennetz trotz Erhöhung des Gesamtanteiles von 50 auf 60% die Zuteilungen an die übrigen Strassengebiete verkürzt werden müssen, namentlich die Quote von bisher 40% der Treibstoffzollhälfte für allgemeine Strassenzwecke der Kantone. Für diese neue Verteilung liegen bereits zwei Varianten vor, die eine von der Planungskommission, die andere vom Oberbauinspektorat. Nach meiner Auffassung kann dieser Verteilungsschlüssel nur im Zusammenhang mit den Finanzierungsplänen, in denen auch die Amortisationen der Strassenbauschulden festgelegt sind, geordnet werden. Zum vorneherein steht aber fest, dass die Kantone eine Verkürzung des Treibstoffzollanteiles für die übrigen Strassenkosten in Kauf nehmen müssen. Wir wissen, dass der Kostenanteil der Kantone für das Nationalstrassennetz rund 1 Milliarde Franken betragen wird, ohne die Zinsen zu rechnen. Kollege Gemperli hat Ihnen vorgerechnet, dass bei einer optimistischen Finanzierungsmethode die Zinsanteile immerhin 1,8 Milliarden Franken betragen würden und bei einer pessimistischen und langfristigen Finanzierungsmethode über 3 Milliarden Franken. Es ist nun nur zu verständlich, dass bei diesen Perspektiven die kantonalen Finanzdirektoren mit einer gewissen Sorge erfüllt werden. Aus dieser Sorge heraus ist der Antrag Gemperli ohne weiteres verständlich.

Herr Gemperli möchte den Benzinzollanteil der Kantone von  $\frac{3}{5}$  auf  $\frac{2}{3}$  erhöhen. Die Kommission hatte keine Gelegenheit, zu diesem Antrag Stellung zu nehmen. Es handelt sich hier in erster Linie um eine finanzpolitische Frage: Geht man konkret vom heutigen Treibstoffzollertrag von rund 200 Millionen Franken aus, so bedeutet der Antrag von Herrn Gemperli für den Bund eine Einbusse von vorläufig jährlich 12 Millionen Franken. Diese Einbusse wird sich in den nächsten Jahren auf 15–20 Millionen erhöhen, mit andern Worten, der Anteil der Kantone würde durch die Annahme des Antrages des Herrn Gemperli in den nächsten zehn Jahren ungefähr um 15 Millionen Franken pro Jahr erhöht. Ob sich das nun finanzpolitisch, angesichts der Finanzen des Bundes und angesichts der Belastung der Kantone, verantworten lässt, das möchte ich nicht entscheiden. Gegenüber dem Antrag des Herrn Gemperli, wie er ihn in der Kommission gestellt hat, eine variable Quote von wenigstens drei Fünfteln

vorzusehen, hätte diese Lösung, der Vorschlag, wie ihn Herr Gemperli heute stellt, den grossen Vorteil, dass der Bund nicht immer wieder um seinen Anteil am Benzinzollertrag markten müsste. Die Kommission beantragt Ihnen, den Antrag des Herrn Gemperli abzulehnen. Persönlich habe ich Mühe, dem Antrag der Kommission zu folgen.

**Bundesrat Etter:** Ich kann mir leicht vorstellen, dass es vielleicht verschiedenen von Ihnen ein wenig Mühe bereiten wird, dem Antrag der Kommission und des Bundesrates zu folgen. Ich möchte Sie aber gleichwohl sehr bitten, dringend bitten, es nun bei dem zu belassen, was der Bundesrat vorschlägt, was der Ständerat beschlossen hat und was nach unserer Überzeugung genügt, um den Strassenbau mit sicherer Hand zu finanzieren.

Es ist durchaus legitim, wenn Herr Nationalrat Gemperli als Finanzdirektor eines Kantons weitergehen möchte als der Bundesrat. Aber ebenso legitim ist es, dass der Bundesrat den anderen Standpunkt vertritt, und ebenso legitim ist es, wenn die Herren des Nationalrates (des nationalen Rates) den Interessen des Bundes ebenso sehr Rechnung tragen wie den Interessen der Kantone. Bisher standen für den Ausbau der Strassen für den kantonalen Anteil an Benzinzöllen 50% des Benzinzolles zur Verfügung. Jetzt sind wir auf 60% gegangen, schon in der Finanzordnung, wie jetzt auch in der definitiven Ordnung des Strassenausbau. Das macht 10% mehr. Und nun möchte Herr Nationalrat Gemperli noch weiter gehen und noch weitere  $6\frac{1}{2}\%$  (sogar mehr als  $6\frac{1}{2}\%$ ) für den Strassenbau in Anspruch nehmen. Herr Fischer hat es ausgerechnet, Herr Gemperli hat es ausgerechnet, dass das pro Jahr für den Bund einen Ausfall von heute 12 Millionen, morgen 15 Millionen, übermorgen – wenn die Dinge sich so entwickeln, wie das heute vorausgesehen wird – 20 Millionen Franken pro Jahr ausmacht. Ich frage mich: Ist der Bund in der Lage, auf jährlich 12, 15, 20 Millionen Franken zu verzichten, nur zugunsten einer Aufgabe, die sich heute stellt. Ich gebe zu, dass ich als Strassenminister über den Antrag des Herrn Gemperli gar nicht unglücklich sein könnte. Aber es schlagen noch andere Herzen in meiner Brust als nur das Herz des Strassenministers. Ich sehe noch andere Aufgaben, die der Bund zu erfüllen hat. Der Ausbau des Strassennetzes, die Verbesserung unserer Strassen, ist nicht die einzige Aufgabe, die sich dem Bund stellt. Wir haben weiss Gott noch andere Aufgaben zu erfüllen, an die wir denken müssen! Da macht nun ein Ausfall für den Bund zugunsten eines einzelnen Zweckes, einer einzelnen Aufgabe zulasten der andern, von jährlich 12, 15 oder 20 Millionen Franken, eine ganz erhebliche Summe aus. Unter diesem Gesichtspunkt, wenn auch Sie an andere Aufgaben des Bundes denken und jetzt nicht nur die Strassen sehen, sondern auch andere Probleme, tun Sie gut daran, wenn Sie es bei den 60%, bei den drei Fünfteln, bewenden lassen.

Nun findet der Antragsteller, Nationalrat Gemperli, die Amortisationsdauer zu lange. Ist wirklich eine Amortisationsdauer von 30, 35 Jahren (also von einem Zeitraum einer Generation) zu lange für ein Werk, das, so Gott will, Jahrhunderte überdauern soll? Ich finde diese Amortisationsdauer von 30,

35, vielleicht 40 Jahren gar nicht übertrieben, so dass von diesem Gesichtspunkt her nach meinem Dafürhalten gar kein Grund besteht, mit der Leistung des Bundes weiterzugehen als die vorgeschlagenen drei Fünftel.

**Präsident:** Der Antrag des Herrn Gemperli ist nicht nur ein Antrag wie die beiden vorausgegangenen Anträge, nämlich eine Ergänzung dessen, was Kommission und Bundesrat beantragen, sondern ein Antrag, der den Bund finanziell weiter belasten will. Wir haben also zwei Anträge: den Antrag der Kommission und des Bundesrates mit drei Fünftel (also 60%) und den Antrag Gemperli, weitergehend auf zwei Drittel (66 $\frac{2}{3}$ %).

Ich lasse zuerst abstimmen über den Antrag der Mehrheit der Kommission und des Bundesrates.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission und des Bundesrates	83 Stimmen
Für den Antrag Gemperli	43 Stimmen

*Art. 36ter, Abs. 2*

**Antrag der Kommission**

*Mehrheit*

Ergeben die Finanzierungspläne, dass die verfügbaren Mittel zur Deckung des Anteils des Bundes an den Kosten der Nationalstrassen nicht ausreichen, so entscheidet die Bundesversammlung darüber, inwieweit die Fehlbeträge durch Erhebung eines zweckgebundenen Zollzuschlages auf Treibstoffen für motorische Zwecke oder aus allgemeinen Bundesmitteln zu decken sind.

*Minderheit*

(Eggenberger, Etter, Trüb)

Ergeben die Finanzierungspläne, dass die verfügbaren Mittel zur Deckung des Anteils des Bundes an den Kosten der Nationalstrassen nicht ausreichen, so entscheidet die Bundesversammlung durch allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss darüber, inwieweit die Fehlbeträge durch Erhebung eines zweckgebundenen Zollzuschlages auf Treibstoffen für motorische Zwecke oder aus allgemeinen Bundesmitteln zu decken sind.

**Antrag Reichling**

...Zollzuschlages auf Treibstoffen für die zum Verkehr auf den Nationalstrassen zugelassenen Fahrzeuge oder aus allgemeinen Bundesmitteln zu decken sind.

*Art. 36ter, al. 2*

**Proposition de la commission**

*Majorité*

S'il appert des plans de financement que les ressources disponibles ne suffisent pas à couvrir la part de la Confédération aux frais des routes nationales, l'Assemblée fédérale décidera dans quelle mesure les déficits doivent être couverts par le prélèvement d'une taxe supplémentaire sur les carburants pour moteurs ou par les ressources générales de la Confédération.

*Minorité*

(Eggenberger, Etter, Trüb)

S'il appert des plans de financement que les ressources disponibles ne suffisent pas à couvrir la part de la Confédération aux frais des routes nationales, l'Assemblée fédérale décidera, par un arrêté de portée générale, dans quelle mesure les déficits doivent être couverts par le prélèvement d'une taxe supplémentaire sur les carburants pour moteurs ou par les ressources générales de la Confédération.

**Proposition Reichling**

... taxe supplémentaire sur les carburants pour les véhicules à moteur autorisés à circuler sur les routes nationales ou par les ressources générales de la Confédération.

**M. Rosset, rapporteur de la majorité:** J'ai eu l'occasion, au cours du débat d'entrée en matière, de faire allusion au problème soulevé par l'alinéa 2. Il s'agit d'un problème de droit public extrêmement intéressant.

Sur un point, il n'y a pas divergence entre la majorité et la minorité, à savoir quand il faudra faire intervenir des ressources supplémentaires. La majorité comme la minorité estiment que ces ressources supplémentaires devront intervenir s'il appert des plans de financement que les ressources disponibles ne suffisent plus à couvrir la part de la Confédération aux frais des routes nationales. Il n'y a donc pas divergence sur ce point.

Par contre, il y a divergence sur un autre point, puisque la majorité a modifié le texte du Conseil des Etats, texte, je le rappelle, qui prévoyait un arrêté de portée générale, alors que la majorité de la commission estime que le problème doit être tranché au regard des principes généraux du droit public, qu'il ne convient pas, autrement dit, qu'une disposition constitutionnelle fasse mention de la nature de l'arrêté visé.

Je précise une fois de plus, pour éviter tout malentendu, que selon les dispositions du droit public un arrêté simple serait suffisant, donc un arrêté ne contenant pas la clause référendaire. Pourquoi? Parce qu'il s'agit d'une mesure administrative, par conséquent de caractère fiscal, échappant, du point de vue des règles du droit public, au système du referendum. Une minorité s'est sans doute laissé conduire par des considérations avant tout politiques et non pas juridiques. Du point de vue politique, en effet, on peut estimer, avec la minorité et avec le Conseil des Etats, qu'il est préférable de prévoir un arrêté de portée générale. Au fond, le choix doit être fait entre les deux critères, juridique d'une part, politique d'autre part. Le choix n'est pas facile, je l'admets bien volontiers. Cependant, c'est à une nette majorité que la commission s'est prononcée en faveur de l'orthodoxie juridique.

**Fischer, Berichterstatter der Mehrheit:** In Absatz 2 des Artikels 36ter beantragt die Kommission gegenüber dem Beschluss des Ständerates zwei Änderungen. Einmal soll nach Auffassung der Kommission mit dem Entscheid über die Deckung der Fehlbeträge in der Finanzierung des Nationalstrassenbaues nicht zugewartet werden bis zum Zeitpunkt, da sich diese Fehlbeträge auf Grund von

Bauberechnungen ergeben würden. Es erscheint der Kommission zweckmässig, dass die Frage der Erhebung eines zweckgebundenen Zuschlages auf Treibstoffzöllen auf Grund der Finanzierungspläne entschieden werden soll. Nachdem dieser Entscheid der Bundesversammlung zusteht, wird ihr damit auch direkt oder indirekt der Entscheid über die Finanzierungspläne zustehen.

Die zweite Differenz gegenüber dem Ständerat liegt im Vorschlag der Mehrheit Ihrer Kommission, die Frage offen zu lassen, ob die Erhöhung des Treibstoffzolles durch einfachen, das heisst nicht verbindlichen, nicht referendumpflichtigen, oder durch einen allgemeinverbindlichen, das heisst referendumpflichtigen Bundesbeschluss vorgenommen werden soll. Dies hat zur Folge, dass die Bundesversammlung bei Stillschweigen der Verfassung in jedem Falle abschliessend darüber zu befinden hat, in welche Rechtsform ihre Erlasse zu kleiden sind. Das Bundesgesetz vom 17. Juni 1874 betreffend die Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse, das sich auf Artikel 89 und 90 der Bundesverfassung stützt, bestimmt in Artikel 2 folgendes: „Der Entscheid, dass ein Bundesbeschluss entweder als nicht allgemeinverbindlich oder als dringlich zu behandeln sei, steht der Bundesversammlung zu und es ist derselbe dem Beschluss selbst jeweils ausdrücklich beizufügen.“ Dieser Artikel 2 besagt seinem Wortlaut nach, dass die Bundesversammlung immer dann, wenn ein Bundesbeschluss nicht allgemeinverbindlicher Natur oder dringlich sein soll, hierüber einen entsprechenden Beschluss fassen muss. Fasst die Bundesversammlung keinen Beschluss, so ist der Bundesbeschluss kraft Gesetz allgemeinverbindlich. Das geht aus dem Artikel 2 des zitierten Gesetzes hervor. Die entscheidende Frage, welche Materien in einem allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss geregelt werden sollen, lässt sowohl die Verfassung wie die Gesetzgebung offen. Nach Professor Burckhardt sind Beschlüsse allgemeinverbindlicher Natur diejenigen, welche für den einzelnen Bürger verbindliche Rechtssätze aufstellen, also ihrem Inhalt nach Gesetze sind. Die Praxis hat sich allerdings nicht konsequent an diese Richtlinien gehalten. Auf unseren Fall angewendet bedeutet der Antrag der Kommissionmehrheit, dass, wenn die Bundesversammlung über die Form ihres Erlasses keinen Beschluss fasst, dieser von Gesetzes wegen als allgemeinverbindlich dem Referendum untersteht. Die Frage, ob ein Beschluss der Bundesversammlung über die Erhebung eines zweckgebundenen Zollzuschlages in die Form eines allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses gekleidet werden soll, ist nach rein rechtlichen Gesichtspunkten zu bejahen. Ein allfälliger Beschluss der Bundesversammlung über diese Frage ist seiner Natur nach allgemeinverbindlich. Er richtet sich an die Allgemeinheit der Treibstoffbezüger. Die Zollerhöhung ist eine Abgabe oder Steuer. Sowohl im Bund (Finanzordnung) wie auch in den Kantonen, unterliegen die Steuergesetze, zum Teil über das Referendum, der Volksabstimmung. Aber auch der Zolltarif wurde seinerzeit in Gesetzesform erlassen (Bundesgesetz vom 10. Oktober 1902, betreffend den schweizerischen Zolltarif). Durch den dringlichen Bundesbeschluss vom 18. Februar 1921 wurde der Bundesrat sodann ermächtigt, die Ansätze des

Zolltarifs unter Beobachtung der Bestimmungen von Artikel 29, Ziffer 1, Literae a bis c der Bundesverfassung im Sinne einer vorübergehenden Massnahme der wirtschaftlichen Lage anzupassen und die neuen Ansätze in dem ihm geeignet erscheinenden Zeitpunkt in Kraft zu setzen. Heute steht ein neuer Zolltarif in Bearbeitung. Nach einem Versprechen des Bundesrates anlässlich der Behandlung des Volksbegehrens über die Rückkehr zur direkten Demokratie (1946) soll der neue Zolltarif wiederum in Form eines Gesetzes erlassen werden und daher selbstverständlich dem Referendum unterliegen. Unter diesen Umständen wäre ein Ausschluss der Allgemeinverbindlichkeit des Beschlusses der Bundesversammlung nach diesem Artikel 36ter, Absatz 2 verfassungsrechtlich wohl möglich, aber juristisch systemwidrig. Es führen also beide Wege, der Weg der Mehrheit und der Minderheit, zum gleichen Ziel, nämlich zum allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss. Der Weg der Minderheit ist der direkte Weg, der Weg der Mehrheit ist ein Umweg über die Praxis und über die juristische Interpretation. Ich bitte Sie, dem Antrag der Kommissionmehrheit zuzustimmen.

**Eggenberger**, Berichterstatter der Minderheit: Wie Sie soeben gehört haben, beantragt Ihnen die Minderheit der Kommission, in Artikel 36ter, Absatz 2, in dem Sinne dem Ständerat zuzustimmen, dass nicht durch einen einfachen, sondern durch einen allgemein verbindlichen Bundesbeschluss darüber zu befinden sei, ob Fehlbeträge durch Erhebung eines zweckgebundenen Zollzuschlages auf Treibstoffen für motorische Zwecke oder aus allgemeinen Bundesmitteln zu decken seien. Es liegen uns mit Bezug auf die rechtliche Form eines solchen Beschlusses drei Varianten vor, zunächst der ursprüngliche Vorschlag des Bundesrates, hier in den Räten durch einen einfachen Bundesbeschluss zu entscheiden. Der Bundesrat hat diesen ursprünglichen Antrag, wie Herr Bundesrat Etter in der Kommission erklärte, zugunsten der Minderheitsfassung zurückgezogen. Sodann haben wir den Antrag der Kommissionmehrheit, überhaupt nichts zu sagen. Aus den Ausführungen von Herrn Dr. Fischer wäre zu schliessen, dass man die Frage offenlassen will, ob durch einen einfachen oder allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss zu gegebener Zeit eine Erhöhung der Treibstoffzölle zu beschliessen sei. In der Diskussion der Kommission sah diese Variante nicht so harmlos aus, sondern dort kam eindeutig zum Ausdruck, dass man im gegebenen Moment einen einfachen Bundesbeschluss provozieren will, einen Beschluss, der nicht dem Referendum unterstellt ist.

Wenn ich hier den Minderheitsantrag verfechte, der nicht ein Umweg im Sinne der Ausführungen von Herrn Dr. Fischer sein soll, sondern der ein gerader Weg ist, möchte ich dazu folgendes ausführen: Einmal ist für uns das eine sicher, dass es den Initianten viel leichter fallen würde, die Initiative zurückzuziehen, wenn der Minderheitsantrag vom Rat beschlossen wird. Das wäre nach unserer Überzeugung im Interesse der Sache absolut wünschenswert. Die Gefahr besteht nämlich, dass sowohl die Initiative als auch der Gegenvorschlag vom Volk verworfen würde, wenn beide der Volksabstimmung

unterbreitet werden müssten. Das liegt nicht im Interesse des Zieles, das sowohl die Initiative wie der Gegenvorschlag des Bundesrates erreichen wollen. Die Stellungnahme der Minderheit hat nichts zu tun mit dem, was man als Angst oder Verneinung vor der Macht der Verbände bezeichnet. Es geht uns nur um eines: um eine saubere Lösung der Verfassungsfrage im Hinblick auf die zwingend notwendige Verbesserung des Strassennetzes im Sinne des Gegenvorschlages. Es geht uns aber auch um eine vernünftige Verständigung mit den 200 000 Initianten. Im übrigen sind ja auch bei der Kommissionmehrheit gewisse abstimmungspolitische Momente massgebend. Man hat nämlich – das ist in den Kommissionsberatungen deutlich zum Ausdruck gekommen – Angst vor dem Referendum gegen einen Beschluss der Räte, die Treibstoffzölle zu erhöhen: Uns scheint es aber heute viel wichtiger, alle Steine aus dem Wege zu räumen, um der Zurückziehung der Initiative und der Zustimmung zum Gegenvorschlag die Strasse freizumachen. Wir sind überzeugt, dass das Heer der Motorfahrzeughalter einer mässigen Erhöhung des Zolles auf dem Treibstoff zustimmen wird, wenn dies der Ausbau des Nationalstrassennetzes erfordert. Wenn wir hier sagen „eine mässige Erhöhung“, dann möchten wir doch darauf hinweisen, dass auch das neue Strassenverkehrsgesetz allen Motorfahrzeughaltern, den reichen wie den armen, durch die notwendige Erhöhung der Versicherungsprämien neue Belastungen auferlegen wird. Ein gewisses Masshalten in dieser Belastung scheint uns gerecht zu sein.

Der Sprechende hat in der Kommission mit Erfolg versucht, die Voraussetzungen der Erhöhung der Treibstoffzölle noch klarer zu formulieren. Es ist die Kommission diesem Versuch einstimmig gefolgt, indem die Erhebung eines zweckgebundenen Zollzuschlages, wie die Herren Referenten ausgeführt haben, schon dann zu beschliessen sein wird, wenn die Finanzierungspläne ergeben, dass die verfügbaren Mittel zur Kostendeckung nicht ausreichen. Damit haben wir ein Mittel in den Händen, um auch auf die Motorfahrzeughalter und ihre Verbände einen gewissen Druck auszuüben. Wir müssen verhüten, dass die Erhöhung erst dann ins Auge gefasst wird, wenn die Nationalstrassen bereits gebaut oder im Bau begriffen sind. Dann wird es psychologisch viel schwerer sein, die Zustimmung der Motorfahrzeughalter zu erreichen, als wenn wir die Erhöhung schon im Stadium der Vorbereitung der Finanzierungspläne beschliessen.

Heute und in der Kommission sind staatsrechtliche Argumente gegen den Minderheitsantrag ins Feld geführt worden. Der Herr Vertreter der deutschen Sprache in der Kommission hat zwar offen erklärt, dass beide Wege, der Mehrheitsantrag und der Minderheitsantrag, staatsrechtlich absolut in Ordnung seien. Ich teile diese Auffassung, halte aber dafür, dass gerade auf Grund der Ausführungen von Herrn Dr. Fischer das Schwergewicht der staatsrechtlichen Argumente beim Minderheitsantrag liegt. Es ist darauf hingewiesen worden: Man hat sich daran gewöhnt, Abänderungen des Zolltarifs einfach durch den Bundesrat beschliessen zu lassen und diese Beschlüsse dann den Räten noch zur Genehmigung, rein formell, zu unterbreiten. Es ist aber doch so, dass der Zolltarif auf der Gesetzes-

stufe steht und dass nach unserer staatsrechtlichen Ordnung Gesetze nur durch rechtlich gleichwertige Beschlüsse, also solche Beschlüsse, die dem Referendum unterstellt sind, abgeändert werden können. Im Grunde genommen müsste auch bei den Abänderungen des Zolltarifs nach den Grundsätzen unserer Rechtsordnung das Referendum spielen können. Es ist so, wie Herr Kollega Fischer richtig ausgeführt hat: Wir stützen uns bei der staatsrechtlich meines Erachtens schlechten Praxis, die sich in den letzten Jahrzehnten bei uns eingebürgert hat und an die wir uns gewöhnt haben, auf einen dringlichen Bundesbeschluss – sage und schreibe – aus dem Jahre 1921, auf einen Bundesbeschluss, der heute im schönsten Mannesalter von 37 Jahren steht, auf einen Bundesbeschluss, der dem Bundesrat die Ermächtigung gab, vorübergehend, aus besonderen wirtschaftlichen Gründen, Abänderungen des Zolltarifs vorzunehmen! Keine Spur davon, dass die gleichen Voraussetzungen wirtschaftlicher Natur auch hier gelten! Deshalb ist es meines Erachtens die einzig saubere Lösung, auch staatsrechtlich, wenn wir einen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss als die Form in der Verfassung erklären, in der zweckgebundene Erhöhungen des Treibstoff-Zollzuschlages zu beschliessen sein werden. Wir wollen uns nicht an die schlechte Ordnung, die sich auf Grund des erwähnten Bundesbeschlusses eingebürgert hat, auch hier anpassen, sondern wollen eine staatsrechtlich saubere Lösung vorsehen.

Aus allen diesen Feststellungen ergibt sich meines Erachtens der zwingende Schluss, dass der Antrag der Minderheit den rechtlichen Normen unseres Staates besser entspricht als der Antrag der Kommissionmehrheit.

Dazu noch eine weitere Überlegung, die übrigens auch von Herrn Dr. Fischer bereits angestellt worden ist. Ihrer ganzen Natur nach entspricht die Entscheidung über die Erhöhung der Treibstoffzölle für Zwecke des Strassenbaus dem Wesen des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses, weil unter den gleichen Voraussetzungen, unter der Voraussetzung, dass sie Treibstoffe kaufen, alle Einwohner, alle Leute in der Schweiz, jedermann, von dieser Bestimmung betroffen wird. Also ein typisch allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss! Ich danke Herrn Dr. Fischer für das Zitat Burckhardts, an das ich nicht einmal gedacht habe, das aber die Stellungnahme und den Antrag der Minderheit meines Erachtens absolut zwingend untermauert.

Ich möchte Sie deshalb bitten, dem Antrag der Minderheit zuzustimmen, der auch geeignet ist, eine gewisse Vertrauensatmosphäre gegenüber den interessierten Kreisen der Motorfahrzeughalter zu schaffen.

**Obrecht:** Ich war in der Kommission am Mehrheitsantrag nicht ganz unschuldig, und es liegt mir deshalb daran, zu dieser Frage auch noch einiges zu sagen, nachdem es scheint, dass die verschiedenen bisher abgegebenen Voten weniger zur Klarheit als vielmehr zur Verwirrung beigetragen haben. Herr Eggenberger hat erklärt, man habe mit diesem Mehrheitsantrag in der Kommission bewirken wollen, dass man die Erhöhung der Treibstoffzölle unter Umgehung des Referendums in Kraft setzen könne. Wenn ich sage, dass ich an dieser Formu-

lierung nicht ganz unschuldig war, so möchte ich ausdrücklich für mich in Anspruch nehmen, dass ich keineswegs diese Absicht verfolgt habe. Es geht mir bei diesem Antrag um etwas ganz anderes, nämlich darum, dass wir die klaren Zuständigkeitsordnungen, die wir in unserer Verfassung haben, beibehalten und nicht bei jeder Gelegenheit eine Sonderordnung in der Verfassung schaffen. Leider hat man mit dem Artikel 32 BV, der mit den Wirtschaftsartikeln 1947 angenommen worden ist, angefangen, für gewisse Formen der Gesetzgebung eine spezielle Zuständigkeitsordnung zu schaffen. Das hat Schule gemacht; wir haben bereits letzte Woche eine zweite solche Ordnung angenommen mit dem Antrag Häberlin zum Filmartikel. Dies wäre nun der dritte Fall, wo wir für die Gesetzgebung in einer bestimmten Materie auch ein besonderes Verfassungsverfahren vorsehen. Ich glaube, hier sollten wir einen Riegel schieben.

Unsere verfassungsrechtliche Zuständigkeitsordnung ist klar, und wir können nicht so weit gehen, dass schliesslich jeder interessierte Verband sein eigenes Verfassungsrecht fordert. Diese kasuistische Behandlung einzelner Fragen führt zu nichts anderem als zur Rechtsunsicherheit und Rechtsverwirrung, über die sich in der Regel dann gerade jene Kreise wieder beklagen, die für sich selber eine solche Sonderordnung wollten.

Ich glaube, es ist im vorliegenden Falle auch gar nicht nötig, irgendeine Sonderordnung vorzusehen. Der Absatz 2 dieses Artikels enthält zwei Tatbestände: einmal wird zu entscheiden sein, ob allfällige Fehlbeträge für den Ausbau des Nationalstrassennetzes aus allgemeinen Bundesmitteln getilgt werden sollen. Das wäre ein reiner Kreditbeschluss, der nach der Zuständigkeitsordnung unserer Verfassung in der Form eines nicht allgemeinverbindlichen, eines einfachen Bundesbeschlusses zu erlassen ist. Wir haben in unserer Verfassung kein Finanzreferendum, und das Volk hat vor kurzem dieses Finanzreferendum ausdrücklich abgelehnt. Wollen wir nun für diesen speziellen Fall der Finanzierung des Strassenbaues ein Finanzreferendum einführen? Das scheint mir absolut unnötig, aber auch sinnwidrig zu sein.

Der zweite Tatbestand: Einführung eines zweckgebundenen Zollzuschlages auf dem Benzinzoll. Hier ist die Rechtslage zugegebenermassen etwas komplizierter, und dieser Fall hat denn auch den Verkehrsverbänden Grund zum Vorschlag gegeben, hier einen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss zwingend vorzuschreiben. Nach dem Zolltarifgesetz von 1902 wäre, wie die Berichterstatter schon ausgeführt haben, allerdings ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss oder gar ein Bundesgesetz notwendig für eine Erhöhung der Zollansätze und die Einführung von Zollzuschlägen. Aber gegenwärtig ist die Zuständigkeitsordnung dieses Zolltarifgesetzes praktisch noch ausser Kraft gesetzt durch einen dringlichen Bundesbeschluss von 1921, der verlängert worden ist, und zwar, wie es im Verlängerungsbeschluss wörtlich heisst: „Bis zum Inkrafttreten des revidierten Bundesgesetzes betreffend den schweizerischen Zolltarif.“ Dieser neue schweizerische Zolltarif ist noch nicht in Kraft getreten, wenigstens nicht das Bundesgesetz dazu, und es besteht immer noch diese Zuständigkeitsordnung auf

Grund des dringlichen Bundesbeschlusses von 1921. Der Bundesrat könnte also heute einen weiteren Zollzuschlag auf dem Benzin verfügen. Aber das ist eine provisorische Ordnung, die dem Bundesrat selber nicht mehr behagt. Der Bundesrat hat zu verschiedenen Malen erklärt, dass er von dieser Kompetenz nur im äussersten Notfall Gebrauch machen würde.

Es ist ganz klar, dass wir unsere Zollordnung in nächster Zeit wieder in Ordnung bringen müssen. Der Bundesrat hat sich ja in dieser Hinsicht auch schon geäussert, dass nach seiner Auffassung es auf die Dauer nicht angehen könne, dass er die Kompetenz besitze zur Abänderung des Zolltarifes, sondern dies sollte in der ordentlichen Gesetzesform geschehen. Dann werden wir wieder dazu kommen, dass auch die Einführung eines weiteren Zollzuschlages auf Benzin referendumpflichtig wäre. Aber dann entspricht das der allgemeinen Zuständigkeitsordnung unserer Verfassung, und wir haben nicht ein Sonderrecht geschaffen, mit dem wir gleichzeitig auch für einen reinen Kreditbeschluss noch das Referendum einführen würden.

Meines Erachtens liegt der Antrag der Mehrheit ganz im Rahmen unseres Verfassungsrechtes und verhindert eine Ausnahmebehandlung in diesem Fall, während der Antrag der Minderheit für die Finanzierung des Strassenbaues wieder eine Sonderverfassungsordnung einführen will, und das sollten wir nach meiner Auffassung im Interesse der Rechtssicherheit ablehnen.

**Etter:** Ich möchte Sie sehr bitten, dem Antrag der Kommissionsminderheit zuzustimmen. Im Grunde genommen geht es hier nämlich nicht nur um eine juristische Frage, wie man das nach der gewalteten Diskussion glauben könnte, sondern es geht auch um eine materielle Frage von eminent grosser Bedeutung.

Bereits in meinem Eintretensvotum habe ich die Erklärung abgegeben, dass ein grosser Teil der Motorisierten absolut willens sei, mit dem Bau der Nationalstrassen in tragbarem Rahmen gehaltene, zusätzliche Belastungen auf sich zu nehmen. Ich halte diese Zusicherung für meinen Teil aufrecht und bin bereit, jederzeit dafür einzustehen, auch bei den Strassenverkehrsverbänden. Herr Bundesrat Etter hat erfreulicherweise heute morgen selber festgestellt, dass er noch keinen einzigen Automobilisten angetroffen hätte, der nicht die Bereitwilligkeit gezeigt habe, im Falle des Baues der Nationalstrassen ein Zusätzliches zu leisten. Dass die Automobilisten dies auch tun können, haben sie jedenfalls schon jahrelang in der Frage der Kostendeckung für die Lagerhaltung von Treibstoff bewiesen.

Herr Eggenberger, als Sprecher der Minderheit, hat Ihnen dargetan, dass der Antrag der Kommissionsminderheit auch rechtlich ins Schwarze trifft. Ich kann hier die allzu juristischen Interpretationen der anderen Seite nicht teilen. Immerhin muss ich Ihnen gestehen, dass mir als Nichtjuristen allerdings die Fähigkeit abgeht, gesetzliche Bestimmungen je nach dem Zweck, den man erreichen will, etwas kunstvoll auszulegen oder auch umzubiegen. Ich halte dafür, dass es besser ist, auf direktem Wege statt auf indirektem zum angestrebten Ziele zu kommen. Materiell ist mit der Fassung der Min-

derheit alle Gewähr geboten, dass wir die Entwicklung des Baues der Nationalstrassen jederzeit in den Händen behalten. Schlaumeiereien seitens der interessierten Strassenbenützer würden leicht zu parieren sein und könnten sich nicht lohnen. Es gilt aber, Sicherheiten einzubauen, dass nach keiner Seite überbortet wird. Wenn hier die Motorisierten wachsam sind – um nicht mehr zu sagen –, so müssen wir das verstehen, nachdem in der Öffentlichkeit, aber auch in der Kommissionssitzung, von Zollzuschlägen von 10 und mehr Rappen pro Liter gesprochen wurde.

Die Unterstellung des Bundesbeschlusses unter das Referendum hilft wesentlich mit, gegenseitiges Vertrauen zu schaffen. Das scheint mir hüben und drüben nötig zu sein und wird der ganzen Sache nur dienen. Zudem wird, wie Herr Eggenberger schon sagte, mit dem Antrag der Minderheit auch die Voraussetzung geschaffen, die Initiative zurückzuziehen.

Ich bitte Sie daher sehr, nicht nur aus juristischen Erwägungen, sondern auch von der materiellen Seite her betrachtet, dem Antrag der Minderheit zuzustimmen.

**Huber:** Herr Kollege Obrecht hat von einer Rechtsverwilderung gesprochen und an die Diskussion zum Antrag Häberlin zum Filmartikel erinnert. Ich habe damals Herrn Häberlin unterstützt und unterstütze heute mit mindestens so grosser Überzeugung wiederum den Antrag der Minderheit.

Offen gestanden, verstehe ich Herrn Kollege Obrecht nicht, wenn er ausgerechnet in diesem Zusammenhang von einer Rechtsverwilderung spricht, obwohl er selber zugeben muss, dass eine Änderung des Zolltarifes normalerweise ja überhaupt nur auf gesetzlichem Wege zulässig ist, währenddem Herr Obrecht nicht bestreiten kann, dass das, was in den letzten Jahrzehnten gelegentlich gemacht worden ist, alles nur auf einem dringlichen Bundesbeschluss beruht, der – wie Herr Eggenberger Ihnen bereits sagte – schon über 30 Jahre alt ist. Wir haben doch im Nationalrat je und je seit dem Krieg die Tendenz vertreten, mit dieser Dringlichkeitspraxis Schluss zu machen. Herr Kollege Obrecht weiss so gut wie ich, dass Dringlichkeit nur dann anerkannt werden kann, wenn eine wirklich zeitliche, nicht nur materielle Dringlichkeit besteht. Sie werden mir wohl nicht behaupten wollen, dass eine solche zeitliche Dringlichkeit während 37 Jahren besteht, ohne dass die Räte Gelegenheit hätten, in dieser langen Frist einmal den normalen Weg einzuschlagen.

Jetzt wiederum auf einen solchen alten Dringlichkeitsbeschluss sich zu stützen, ist das Gegenteil einer sauberen Rechtssetzung; das wäre meiner Meinung nach ein Zeichen von Rechtsverwilderung. Wir wissen, dass bei einer der verschiedenen Vorlagen für die Finanzreform schon vor Jahren – ich glaube, damals noch unter Herrn Bundesrat Weber – in Aussicht genommen war, auf dem normalen gesetzlichen Wege eine Zolltarifrevision durchzuführen. Das ist dann nicht notwendig gewesen, weil das Volk jene Finanzvorlage abgelehnt hat. Aber damals hat auch der Bundesrat mit Recht nicht auf diesen Dringlichkeitsbeschluss abgestellt. Der Ständerat hat aus den gleichen Überlegungen, wie Sie aus der Fahne sehen, den Antrag des Bundesrates nicht übernommen, dass durch einfachen Bundesbeschluss zu entscheiden sei, sondern auch der Stände-

rat hat ausdrücklich gesagt, es sei ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss notwendig. Man wird auch dem Ständerat nicht einfach vorwerfen dürfen, er habe dies aus Überlegungen gemacht, die im Sinne einer Rechtsverwilderung liegen.

Nun stehen sich hier Mehrheit und Minderheit der Kommission gegenüber. Die Mehrheit sagt schlauerweise überhaupt nichts, sondern sie lässt die Frage vollständig offen; aber sie gibt damit für die Zukunft alle Möglichkeiten, auch auf dem Wege eines einfachen Bundesbeschlusses die entsprechenden Deckungsmassnahmen zu beschliessen. Im Volke draussen hat man keine Gewähr dafür, dass dann für die Zollerhöhung der allgemeinverbindliche Beschluss gewählt werde, sondern man lässt das, wie gesagt, einfach offen. Ich betrachte das also als einen schlaun, aber nicht gerade sehr offenen Ausweg. Die Kommissionsminderheit, im wesentlichen in Übereinstimmung mit der Tendenz des Ständerates, möchte schon im Verfassungsartikel ausdrücklich sagen, dass ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss notwendig sei. Das scheint mir auch durchaus richtig zu sein.

Herr Kollege Obrecht hat nun allerdings einen weiteren Einwand erhoben: Soweit es sich nicht um eine Zollerhöhung handelt, sondern um eine andere Deckung von Fehlbeträgen, ist an sich ein einfacher Bundesbeschluss zulässig. Herr Obrecht hat ausgerufen: Wir haben doch kein Finanzreferendum, und das Volk hat ein solches Finanzreferendum ausdrücklich abgelehnt! Das hindert aber nicht daran, dass man im konkreten Fall auch für solche Beschlüsse unter Umständen den allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss vorsehen kann. Wenn ich mich nicht sehr irre, war Herr Obrecht einer von denen, die seinerzeit, als es um die Teuerungszulagen für die Bundesbeamten ging, damals die ausdrückliche Bestimmung im Gesetz verteidigten, dass nur auf dem Wege der Gesetzesänderung diese Teuerungszulagen beschlossen werden könnten. Damals ging es um ein Gesetz, heute um die Verfassung. Aber damals wie heute ging es darum, für die Zukunft einen bestimmten Weg vorzubereiten, das heisst dem Volke die Versicherung zu geben, dass es später wieder zum Zuge kommen werde, falls eine entsprechende Ausgabe beschlossen würde. Genau dasselbe verlangt die Minderheit nun heute. Herr Kollege Fischer, der der Minderheit angehört, hat Sie mit Recht und in loyaler Weise darauf hingewiesen, dass das rechtlich ohne weiteres zulässig sei. Ich möchte weitergehen und mit den bisherigen Rednern der Minderheit Ihnen sagen, dass nur der Weg der Minderheit der verfassungsrechtlich wirklich saubere ist.

Dazu kommen die politischen Überlegungen, die Ihnen soeben von Herrn Kollege Etter auseinandergesetzt worden sind. Ich habe eine gewisse Andeutung in dieser Richtung auch gemacht. Ich glaube, wenn wir mit dem Gegenvorschlag in der Volksabstimmung durchkommen wollen, bleibt nichts anderes übrig, als dem Volke möglichst alle Garantien zu geben, damit die Opposition beseitigt wird und damit das Volk auch mit voller Überzeugung zustimmen kann.

**Leuenberger:** Darf ich vorerst darauf aufmerksam machen, dass bei der Diskussion um die Frage,

die wir jetzt entscheiden sollen, in der Kommission zwei Argumente im Vordergrund standen: Einmal – ich gebe das zu – die rechtspolitischen Überlegungen, die rechtspolitischen Einwände und die staatspolitischen Bedenken, zu denen ich nicht Stellung nehmen will. Ich stelle nur mit einem gewissen Vergnügen fest, dass man scheinbar in staatspolitischen Fragen eben mit guten Argumenten zwei Auffassungen vertreten kann. Im Grunde genommen aber war in den Ratskommissionen viel entscheidender das Argument, das wir jetzt ebenfalls vertreten gehört haben – es hängt zusammen mit dem Vorwurf der Kniebeuge und des Auf-dem-Bauche-Liegens –, dass man hier der FRS entgegenkommen müsse; man könne nicht riskieren, dass, wenn wir dem Antrag der Mehrheit zustimmen, dann der Gegenvorschlag nicht akzeptiert werde, das heisst dass die FRS ihre Initiative nicht zurückziehe. Ich muss sagen: Das ist der Hauptgrund, warum ich mich wehre und warum ich für den Mehrheitsantrag eintrete, weil ich nämlich nicht glaube, dass wir ständig unter diesem Druck und dieser Drohung der Automobilverbände handeln sollen. Um das geht es im Grunde genommen.

Ich gehe einen Schritt weiter und behaupte und prophezeie, dass, wenn es so geht wie die Minderheit will, man uns bei jeder Gelegenheit mit dem Referendum droht. Ich bin nicht so überzeugt wie Herr Etter und andere, dass die Automobilisten unter allen Umständen bereit seien, das gegebene Wort einzulösen, an die Kosten des Baues der Autobahnen etwas beizutragen. Ich bin sogar überzeugt, dass man uns im Rat bei jeder Gelegenheit unter Druck setzen und uns sagen würde, man müsse aus referendumpolitischen Gründen in dieser oder jener Frage nachgeben. Niemand denkt ernsthaft daran, die Automobilisten mit einem Treibstoffzuschlag von 10 Rappen zu belasten, das heisst ihnen eine derartige Erhöhung des Benzinpreises zuzumuten, sondern es geht darum, dass wir bei der kommenden Gesetzgebung nicht ständig unter der Fuchtel der Referendumsdrohung stehen wollen. Daher glaube ich, dass es richtig ist, dem Vorschlag der Mehrheit zuzustimmen.

**Weber-Bern:** Es tut mir leid, dass ich meinem Freund Leuenberger einige Worte entgegenen muss. Ich gehöre zu einer Gilde, die von Tag zu Tag abnimmt, nämlich zur Gilde der Fussgänger. Ich möchte Ihnen sagen, dass ich in keiner Weise mit den Automobilverbänden irgendetwas zu tun habe. Aber als einfacher Fussgänger bin ich der Meinung, dass wir die Gesetze anwenden, auch dann, wenn es um den Benzinzoll geht. Ich habe etwa dreissig Jahre lang gegen diese Bestimmung gekämpft, die dem Bundesrat die Vollmacht gibt, Zollerhöhungen vorzunehmen. Er hat ja diese Bestimmung vielfach falsch interpretiert. Die Bestimmung im dringlichen Bundesbeschluss von 1921 geht nämlich nur dahin, dass der Bundesrat, in Anpassung an die geänderten Verhältnisse – man dachte an die Teuerung, die damals eingetreten war – eine Revision der Zollansätze vornehmen könne. Das deckt in keiner Weise die grosse Reihe von Zollerhöhungen, die seither vorgenommen wurden. Ich habe gegen eine Reihe dieser Zollerhöhungen, zum Beispiel auf Kaffee, Tee, Zucker usw., gekämpft. Wir waren

machtlos, weil der Bundesrat sich immer auf jenen dringlichen Bundesbeschluss stützen konnte. Aber ich möchte Sie nun bitten, schaffen Sie nicht eine neue derartige Unklarheit, mit der eine Gesetzesrevision auf dem Wege eines einfachen Bundesbeschlusses durchgeführt werden soll. Das ist meines Erachtens unmöglich. Ich fürchte das Referendum der Automobilverbände nicht. Wir müssen dagegen ankämpfen, wenn wir eine Benzinzollerhöhung für richtig halten. Auch wenn man nicht vor den Automobilverbänden auf dem Bauche liegt, kann man dafür sein, dass auch in diesem Falle der Weg der Gesetzgebung begangen wird.

**Obrecht:** Nur eine kurze Erklärung gegenüber Herrn Huber. Bundesrat Schulthess hat einmal gesagt, im Krieg müsse man sich gegen die Schieber wehren und im Frieden gegen die Unterschieber. Ich muss mich heute etwas gegen Herrn Huber wehren, er ist ein geradezu genialer Unterschieber. Er hat den Eindruck erweckt, als hätte ich bei der Frage der Teuerungszulagen für das Bundespersonal für den Einbau der Referendums Klausel votiert. Ich habe zu dieser Frage weder in der Kommission noch hier im Rate jemals ein Wort gesagt. Zweitens hat Herr Huber den Eindruck erweckt, als möchte ich mit der Mehrheitsfassung im Verfassungsartikel die heute unbefriedigende Zuständigkeitsordnung in den Fragen des Zolltarifes verewigen. Ich habe ausdrücklich gesagt – Herr Huber, Sie konnten das nicht überhören –, dass wir unsere Zolltarifordnung in allernächster Zeit in Ordnung bringen müssen und dass es nicht angehe, weiterhin mit diesem dringlichen Bundesbeschluss, der jetzt schon dreissig Jahre alt ist, weiter zu regieren. Die Verfassung, die wir heute schaffen, soll aber wenigstens für ein paar Jahrzehnte dauern, währenddem wir diese Zollordnung in Ordnung bringen wollen. Wogegen ich mich wehre, ist die Tendenz, dass bald jeder Verband sein eigenes Verfassungsrecht haben will.

**Bundesrat Etter:** In dieser Frage stelle ich mich an die Seite der Kommissionsminderheit, und zwar – ich gebe es ganz offen zu – mehr aus politischen als aus rechtlichen Gründen; denn es muss uns doch daran gelegen sein, mit den am Ausbau der Strassen direkt interessierten Kreisen und Verbänden zusammenarbeiten zu können. Praktisch geht es ganz einfach darum: Wie bringen wir die Automobilisten, den motorisierten Verkehr, am besten zu seiner Leistung? Nun habe ich folgende Auffassung, habe das heute morgen schon ausgesprochen: Das hängt weitgehend vom Zeitpunkt ab, in dem wir an den Strassenverkehr gelangen, damit er seine Leistung aufbringe. Wenn wir damit zuwarten, bis die Autobahnen und die Expressstrassen usw. schon weitgehend im Bau begriffen sind, würde ich daran zweifeln, ob wir die Automobilisten noch an den Wagen brächten. Aber wenn wir rechtzeitig, schon vor Inangriffnahme von wesentlichen Arbeiten, versuchen, mit den Automobilverbänden und in allererster Linie mit der Bundesversammlung Fühlung zu nehmen; glaube ich, dass wir eine tragbare Erhöhung des Benzinzolles, mit Zustimmung der betroffenen Kreise, durchbringen werden. Nach dieser Richtung habe ich es sehr begrüsst, dass Mehrheit und Minderheit der Kommission – da gehen die



beiden Gruppen nicht auseinander – nun auf die Finanzpläne abstellen und nicht, wie es ursprünglich vorgesehen war, darauf, ob die verfügbaren Mittel zur Deckung nicht ausreichen im Laufe des Baues. Der Wortlaut „ergeben die Finanzpläne, dass die verfügbaren Mittel nicht ausreichen“, ist für mich das Wesentliche. Mit dieser Bestimmung, glaube ich, können wir durchkommen. Dann haben wir für die Deckung der Kosten einen Partner, der guten Willens ist und mit dem wir aufrichtig zusammenarbeiten können.

Eine kurze Bemerkung rechtlicher Natur: Einige Sprecher der Mehrheit der Kommission haben darauf hingewiesen, dass ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss doch nicht in Frage kommen könne, wenn ein Fehlbetrag aus allgemeinen Bundesmitteln zu decken wäre. Diese Begründung stimmt nicht ganz. Sie dürfen nicht unbeachtet lassen, dass der Ständerat eine Änderung am Text des Bundesrates vorgenommen hat. Der Bundesrat hatte in seiner ursprünglichen Fassung vorgeschlagen, „so entscheidet die Bundesversammlung, ob die Fehlbeträge durch die Erhebung eines zweckgebundenen Zollzuschlages usw. zu decken sind“. Der Ständerat hat das abgeändert in „so entscheidet die Bundesversammlung durch allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss darüber, inwieweit die Fehlbeträge durch Erhebung eines zweckgebundenen Zollzuschlages oder aus allgemeinen Bundesmitteln zu decken seien.“ „Inwieweit“ hat den Sinn, dass unter Umständen in einem einheitlichen gemeinsamen Bundesbeschluss beides vorgesehen werden könne. Deshalb steht das Wort „inwieweit“. Das ist für die Frage, ob es sich um einen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss auch für eine Leistung aus Bundesmitteln handeln könne, von wesentlicher Bedeutung. In der ständerätlichen Kommission sassen sehr gewiegte Juristen, die diese Frage genau angesehen haben.

**Fischer, Berichterstatter:** Ich möchte bitten, zu beachten, dass es sich bei der nun vorzunehmenden Abstimmung nicht um die Alternative handelt: Allgemeinverbindlicher oder einfacher Bundesbeschluss, sondern die Frage wird offen gelassen. Wir stimmen nur ab über den Antrag der Mehrheit, der diese Frage offen lassen will und den Antrag der Minderheit, die einen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss vorsehen will. Die Frage, ob allgemeinverbindlich oder nicht allgemeinverbindlich, wird nach unserer Auffassung dann zu entscheiden sein, wenn der entsprechende Bundesbeschluss gefasst werden muss, gemäss Artikel 2 des Gesetzes von 1874.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	72 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	79 Stimmen

**Reichling:** Mein Antrag befasst sich mit dem Träger dieses Zollzuschlages, das heisst mit der Frage, wer diesen Zollzuschlag bezahlen soll, wenn er schon angewendet werden sollte. Sie ersehen aus meinem Antrag, dass ich zum Träger eines solchen allfälligen Zollzuschlages eben jene machen will, die auf den Autobahnen Benzin verbrauchen, also Motorfahrzeuge in Bewegung setzen, die auf den Autobahnen fahrberechtigt sind. Ich komme zu

diesem Antrag, trotzdem ein gleicher Antrag in der Kommission abgelehnt worden ist, und zwar stelle ich ihn deswegen, weil wir in unserem Lande eine grosse Zahl von Benzinverbrauchern haben, die nie daran denken, diese Autobahnen zu benützen, die aber Benzinmotoren in ihren Betrieben verwenden, die mit den Autobahnen in keinerlei Beziehung stehen. Das trifft vor allem für die Landwirtschaft, aber auch für das Gewerbe zu. In der Landwirtschaft werden mehr und mehr Arbeitsmaschinen verwendet: Motormäher, Baumspritzen, Seilwinden; im Gewerbe werden ebenfalls Benzinmotoren verwendet, zum Beispiel bei den Berufsfischern die Bootmotoren. Es gibt noch eine grosse Anzahl weiterer Motoren, die Benzin verbrauchen, aber mit den Autobahnen in keiner Verbindung stehen und die dann, wenn diese Zollzuschläge allgemein erhoben werden wollen, ebenfalls ihren Beitrag an den Bau der Autobahnen leisten sollen. Nun werden Sie verstehen, dass in den Kreisen derer, die auf diesem Wege mit einer zusätzlichen Abgabe oder Steuer, wie sie bezeichnet worden ist, belastet werden, die Begeisterung für einen solchen Verfassungsartikel nicht gross sein wird, wenn eben so beschlossen und entschieden wird, wie dies nun von der Mehrheit der Kommission und vom Bundesrat beantragt wird.

Man hat mich in der Kommission auf die Zollrückvergütung verwiesen und man hat erklärt, wenn schon diese Benzinverbraucher, die ihr Benzin nicht auf den Autobahnen verwenden, entlastet werden sollen, so soll das auf dem Wege der Rückvergütung geschehen, wie es zum Beispiel beim Dieselöl der Fall ist. Nun hat die Landwirtschaft und das Gewerbe schon eine grosse Anzahl von Interventionen unternommen, um diese Rückvergütung auch bei uns einzuführen und wirksam werden zu lassen. Das geschah aber immer ohne Erfolg. Der Bauernverband hat zum Teil konkrete Vorschläge eingebracht, wie man die Sache regeln könnte und müsste, und trotzdem sind wir immer wieder mit diesem Begehren auf den Widerstand und die Ablehnung des Bundesrates gestossen. Ich glaube, die jüngste Intervention in dieser Beziehung stammte von unserem Kollegen de Gendre, und zwar hatte er die Form einer kleinen Anfrage, die am 21. Dezember 1956 eingereicht wurde. Auf diese kleine Anfrage hat der Bundesrat wie folgt geantwortet:

„Der Ruf nach einer Zollerlässigung auf dem Benzin ertönt immer wieder, und immer muss darauf geantwortet werden, dass auf dem Benzin für motorische Zwecke eine Zollerlässigung zugunsten privater Verbraucher nicht möglich ist, auch nicht zugunsten der Landwirtschaft, und dass der Landwirtschaft auf diesem Wege nicht geholfen werden kann. Der Benzinverbrauch in der ganzen Wirtschaft ist derart mannigfaltig und umfangreich, dass der Benzinzoll sich nur als einheitliche, allgemeine Abgabe aufrecht erhalten lässt. Der Hinweis auf die Nichtbenützung der Autostrassen durch einzelne Benzinverbraucher vermag keinen Anspruch auf eine Zollerlässigung zu begründen. Andere Kreise, wie die Berufsfischer (die sich übrigens unseren Begehren angeschlossen haben), könnten sich dieser Argumente vielleicht mit noch grösserem Recht bedienen.“

Wäre es nun wirklich ein Unglück, wenn diese notleidenden Berufsfischer auch um diese Ermäs-

sigung ihrer Produktionskosten nachkommen würden, und wenn man ihnen entsprechen würde? „Wenn nicht einmal für jenes Benzin eine Vergütung eingeräumt werden kann, das für den Seerettungsdienst und für den Luftrettungsdienst benötigt wird, für die Krankenautomobile der Spitäler und für die Fahrzeuge der Polizei und Feuerwehr, die der Allgemeinheit dienen und nicht der Erwerbswirtschaft, so sind die Begehren nach einer Zollermässigung auf Benzin für landwirtschaftlichen oder andern Erwerbszwecken dienende Maschinen um so weniger gerechtfertigt.“

Es geht nun schon nicht an, den Benzinverbrauch für Motorspritzen und für andere im öffentlichen Besitze befindliche Fahrzeuge mit dem Benzinverbrauch besonders bei Bergbauern zu vergleichen. Ich glaube, dieser Vergleich ist abwegig. Er hätte vielleicht besser hier nicht angestellt werden sollen. Aber Sie sehen die Entschiedenheit, mit der der Bundesrat zu diesen Begehren auf Zollrückvergütung auf Benzin Stellung genommen hat, und es spricht nichts dafür, dass der Bundesrat seit dem Jahre 1956 seine Auffassung geändert hat. Nun ist man ja bestrebt, der Landwirtschaft da und dort etwas bei den Produktionskosten, zum Beispiel hinsichtlich der Wust, sofern die Finanzordnung angenommen wird, entgegenzukommen. Auch hier handelt es sich um einen Bestandteil der Produktionskosten in der Landwirtschaft, in der Fischerei und auch in anderen Gewerbezeigen.

Nun möchte ich aber auch darauf hinweisen, dass diese Zollrückvergütung an anderen Orten seit Jahren in Gebrauch ist, zum Beispiel in Westdeutschland und in den Vereinigten Staaten. Ich lasse mir nun nicht sagen, dass das, was in Westdeutschland, in den Vereinigten Staaten und an noch anderen Orten möglich ist, in der Schweiz mit ihren viel kleineren Verhältnissen nicht möglich sein sollte. Ich lasse das einfach nicht gelten. Bei gutem Willen könnte man auch bei uns diesen nicht mit Autobahnen in Verbindung stehenden Motorbesitzern und Motorbenützern entgegenkommen, wenn man wirklich wollte.

Bei der jüngsten Kontroverse über Mehrheit und Minderheit der Kommission ist zum Ausdruck gekommen, dass eine eminent referendumpolitische Frage zur Diskussion steht. Ich drohe keineswegs, ich möchte lediglich darauf hinweisen, dass Sie uns die Aufgabe, vor dem Volk für diesen Verfassungsartikel einzutreten, ausserordentlich erschweren – es handelt sich um eine Verfassungsbestimmung, die auch von den Bergkantonen angenommen werden muss –, wenn Sie beschliessen, dass man diese Leute in den Bergen droben, sofern das Geld nicht reicht, mit Zollzuschlägen belasten wird. Wie sich dann im Abstimmungskampf die Verhältnisse unter solchen Umständen gestalten, können Sie sich leicht vorstellen. Nun gebe ich zu, dass in diese Verfassungsbestimmung vielleicht doch etwas Fremdes eingefügt wird. Ich bin daher durchaus mit einer Antwort von Herrn Bundesrat Etter zufrieden, die ähnlich lauten würde wie die Erklärung, die er zugunsten des Schutzes weiterer, nicht nur bäuerlicher Interessen, hier abgegeben hat. Ich wäre zufrieden, wenn er gegenüber unseren Begehren auf Zollrückvergütung eine etwas huldvollere Haltung einnehmen wollte, als das zum Bei-

spiel aus dem Text spricht, den ich Ihnen soeben vorgelesen habe. Es kann über den Zollerlass, auf Grund eines Antrages oder auf Grund einer Zollrückvergütung geschehen; aber etwas sollte getan werden, wenn wir ein Hindernis für die Verwirklichung dieser Verfassungsnovelle aus der Welt schaffen wollen.

**M. Rosset, rapporteur:** Bien que M. Reichling ait justifié sa proposition en termes extrêmement tentants, je vous prie de la repousser.

Cette proposition tend à établir une relation entre les droits de douane perçus sur la benzine et l'utilisation des routes nationales. Il y aurait en quelque sorte prestation et contreprestation. C'est un peu – un peu seulement – l'idée selon laquelle un service doit être payé par celui qui en profite. Ainsi, les routes devraient être payées par ceux qui les utilisent, les hautes écoles par les étudiants, l'armée par les soldats, les services de l'assistance publique par ceux qui en bénéficient, à savoir les assistés. Telles sont les conséquences extrêmes auxquelles conduirait l'application du principe de la prestation et de la contreprestation.

Ce principe n'est évidemment pas applicable dans notre système politique et économique. Nous devons nous en tenir au principe de la solidarité nationale, en application duquel – je rappelle la loi sur les chemins de fer, votée récemment – nous versons aux chemins de fer des dizaines de millions, dont une certaine partie provient de personnes qui ne vont jamais en chemin de fer. Nous avons également alloué aux aérodromes des subventions considérables, quand bien même quantité de gens ne vont jamais en avion. On ne saurait donc établir une relation directe entre un service et son financement.

Au surplus, la distinction proposée par M. Reichling serait pratiquement très difficilement applicable. On ne peut pas suivre chaque litre de benzine pour savoir ce qu'il devient en réalité.

Si séduisante soit-elle, la proposition de M. Reichling pourrait conduire dans la pratique à des abus, notamment à des transferts de benzine d'un tank à l'autre.

Pour ces raisons, aussi bien de principe que pratiques, la commission vous propose de repousser l'amendement de M. Reichling.

**Fischer, Berichterstatter:** Ich habe sehr grosses Verständnis für die Auffassung von Herrn Reichling. Insbesondere möchte ich für seine Intervention zugunsten der Fischer danken, die mir aus naheliegenden Gründen sehr am Herzen liegen (Heiterkeit). Herr Reichling findet es ungerecht, wenn auch der Verbrauch von Treibstoffen für landwirtschaftliche und forstwirtschaftliche Maschinen, für die Schifffahrt usw. dem Zollzuschlag unterliegen. Mit seinem Antrag glaubt er, diese Ungerechtigkeit aus der Welt schaffen zu können, denn der Zollzuschlag auf Treibstoffen würde lediglich für die zum Verkehr auf den Nationalstrassen zugelassenen Fahrzeuge erhoben. Die Kommission hat diesen Antrag bei allem Verständnis für die Auffassung von Herrn Reichling und der von ihm vertretenen Kreise mit 10:4 Stimmen abgelehnt, und zwar in der Hauptsache aus der Erwägung heraus, dass der Antrag praktisch undurchführbar ist. Eine Kon-

trolle über die Verwendung des mit dem Zollzuschlage nicht belasteten Treibstoffes ist unmöglich. Man denke an die nicht seltenen Fälle, wo der Eigentümer landwirtschaftlicher Maschinen und Geräte mit Explosionsmotoren gleichzeitig auch glücklicher Besitzer eines Personenwagens usw. ist. Es ist auch die Ansicht der Kommission, dass mit dem Antrag des Herrn Reichling dem Missbrauch auf diesem Gebiet Tür und Tor geöffnet würde.

Im Antrag von Herrn Reichling liegt aber auch eine zweite Schwierigkeit. Herr Reichling möchte diejenigen Fahrzeuge, die auf den Nationalstrassen nicht zugelassen sind, von der Tragung dieses Zollzuschlages ausnehmen. Nun ist aber der Begriff der Nationalstrassen derart weit, dass auch diese Vehikel auf einem gewissen Teil der Nationalstrassen verkehren dürfen, beispielsweise den Strassen III. Klasse. Die Nationalstrassen III. Klasse sind Strassen des gemischten Verkehrs. Auf diesen Strassen dürfen die Vehikel, die Herr Reichling anvisiert, verkehren. Der Zweck der Übung würde also mit dem Antrag des Herrn Reichling nicht erreicht. Ich möchte Sie im Namen der Kommission bitten, diesen Antrag abzulehnen.

**Bundesrat Etter:** Ich hatte nicht die Absicht, zu diesem Antrag das Wort zu ergreifen, aber Herr Nationalrat Reichling hat erklärt, dass er bereit wäre, seinen Antrag zurückzuziehen, wenn ich ihm irgendwelche beruhigende Zusicherung machen könnte. Nun ist es mir ausserordentlich schwer, von mir aus auch nur eine irgendwelche Zusicherung zu geben, weil ich in der Tat gar nicht sehe, wie eine Lösung praktisch möglich wäre. Ein Landwirt hat zwei Traktoren und ein Automobil. Wie und wo soll man da feststellen, welches Benzin in den Traktor fliesst und mit welchem anderem Benzin der Landwirt in der Welt herumfährt? Es ist fast ausgeschlossen, dies zu kontrollieren. Wie man es in Westdeutschland oder in Amerika macht, ist mir nicht bekannt. Das führt mich aber auf einen Gedanken, der einen Ausweg darstellen könnte. Es gibt im Volkswirtschaftsdepartement, Abteilung Landwirtschaft, eine Kommission, die beauftragt ist, die Frage zu studieren, wie die Produktionskosten in der Landwirtschaft reduziert werden könnten. Diese Kommission könnte sich nun auch darüber erkundigen, wie es in Deutschland und in Amerika gemacht wird. Auf alle Fälle erkläre ich mich bereit, an das Volkswirtschaftsdepartement mit der Bitte zu gelangen, man möchte in jener Kommission die von Herrn Reichling aufgeworfene Frage noch weiter prüfen, als das bisher geschehen ist. Ob natürlich Herr Reichling von dieser soit-disant-Erklärung befriedigt ist, muss ich ihm zu entscheiden überlassen.

#### Abstimmung - Vote

Für den Antrag der Mehrheit	55 Stimmen
Für den Antrag Reichling	42 Stimmen

#### Abschnitt II

#### Ziff. 3, Ingress

#### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

#### Chapitre II.

#### chiffre 3, préambule

#### Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen - Adopté

#### Art. 37

#### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

#### Antrag Trüb

<sup>2</sup> ... der Öffentlichkeit und dem gesamten Verkehr zugänglich sind, dürfen keine Gebühren erhoben werden.

<sup>3</sup> Die Bundesversammlung kann durch einen dem Referendum unterstellten Bundesbeschluss die Benützung von Autobahnen und Strassentunneln gebührenpflichtig erklären.

#### Art. 37

#### Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

#### Proposition Trüb

#### Art. 37

<sup>2</sup> ... ouvertes au public et à l'ensemble du trafic dans les limites ...

<sup>3</sup> L'Assemblée fédérale peut, par un arrêté soumis au referendum, assujettir à des taxes l'usage d'autoroutes et de tunnels routiers.

**Trüb:** Nehmen wir einmal an, die gemischtwirtschaftliche Organisation einer „National-Strassen-AG“, wie ich sie in der Eintretensdebatte skizziert habe, sei geschaffen. Sie führt die Strassenrechnung und stellt damit fest, wie weit die angestrebte Eigenwirtschaftlichkeit erreicht wird. Sie kontrolliert den aufgestellten Finanzierungsplan, und sie funktioniert als die gesetzlich vorgesehene zentrale Finanzierungsstelle. Das Eigenkapital wird von Bund und Kantonen nach Bedarf einbezahlt. Das Fremdkapital, das heisst Obligationen und Vorschüsse der Teilhaber, deckt die weiteren Finanzbedürfnisse. Die Bundesversammlung als Generalversammlung der Gesellschaft beschliesst über die Festlegung des Nationalstrassennetzes, die Genehmigung der Autobahnen und die Verteilung der Bau- und Unterhaltskosten; sie genehmigt die Organisation dieser Aktiengesellschaft sowie den Voranschlag und die Rechnung. Der Verwaltungsrat kontrolliert die Durchführung dieser Beschlüsse und gibt die einzelnen Strassen frei zum Bau. Ein leitender Ausschuss ordnet die laufende Geschäftsführung, für die eine besondere Direktion verantwortlich ist.

In der Strassenrechnung erscheinen die fremden und die eigenen Gelder; als Einnahmen die Beiträge des Bundes aus den Treibstoffzöllen, die Beiträge der Kantone aus den Motorfahrzeugsteuern und eventuell Gebühren für die Benützung der Autobahnen. Als Ausgaben erscheinen die Kapitalzinsen, Bauzinsen, dann die Beiträge an den Strassenbau und später Beiträge an den Strassenunterhalt und die Tilgung der Anlagekosten. Die Verzinsung des Aktienkapitals nach Ergebnis wird besonders geord-

net. Nun werden schon die ersten Finanzierungspläne ergeben, dass die verfügbaren Mittel des Bundes nicht ausreichen zur Deckung seines Kostenanteils am Gesamtprogramm. Der zweckgebundene Zolzzuschlag auf Treibstoff wird also erhöht werden müssen, vielleicht nicht sofort, aber später, und darüber müssen wir uns jetzt schon Rechenschaft geben. Allgemeine Bundesmittel sollen nur in Notfällen eingesetzt werden. Wenn wir schon im Interesse der Geschäftswelt und anderer Benützer von Motorfahrzeugen ein besonderes Netz von Autobahnen und Strassentunneln schaffen und damit einem Teil unseres Volkes besondere Vorteile bieten, wollen wir sicher sein, dass Bau und Unterhalt des leistungsfähigen Verkehrsapparates der Nationalstrassen zu einem massgebenden Teil durch die Strassenbenützer getragen werden. Die Strassenrechnung soll vor der ganzen Öffentlichkeit den Nachweis leisten, dass Vorteile und Lasten angemessen verteilt sind. Wenn nun der Benzinpreis immer mehr manipuliert und damit zum „politischen Preis“ wird, dann stellt sich folgende Frage: Soll die Finanzierung der Autobahnen einseitig auf dem Ertrag aus den Treibstoffzöllen aufgebaut werden? Politische Preise bleiben dauernd umstritten, und die Zölle sollen ja im kommenden Europa systematisch abgebaut werden. Überdies trifft der Benzinzoll auch viele kleine Motorfahrer, die nur ausnahmsweise die Vorteile von Autobahnen und Strassentunneln geniessen können. Ich weiss, die „Strassenfreiheit“ ist eine grosse Sache, und ich bin mir bewusst, dass es gewagt ist, eine Diskussion anzuregen über die Frage, ob wirklich schon in der Verfassung die Erhebung von Gebühren für die Benützung bevorzugter Verkehrsmittel verunmöglicht werden soll. Die Jagdfreiheit ist auch ein altes Volksrecht, und doch haben kluge Überlegungen weit herum im Lande das Patentsystem durch die bessere, mit Verständnis bewirtschaftete Revierjagd ersetzt. Für Strassentunnels sind Gebühren vorgesehen; auch für Autobahnen sind sie gerechtfertigt. Ein Vergleich mit den alten Weg- und Brückengeldern ist unangebracht; diese waren rein fiskalisch und verkehrshemmend, ein Ausfluss des Machtstrebens. Man kann mit juristischen Überlegungen nachweisen, dass vom Beginn unseres Bundesstaates an die gerade Linie der Strassenfreiheit weitergeführt werden müsse. Aber heute geht es tatsächlich um ein ganz anderes Prinzip, es geht um die Rationalisierung des Verkehrs. Gebühren auf Autobahnen sind geeignet, den regionalen Nahverkehr vom Schnell- und Fernverkehr zu scheiden, und eine rationelle Verteilung auf die bestehenden guten Strassen und die neuen Autobahnen ist sicher ein Vorteil für alle. Die Frequenz auf den modernen Autobahnen wird in keiner Weise leiden. Soll die wichtige Frage der Identität von Benützer und Kostenträger nicht mit aller Sorgfalt überprüft werden? Denken Sie einmal an alle die Fahrzeuge der öffentlichen Verkehrs- und Versorgungsbetriebe und an die Hunderte von Lieferwagen in den Städten, welche Ihnen alle Waren, Brot, Fleisch und Milch ins Haus bringen! Und auch an die Kleintaxis. Sollen alle diese Kleinautos des Kundendienstes jahraus, jahrein den erhöhten Benzinzoll tragen, obschon sie nie oder nur ausnahmsweise die Autobahnen benützen können? Sollen die Strassen-

transporte den Bahnen gegenüber besonders begünstigt werden? Ist es richtig, vermehrte Schwervertransporte auf die Autobahnen zu lenken? Soll zum Beispiel der Nordarm des Nationalstrassenkreuzes von Basel durch den Juratunnel Richtung Solothurn-Bern durch die Lastwagenzüge vom Rheinhafen nach dem Innern der Schweiz überlastet werden? Das sind alles Fragen, über die wir ohne Leidenschaft sollten diskutieren können.

Im neuen Artikel 37, Absatz 2, der Bundesverfassung will nun der Bundesrat festlegen – Sie sehen vielleicht Seite 36 der Botschaft nach –, dass für den Verkehr auf den Strassen, die von „jedermann“ benützt werden können, keine Gebühren erhoben werden dürfen. Nach meiner Meinung sollte Absatz 2 ergänzt werden, so dass er wie folgt lautet: „Für den Verkehr auf Strassen, die im Rahmen ihrer Zweckbestimmung der Öffentlichkeit und dem gesamten Verkehr zugänglich sind, dürfen keine Gebühren erhoben werden.“ Dann entspricht Absatz 2 dem allgemeinen Verlangen nach der „Strassenfreiheit“. Nun sind aber Autobahnen nicht von „jedermann“ benützbar, und sie sollen ihrem Sinn nach nicht dem gesamten Verkehr, sondern nur dem Schnellverkehr der Motorfahrzeuge dienen. Wollen wir alle Möglichkeiten offen lassen und für die Zukunft vorsorgen, dann sollten wir den letzten Satz von Absatz 2 ersetzen durch einen Absatz 3. Nach meiner Meinung sollte dieser lauten: „Die Bundesversammlung kann durch einen dem Referendum unterstellten Bundesbeschluss die Benützung von Autobahnen und Strassentunneln gebührenpflichtig erklären.“

Die Botschaft des Bundesrates begründet allerdings die Ablehnung einer Gebührenerhebung; aber die Meinungen können auseinandergehen darüber, ob man eine spezielle Belastung für ganz besondere Verkehrseinrichtungen einführen darf, oder darüber, ob besondere Beiträge der begünstigten Verkehrsbenützer nicht am Platze seien. Die Meinungen können auch geteilt sein über die Organisation der Kontrolle für diese Gebührenerhebung.

Wirkliche Autobahnen –, die nur an besonderen Anschlussstellen zugänglich sind –, ohne höhengleiche Kreuzungen –, mit für beide Richtungen getrennten Fahrbahnen –, ausschliesslich für die Benützung durch Motorfahrzeuge bestimmt, sind besonders ausgezeichnete Verkehrswege. Sie sind vorläufig einmal in der Länge von 550 km vorgesehen. Ich möchte heute schon betonen, dass, entgegen dem Entwurf für ein kommendes Gesetz, Nationalstrassen, welche höhengleiche Kreuzungen nicht absolut vermeiden, wohl Autostrassen, aber keine Autobahnen sind. Darf man dem interessierten Fernfahrer eine Zufahrt zur Autobahn von 10 km zumuten, dann sind Kontrollen für Ein- und Ausfahrten nur alle 20 km notwendig; das entspricht der Distanz Zürich-Baden. Die Gesamtzahl der Kontrollstellen kann also stark beschränkt werden, was die Bedienungskosten wesentlich herabsetzt. Der Bedienungsaufwand wird durch den Gebührenertrag um ein vielfaches übertroffen, selbst wenn man bescheidene Taxen für Tageskarten, Monatskarten oder Jahresabonnemente ansetzt. Über Ansätze von 10 Franken im Monat oder, mit einem Rabatt, von 100 Franken im Jahr, sollte man sich einigen können; denn der Aufwand für ein Kleinauto er-

reicht 3000 Franken im Jahr. Wenn von 400 000 Motorwagenführern die Hälfte mit einem Jahresabonnement fährt und die andere Hälfte sich auf eine Monatskarte beschränkt, ergibt dies eine Betriebseinnahme von 22 Millionen Franken im Jahr. Dabei verkehren noch über 235 000 Motorräder auf unseren Strassen, und über 2 Millionen ausländische Motorfahrzeuge reisen zu vorübergehendem Aufenthalt in die Schweiz ein. Über solche Überlegungen sollte man diskutieren können, auch mit den massgebenden Vertretern der Autofahrer und ihrer grossen Verbände.

Selbstverständlich müsste die Belastung durch den Zoll auf den Treibstoff entsprechend herabgesetzt werden, wenn auf dem Netz der Autobahnen eigene Betriebseinnahmen zu erwarten sind. Den Benützern von Autobahnen werden wesentliche Vorteile geboten durch die Einsparungen an Zeit, an Benzin und Öl sowie an Reifenabnutzung. Wir sollten einmal versuchen, grosse Wirtschaftsprobleme des ganzen Landes nach ökonomischen Grundsätzen zu lösen, auch wenn wir uns in der Öffentlichkeit zäh dafür einsetzen müssen. Nach meiner Auffassung wird uns die Zukunft dafür dankbar sein.

Die Schweizerischen Bundesbahnen haben bei ihrem Aufstieg den Grad der Selbständigkeit erreicht, der für das grösste Verkehrsunternehmen unseres Landes ein Lebenselement bedeutet, und die PTT (heute Post, Telegraph, Telephon, Radio und Fernsehen) müssen in absehbarer Zeit in ähnlicher Weise zum Grossunternehmen des Bundes ausgestaltet werden. Durch den Willen von Bund und Kantonen, von Staat und Privatwirtschaft und durch den Einsatz unseres ganzen Volkes sollte es gelingen, die grösste Investition im Verkehrswesen in den nächsten zwei Jahrzehnten im Rahmen einer neuen Einheit, einer gemischtwirtschaftlichen Organisation mit eigener Rechnung erfolgreich durchzuführen. Durch eine überlegte Fassung von Artikel 37, Absatz 2 und 3, der Verfassungsänderung, sollten wir alle Wege offen lassen, um im Zusammenspiel von Behörden und Volk jederzeit die beste Lösung zu finden, auch für den Betrieb des schweizerischen Netzes von Nationalstrassen. Damit sollten wir auch Zeit gewinnen für einen späteren, wohlabgewogenen Entscheid über eine teilweise Eigenfinanzierung.

Wie Sie aus meinem Antrag ersehen können, sehe ich zwei Sicherungen vor. Die Bundesversammlung kann beschliessen, und der Bundesbeschluss ist dem Referendum unterstellt. Am Wortlaut hänge ich nicht. Die Darlegungen gegen den Antrag unseres Kollegen Bauer haben mir gezeigt, dass man hier vorsichtig sein muss. Wenn Sie durch eine andere Fassung noch klarer festlegen können, dass wir für das begrenzte, geschlossene Netz der Autobahnen und Strassentunnel auch die Möglichkeit der teilweisen Finanzierung durch Eigeneinnahmen aus Benützungsgebühren vorbehalten wollen, wird es mich freuen. Nach meiner Überzeugung sollte man in der Verfassung keine undefinierten Ausnahmen vorbehalten, sondern nur klare Möglichkeiten.

Ich ersuche Sie also, meinem Antrag zuzustimmen.

**M. Rosset**, rapporteur: Il y a deux propositions Trüb, l'une à l'alinéa 2, l'autre à l'alinéa 3. Le système prévu dans le texte du Conseil fédéral, adopté

par le Conseil des Etats et par votre commission, est le suivant:

En principe, l'usage des routes est gratuit si ces routes sont utilisées dans les limites de leur destination.

Ici, M. Trüb voudrait introduire une autre solution, en ce sens que seul serait gratuit l'usage des routes destinées à l'ensemble du trafic; en d'autres termes, l'utilisation des autoroutes ne serait pas gratuite ou pourrait ne pas l'être.

Il y a donc une différence importante entre le texte du Conseil fédéral adopté par le Conseil des Etats et la commission, d'une part, et, d'autre part, celui que propose M. Trüb. Dans le premier, l'Assemblée fédérale peut autoriser des exceptions dans des cas spéciaux. Ces cas spéciaux quels sont-ils? Il pourrait s'agir d'autoroutes de caractère spécial, plus probablement de tunnels, autrement dit d'ouvrages d'art ayant exigé des investissements d'un montant particulièrement élevé. La solution de M. Trüb est sans doute moins conforme à notre principe général de la gratuité de l'utilisation des routes et elle nous paraît devoir être repoussée.

Pour l'alinéa 3, la proposition de M. Trüb ne diffère pas sensiblement du texte de la commission. M. Trüb voudrait que la décision de l'Assemblée fédérale fût soumise au referendum. Etant donné la décision de ce Conseil, prise il y a quelques instants, à une majorité faible il est vrai - 79 voix contre 72 -, mais prise néanmoins, je pense qu'il serait logique de suivre ici M. Trüb et de prévoir que l'arrêté de l'Assemblée fédérale devra contenir la clause référendaire.

**Fischer**, Berichterstatter: Herr Trüb hat in der Kommission bereits den Antrag gestellt, die Benützung von Autobahnen und Strassentunnels gebührenpflichtig zu erklären und diese Gebührepflicht in der Verfassung zu verankern. Der Antrag ist dann mit allen gegen eine Stimme abgelehnt worden. Heute modifiziert Herr Trüb seinen Antrag in dem Sinne, dass die Bundesversammlung ermächtigt sein soll, die Benützung von Autobahnen und Strassentunnels gebührenpflichtig zu erklären, und zwar auf dem Wege eines referendumspflichtigen Bundesbeschlusses.

Gegen die Unterstellung der Autobahnen unter eine Gebührepflicht wurden schon im Schosse der Kommission schwerwiegende Bedenken vorgebracht. Man kann nicht einerseits die Erhöhung des Benzinolles in Aussicht nehmen und auf der andern Seite für die Benützung der Autobahnen Gebühren erheben. Referendumpolitisch ist eine solche Regelung kaum tragbar. Dann stellt sich die Frage der Wirtschaftlichkeit der Erhebung von Gebühren auf Autobahnen. Nach den Vorschlägen der Planungskommission wird ein Autobahnnetz mit etwa 140 Anschlüssen vorgesehen. Man müsste also diese 140 Anschlüsse mit einem dreischichtig arbeitenden Personal von je zwei Mann ausstaffieren. Diese Organisation des Gebührenbezuges auf dem Autobahnnetz würde Unkosten in der Höhe von rund 20 Millionen Franken verursachen, und Herr Trüb rechnet mit Einnahmen von rund 20 Millionen Franken. Null von Null geht in diesem Falle ungefähr auf.

Zum Vergleich mit diesen Kosten sei daran erinnert, dass heute 2 Rappen Benzinol auf den Liter

umgerechnet zirka 18 Millionen Franken ergeben. Der Bezug von Benützungsgebühren wäre deshalb absolut unwirtschaftlich. Dieser Gebührenbezug auf den Autobahnen hätte zudem zur Folge, dass ein grosser Teil des motorisierten Verkehrs auf den alten Strassen bleiben würde. Das Ziel der Entlastung des schweizerischen Strassennetzes durch die Nationalstrassen wäre damit aber nicht erreicht.

Wir bitten Sie aus diesem Grunde, den Antrag des Herrn Trüb abzulehnen, wobei ich noch bemerken möchte, dass offenbar die Einrichtung einer gemischtwirtschaftlichen Organisation auf dem Wege, den Herr Trüb hier vorschlägt, doch wahrscheinlich nicht verwirklicht werden kann. Die gemischtwirtschaftliche Organisation hätte nach meiner Auffassung gewisse Änderungen in Artikel 35 bis und in Artikel 36 ter zur Voraussetzung. Herr Kollege Trüb hat in diesen beiden grundlegenden Artikeln keine Anträge gestellt. Mit diesem einzigen Antrag kann das Projekt des Herrn Trüb, die Einführung der Nationalstrassen AG, kaum verwirklicht werden. (Das nebenbei.)

Die Bewilligung von Ausnahmen von der grundsätzlichen Gebührenfreiheit ist nur für besondere Fälle durch die Bundesversammlung vorgesehen. Man denkt hier vor allem an Tunnels, die den Verkehr im Winter sicherstellen, die besonderer Einrichtungen bedürfen und deren Betrieb auch besondere Kosten verursacht. In gleicher Weise könnte man auch an Brücken oder Galerien denken, deren Unterhalt besondere Kosten verursacht. Es ist dann Sache der Bundesversammlung, die einzelnen Fälle auseinanderzuhalten und im einzelnen Falle zu entscheiden auf dem Wege eines allgemeinverbindlichen oder nicht allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission	77 Stimmen
Für den Antrag Trüb	25 Stimmen

#### *Art. 2 und 3*

#### **Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

#### *Art. 2 et 3*

#### **Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

*Angenommen – Adoptés*

#### *Gesamt abstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Beschlussentwurfes 104 Stimmen  
(Einstimmigkeit)

## **7536. Erhöhung der Mahlprämie** **Augmentation de la prime de mouture**

Botschaft und Gesetzentwurf vom 24. Januar 1958  
(BBI I, 245)

Message et projet de loi du 24 janvier 1958 (FF I, 265)

Beschluss des Ständerates vom 11. März 1958  
Décision du Conseil des Etats du 11 mars 1958

#### **Antrag der Kommission**

Eintreten.

#### **Proposition de la commission**

Passer à la discussion des articles.

#### *Berichterstattung – Rapport généraux*

**Kurmann**, Berichterstatter: Die vorgeschlagene Abänderung des Bundesgesetzes über die Getreideversorgung des Landes bezweckt eine Revision von Artikel 9 des Getreidegesetzes. Dieser Artikel behandelt die Mahlprämie. Die Vorlage zielt darauf ab, die Mahlprämie in Anpassung an die heutigen Verhältnisse zu erhöhen. Es geht also nur darum, den Ansatz in bezug auf die Mahlprämie neu zu normieren, nicht etwa darum, an der bisherigen Fassung materiell etwas zu ändern. Das soll allenfalls der bevorstehenden Totalrevision des Getreidegesetzes vorbehalten bleiben.

Der Ständerat, dem die Priorität zusteht, hat der vom Bundesrat beantragten Erhöhung zugestimmt und Ihre Kommission empfiehlt Ihnen ebenfalls einhellig, Eintreten auf die Vorlage und Zustimmung zum Gesetzentwurf.

Der Sinn der Mahlprämie liegt in der Förderung der Selbstversorgung, und insofern stellt sie eines der wesentlichen Instrumente zur Förderung des Inlandanbaues überhaupt dar. Der Selbstversorgung kommt ja im Rahmen unserer ganzen Getreideordnung eine bedeutende Rolle zu. Sie ist nicht nur eine faktische Vorbedingung zur Abnahme von Inlandgetreide, in dem Sinne, dass jeder Produzent, der Getreide zum festgesetzten Überpreis an den Bund abliefern will, zuvor grundsätzlich eine gewisse Menge davon für seinen Haushalt und seinen landwirtschaftlichen Betrieb zurückzubehalten hat. (Sie wissen, der zurückzubehaltende Teil ist verschieden, je nach dem Quantum, das an den Bund abgeliefert werden soll. Bis zu 500 kg besteht überhaupt keine Selbstversorgungspflicht. Von 500 bis 1000 kg besteht die halbe Selbstversorgung und über 1000 kg setzt dann die volle Selbstversorgung ein, nämlich entweder 200 kg Nacktfrucht oder 300 kg Spelzfrucht für jede im Haushalt ständig verpflegte Person.) Es ist nicht nur dieser Sinn, der hinter der Selbstversorgung steht, sondern sie ist vielmehr für verschiedene Gebiete unseres Landes, namentlich für die Berggebiete und die entlegenen Gegenden, die elementare Voraussetzung zum Getreidebau überhaupt.

Weder in Berggebieten noch in entlegenen Gegenden wird im allgemeinen Getreide für die Marktversorgung produziert. Hierzu sind die Produktionsbedingungen zu schwierig und die Ernten in der Regel quantitativ und vielfach auch qualita-

## **Verbesserung des Strassennetzes. Begutachtung des Volksbegehrens**

### **Amélioration du réseau routier. Préavis sur l'initiative**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1958
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	12
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	7484
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.03.1958
Date	
Data	
Seite	224-249
Page	
Pagina	
Ref. No	20 036 527

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 21. März 1958**  
**Séance du 21 mars 1958, matin**

Vorsitz – Présidence: Herr *Bratschi*

**7536. Erhöhung der Mahlprämie**  
**Augmentation de la prime de mouture**

Siehe Seite 249 hiervor – Voir page 249 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 21. März 1958  
 Décision du Conseil des Etats du 21 mars 1958

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Gesetzentwurfes 157 Stimmen  
 (Einstimmigkeit)

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

**7294. Ergänzung des Dienstvertrags- und**  
**des Stiftungsrechts**  
**Dispositions applicables aux contrats**  
**de travail et aux fondations. Complément**

Siehe Seite 80 hiervor – Voir page 80 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 21. März 1958  
 Décision du Conseil des Etats du 21 mars 1958

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Gesetzentwurfes 151 Stimmen  
 (Einstimmigkeit)

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

**7074. Filmartikel der Bundesverfassung**  
**Article constitutionnel sur le cinéma**

Siehe Seite 192 hiervor – Voir page 192 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 21. März 1958  
 Décision du Conseil des Etats du 21 mars 1958

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Beschlusentwurfes 132 Stimmen  
 (Einstimmigkeit)

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

**7484. Verbesserung des Strassennetzes.**  
**Begutachtung des Volksbegehrens**  
**Amélioration du réseau routier.**  
**Préavis sur l'initiative**

Siehe Seite 224 hiervor – Voir page 224 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 21. März 1958  
 Décision du Conseil des Etats du 21 mars 1958

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Beschlusentwurfes 147 Stimmen  
 (Einstimmigkeit)

*An den Bundesrat – Au Conseil fédéral*

**Schluss des stenographischen Bulletins der Frühjahrsession 1958**

*Fin du Bulletin sténographique de la session de printemps 1958*



## **Verbesserung des Strassennetzes. Begutachtung des Volksbegehrens**

### **Amélioration du réseau routier. Préavis sur l'initiative**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1958
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	15
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	7484
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.03.1958
Date	
Data	
Seite	308-308
Page	
Pagina	
Ref. No	20 036 534

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.

**M. Bourgknecht**, rapporteur: Alors que le Conseil fédéral avait proposé et que nous avions décidé de prendre pour titre *Obtention des capitaux*, le Conseil national a cru pouvoir simplifier en parlant seulement de *capitaux*.

Votre commission vous propose de maintenir notre première décision: il nous semble que le titre comme nous l'avons libellé est plus complet.

*Angenommen – Adopté*

*Art. 10, Abs. 1*

#### **Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates. (Die Änderung betrifft nur den französischen Wortlaut.)

*Art. 10, alinéa premier*

#### **Proposition de la commission**

Si l'insuffisance de l'offre sur le marché de l'argent rend par trop difficile l'obtention des capitaux destinés...

**M. Bourgknecht**, rapporteur: Il s'agit d'une modification rédactionnelle qui concerne seulement le texte français.

Votre commission vous propose de tenir compte, dans une forme légèrement changée, de la rédaction adoptée par le Conseil national.

*Angenommen – Adopté*

*Art. 10, Abs. 4*

#### **Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

*Art. 10, al. 4*

#### **Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil national.

**M. Bourgknecht**, rapporteur: Le Conseil national a apporté à cet article la modification suivante: Il était prévu que les prêts qui seraient accordés par la Confédération porteraient un intérêt qui serait de  $\frac{1}{4}\%$  au moins supérieur au taux de l'intérêt des prêts hypothécaires en premier rang. Le Conseil national a modifié notre décision et a prévu que les prêts porteraient un intérêt qui serait au plus de  $\frac{1}{4}\%$  plus élevé. La différence de  $\frac{1}{4}\%$  serait un maximum, alors que jusqu'à présent elle constituait un minimum.

La décision du Conseil national a été prise par 69 voix contre 30. Le Conseil fédéral s'y est rallié. Votre commission est d'accord avec cette restriction. Elle pouvait l'être d'autant plus facilement qu'il n'était ni dans ses intentions ni dans celles du Conseil fédéral d'utiliser dans la pratique la marge plus forte que le premier texte accordait. La limitation fixée par le Conseil national nous paraît ainsi pouvoir être adoptée sans hésitation.

*Angenommen – Adopté*

*Art. 10, Abs. 5*

#### **Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

*Art. 10, al. 5*

#### **Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil national.

**M. Bourgknecht**, rapporteur: Il y a là une modification d'ordre matériel. Le montant mis à disposition par la Confédération à titre de prêt, qui devait être limité à 100 millions, est fixé maintenant à 125 millions. C'est la conséquence logique des décisions qui ont été prises et qui portent de 8000 à 10 000 le nombre de logements dont la construction sera subventionnée: à un quart du nombre des logements en plus correspond une augmentation d'un quart du montant des dépenses.

*Angenommen – Adopté*

*Art. 18*

#### **Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

*Art. 18*

#### **Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil national.

**M. Bourgknecht**, rapporteur: A l'article 18, votre Conseil avait adopté par 18 voix contre 17 une proposition Stüssi-Rohner, qui subordonnait l'entrée en vigueur à une autorisation d'augmenter les loyers. Le Conseil national a supprimé cette restriction. Cette proposition n'a pas été reprise lors des délibérations de votre commission pour une raison très simple: dans l'intervalle, le relèvement des loyers a été autorisé et la condition que nous avions cru devoir poser est aujourd'hui dépassée.

*Angenommen – Adopté*

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

**Vormittagssitzung vom 28. Januar 1958**

**Séance du 28 janvier 1958, matin**

Vorsitz – Présidence: Herr *Stähli*

**7484. Verbesserung des Strassennetzes.**

**Begutachtung des Volksbegehrens**

**Amélioration du réseau routier.**

**Préavis sur l'initiative**

Botschaft und Beschlussentwurf vom 22. Oktober 1957  
(BBI II, 817)

Message et projet d'arrêté du 22 octobre 1957 (FF II, 817)

**Antrag der Kommission**

Eintreten.

**Proposition de la commission**

Passer à la discussion des articles.

*Berichterstattung – Rapport général*

**M. Despland**, rapporteur: Il est inutile de rappeler ici l'essor considérable pris ces dernières années par la circulation routière et la situation critique dans laquelle notre pays se trouve dans ce domaine du fait que notre réseau routier, resté à peu de chose près ce qu'il était avant la dernière guerre mondiale, est de plus en plus insuffisant pour satisfaire aux exigences d'une activité toujours plus intense et plus dense des véhicules à moteur. Comme il ne saurait être question de diminuer artificiellement l'intensité de ce trafic, force nous est d'envisager les mesures qui permettront de lui assurer une fluidité suffisante. Rappelons quelques chiffres qui permettront de mieux préciser la question et de prouver l'urgence d'une solution. En 8 ans, soit de 1948 à 1956, le nombre des véhicules à moteur immatriculés en Suisse a passé de 188 762 à 606 752. L'augmentation s'est surtout marquée sur les automobiles de tourisme: 105 954 en 1948, 308 679 en 1956, soit près de 300%, et plus particulièrement encore sur les motocycles, scooters, vélomoteurs dont le nombre total s'est élevé durant la même période de 48 882 à 235 116, accusant ainsi une augmentation de près de 500%. L'augmentation du nombre des véhicules étrangers entrés en Suisse pour un séjour temporaire est encore plus considérable: du total en 1948 de 495 997 véhicules à moteur, dont 412 554 voitures de tourisme, on a passé en 1956 à 2 160 922 véhicules à moteur dont 1 908 028 voitures de tourisme. L'augmentation en 8 ans est donc de près de 500%. Il va sans dire que ces véhicules étrangers ne circulent pas simultanément sur les routes de notre pays. Ils sont là surtout durant la belle saison, contribuant avec ceux des indigènes à provoquer parfois sur plusieurs kilomètres de ce qu'on est encore convenu d'appeler par euphémisme ou par suffisance nos «grandes routes» des embouteillages qui durant plusieurs heures paralysent complètement la circulation.

Cette disproportion inouïe entre l'offre et la demande, ou si vous préférez et pour être plus clair, entre le nombre de véhicules et les possibilités d'absorption et d'écoulement qu'offre notre réseau routier constitue, d'une part, une entrave sérieuse au développement économique et touristique de notre pays et, d'autre part, elle est une des causes du nombre toujours plus grand d'accidents graves que nous avons à déplorer. Les statistiques démontrent en effet que sur les routes automobiles et surtout sur les autoroutes les accidents sont de trois à cinq fois moins nombreux que sur les routes ordinaires. Or, à part quelques très rares exceptions, nous n'avons en Suisse que des routes ordinaires construites selon des conceptions périmées avec des croisements, bifurcations, embranchements et passages à niveau qui sont autant de défis aux règles de la sécurité. Notre intérêt national nous oblige donc de constater que notre réseau routier ne répond plus aux impératifs modernes de la sécurité et de notre développement économique. Il est urgent d'envisager sa rénovation ou mieux, sa reconstruction sur le plan national. Ce but ne peut être atteint par l'application des dispositions constitutionnelles et légales qui régissent cette matière actuellement. En effet, les dispositions fédérales en vigueur lais-

sent en principe aux cantons la souveraineté totale sur les routes. Ce sont eux seuls qui ont la compétence d'en fixer les réseaux, de les construire et de les entretenir. Or, si nos routes cantonales actuelles sont à peu près suffisantes pour assurer les besoins d'un trafic purement local toujours plus intense lui aussi, elles ne sont pas et ne pourront jamais, de la seule initiative des cantons, être construites en vue d'absorber avec une fluidité suffisante l'immense trafic à longue distance, intercantonal ou de transit. En outre, le tracé des grandes routes modernes doit être fixé en fonction de l'intérêt général du pays et non plus en ne prenant en considération que les besoins d'un seul canton. Enfin, la construction des autoroutes ou routes automobiles modernes entraîne des frais qui sont manifestement hors de proportion avec les possibilités financières des cantons et l'intérêt qu'elles présentent pour chacun de ces Etats dont elles empruntent le territoire. Il est donc indispensable d'introduire dans la Constitution et la législation fédérales des dispositions nouvelles déterminant de façon aussi judicieuse et précise que possible les devoirs et les compétences réciproques de la Confédération et des cantons dans cette matière. Si le transfert au pouvoir central de compétences cantonales est toujours regrettable et contraire aux sains principes fédéralistes sur lesquels repose notre Confédération d'Etats, nous devons admettre cependant que le respect de ces principes dans l'état actuel des relations entre les hommes et les pays ne saurait être rigoureux et poussé à un degré tel qu'il constituerait une entrave dangereuse à la prospérité générale à laquelle tous les cantons se doivent de concourir. Qui songerait aujourd'hui à regretter l'abandon des compétences cantonales en ce qui concerne l'armée, les douanes, les chemins de fer, les P.T.T.? En matière de construction de routes, cet abandon ne sera pas aussi total que dans les secteurs que je viens de citer. Le Conseil fédéral par le contre-projet qu'il nous présente et votre commission qui l'a examiné se sont efforcés d'établir une judicieuse répartition qui doit assurer une collaboration efficace des cantons et de la Confédération.

Aujourd'hui déjà, bien que la Confédération ne soit pas constitutionnellement et légalement armée pour ordonner ou entreprendre des constructions de routes, la compétence des cantons dans ce domaine n'est cependant plus intacte. L'alinéa premier de l'article 37 de la Constitution fédérale prévoit que «la Confédération exerce la haute surveillance sur les routes et les ponts dont le maintien l'intéresse». On a admis jusque-là que cette surveillance se limite aux routes présentant un intérêt militaire ou pour le trafic postal et à celles pour la construction desquelles la Confédération verse ou a versé des subventions. L'article 37bis de la Constitution fédérale a introduit une limitation plus importante des prérogatives cantonales en donnant à la Confédération le droit d'édicter des prescriptions «concernant les automobiles et les cycles» et «de déclarer totalement ou partiellement ouvertes certaines routes nécessaires au grand transit».

Ce n'est pas d'aujourd'hui que de nombreux milieux ont manifesté leur volonté de voir la Confédération s'intéresser plus activement à la construction des routes. En 1927 déjà, une initiative

tendant à confier à la Confédération le soin et la charge des routes de transit fut rejetée à une très forte majorité par le peuple et les cantons. Une nouvelle initiative fut déposée en 1934. Elle fut retirée au profit d'un arrêté fédéral accordant durant 12 ans une subvention fédérale annuelle de 7 millions de francs pour le développement du réseau routier dans les Alpes. Un nouvel arrêté, du 11 mars 1948, accordait une subvention globale de 7 millions de francs pour permettre la continuation de ces travaux.

Nous ne voulons pas entrer dans le détail de tous les travaux qui ont été entrepris en vue de trouver une solution au problème qui nous préoccupe aujourd'hui. Les diverses commissions chargées d'étudier la revision du régime des finances fédérales ont cherché, dès 1950 déjà, une solution à la question de la politique fédérale en matière de routes. Le Département des finances a constitué une commission qui devait, dans le cadre de la réforme des finances à introduire dès 1959, proposer de nouvelles dispositions concernant les routes et une répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Nous n'avons pas à procéder à l'examen critique des propositions présentées par cette commission; rappelons seulement que le projet qu'elle mit sur pied fut soumis aux cantons qui, à l'exception de deux seulement, le déclarèrent inacceptable. Les associations intéressées consultées, sans s'y opposer, ne cachèrent pas leur scepticisme à l'égard de l'aboutissement de ce projet qui fut ainsi abandonné.

Enfin, le 6 février 1956, une initiative portant 203 138 signatures valables fut déposée à la Chancellerie fédérale par le Comité d'initiative pour l'amélioration du réseau routier. C'est cette initiative qui nous occupe aujourd'hui. Le Conseil national et le Conseil des Etats ont pris acte, les 13 et 20 mars 1956, de l'aboutissement de cette initiative et ont invité le Conseil fédéral à se prononcer sur le fond.

Pour le texte de cette initiative, je me réfère au message du Conseil fédéral. Je me borne à rappeler qu'elle demande à l'article 23 de la Constitution fédérale l'adjonction d'un alinéa 1 bis ainsi rédigé:

«Elle prend des mesures pour favoriser l'entretien des routes cantonales et l'amélioration appropriée des routes qui intéressent la Suisse ou une partie considérable du pays et pour assurer la construction de routes automobiles, notamment entre l'Ouest et l'Est et entre le Nord et le Sud du pays, et des principaux secteurs complémentaires. Elle y affectera au moins la moitié du produit total net des droits d'entrée perçus sur les carburants pour moteurs.»

Elle demande en outre l'abrogation de l'article 30 de la Constitution fédérale et de l'article 7 de l'arrêté fédéral du 29 septembre 1950 concernant le régime financier de 1951 à 1954 et de 1955 à 1958 et leur remplacement par un article 30 nouveau dans lequel il serait dit notamment à son alinéa 2:

«A part les prestations en faveur des routes, prévues par l'article 23, alinéa 1 bis, la Confédération cède toutefois aux cantons dont les ressources financières sont relativement faibles, pour l'aménagement et l'entretien des routes, un dixième du produit total net des droits d'entrée perçus sur les carburants pour moteurs.»

Si l'on se reporte aux considérations que nous avons émises au début de ce rapport, on ne peut pas contester l'utilité de cette initiative. Le but de ses auteurs est d'abord de fournir la base nécessaire à une intervention directe et efficace de la Confédération en matière de construction de certaines routes d'intérêt général en déterminant les moyens financiers dont disposera dans ce but la Confédération. Un deuxième but, et peut-être l'essentiel, poursuivi par les initiants est de dissocier les questions touchant à la construction d'un grand réseau routier de celles qui doivent être traitées dans le cadre de la réforme des finances. Ils craignent à juste titre que, d'une part, les frais de construction de routes constituent un obstacle à la réforme financière et, d'autre part, que l'attente de l'aboutissement de cette réforme, qui paraît encore incertain dans ses effets et dans le temps, vienne retarder de façon inadmissible les possibilités de mettre en œuvre des constructions dont l'urgence est incontestée. Cette urgence est d'autant plus pressante qu'en plus des raisons découlant de l'augmentation constante du trafic automobile il n'est pas inutile de rappeler que selon décision du Conseil fédéral, la prochaine exposition nationale suisse sera organisée à Lausanne en 1964. Cette grande manifestation attirera certainement des millions de visiteurs de tout le pays et de l'étranger que nos routes actuelles seront incapables d'absorber. Il est donc de nécessité vitale pour cette manifestation et pour le pays qu'au moins les autoroutes Genève-Lausanne, Lausanne-Berne et Lausanne-St-Maurice soient construites pour 1964.

Si l'initiative routière déposée le 6 février 1956 est, comme nous l'avons dit, opportune et utile en ce sens qu'elle permettrait d'atteindre le but recherché, elle soulève cependant, dans la façon dont elle est formulée et, considérée sous l'angle politique, des objections telles qu'elle n'a pu obtenir l'adhésion ni du Conseil fédéral ni de votre commission. Ses auteurs paraissent en effet ne s'être préoccupés que de rechercher les moyens propres à assurer la construction par la Confédération d'un grand réseau de routes automobiles. Ils n'ont pas accordé une attention suffisante à la technique législative ni surtout à la conception politique fédéraliste de notre pays. L'initiative est formulée en termes extrêmement vagues. Elle propose un important transfert de compétence des cantons à la Confédération sans préciser d'aucune manière, ni l'étendue, ni les modalités de ce transfert. C'est là son plus grave défaut qui à lui seul la rend inacceptable. D'une part, elle ne donne aucune garantie du respect de certaines compétences actuelles des cantons, en ce sens qu'elle permet à la Confédération de s'attribuer une toute-puissance absolue en matière de construction de routes automobiles et, d'autre part, elle laisse à la loi le soin de fixer certains principes qui doivent être inscrits dans la Constitution et non dans la loi. Ce n'est en effet, comme le relève fort justement le Conseil fédéral, «qu'en matière constitutionnelle que les cantons ont un droit particulier de dire leur mot, qui se traduit par la double majorité dans la votation populaire».

Ce sont ces imperfections majeures du texte de l'initiative qui ont incité le Conseil fédéral à rédiger et à présenter un contreprojet. Les éléments de

ce contre-projet lui ont été fournis par le fructueux travail de la commission dite de «planification du réseau routier» constituée selon le désir des cantons par le Département fédéral de l'intérieur. Cette commission, composée de spécialistes des milieux les plus divers, a examiné l'ensemble des questions techniques, juridiques et administratives que pose ce problème particulièrement compliqué. Elle a conçu, selon le message du Conseil fédéral, «un plan de construction des plus importantes voies de communication présentant un intérêt général pour la Suisse, à savoir le réseau des routes nationales; elle a fixé le tracé des autoroutes; elle a établi un programme en vue de l'exécution des travaux». Le Conseil fédéral et les cantons sont ainsi renseignés sur l'importance des travaux à envisager, sur leur urgence et sur leur coût approximatif. C'est ainsi qu'on envisage la construction d'un réseau de routes nationales d'une longueur de 1665 km. dont 1100 en première étape, soit de 1960-1970 et dont le coût a été évalué à 2,9 milliards de francs. Le coût des travaux de la deuxième étape s'élèverait à 900 millions de francs. On envisage en outre pendant la première étape de subventionner par 470 millions de francs l'aménagement des autres routes principales auxquelles la Confédération s'est intéressée jusqu'à maintenant. C'est donc une somme de 3,37 milliards de francs dont il faudra disposer de 1960 à 1970.

Sur la base de ses études, la commission de planification est arrivée à la conclusion qu'il était indispensable de transférer à la Confédération certaines compétences cantonales. Elle a élaboré un projet de revision constitutionnelle et un projet de loi fédérale d'application. C'est ce projet de revision constitutionnelle remanié par les services fédéraux compétents que le Conseil fédéral oppose comme contre-projet à celui des auteurs de l'initiative. Il a pris en considération, dans toute la mesure possible, les vœux émis par les cantons et les associations intéressées et notamment ceux des milieux agricoles. Tous les cantons, sauf un qui aurait désiré la construction d'un «réseau de routes fédérales», se sont ralliés à la conception choisie comme base de la réglementation de droit constitutionnel formant l'objet du contre-projet.

Si nous procédons à une rapide analyse du contre-projet du Conseil fédéral, on relève tout d'abord que c'est avec raison que ce dernier, dans l'intérêt de la systématique, n'estime pas judicieux d'insérer les nouvelles dispositions constitutionnelles en adjonction à l'article 23. Cet article pose en effet d'autres principes que ceux qui s'appliquent aux routes. Il est donc préférable de grouper l'ensemble des dispositions constitutionnelles concernant les routes immédiatement avant l'article 37 qui donne déjà à la Confédération certaines compétences particulières en la matière.

L'article 36bis délimite de façon précise les compétences cantonales et fédérales. L'alinéa 1 pose le principe de l'intervention de la Confédération dans l'établissement et l'utilisation d'un réseau de routes nationales. L'alinéa 2 laisse aux cantons le soin de construire et d'entretenir les routes nationales conformément aux dispositions arrêtées par la Confédération, celle-ci pouvant elle-même assumer cette tâche si un canton le demande ou si c'est

nécessaire dans l'intérêt de l'ouvrage. Cette disposition nous a paru fort judicieuse; en effet, la plupart des cantons sont équipés techniquement et matériellement pour construire leurs routes, mais l'unité d'un réseau routier national et la participation financière de la Confédération exigent que ces travaux s'exécutent selon des directives fédérales et sous la haute surveillance de la Confédération. L'alinéa 3 pose la règle de la protection des terres productives et de la compensation des désavantages résultant de l'emprise des autoroutes sur ces terrains par des mesures appropriées, par quoi il faut entendre, par exemple, la mise à disposition d'autres terrains, les remaniements parcellaires, etc., exécutés au compte de la construction de la route. L'alinéa 4 pose le principe de la répartition des frais entre la Confédération et les cantons. A ce sujet, on eût peut-être pu souhaiter que la Constitution fixe de façon plus précise la base de cette répartition. Nous avons constaté qu'il était malgré tout préférable d'en laisser le soin à la loi qui pourra mieux tenir compte de l'intérêt et des conditions particulières à chaque canton. Certains cantons ont proposé que la totalité des frais de construction des routes cantonales soient à la charge de la Confédération. Cette manière de faire n'eût guère été conciliable avec le principe de la souveraineté des cantons sur les routes nationales prévue à l'alinéa 5. Il est normal que les cantons conservent, du fait même de cette souveraineté, une certaine responsabilité et une partie de la charge. Le Conseil fédéral envisage de mettre à la charge de la Confédération en moyenne 80% de la dépense, ce qui veut dire que dans certains cas il restera un peu plus ou un peu moins de 20% à la charge des cantons. Cela nous paraît encore considérable étant donné l'intérêt national de ces routes.

L'article 36ter prévoit quelles sont les ressources dont disposera la Confédération pour les routes et comment ces ressources seront utilisées. Alors que le texte de l'initiative propose d'affecter aux dépenses pour les routes le 50% du produit net des droits d'entrée pour moteurs, l'avant-projet va plus loin et, conformément à la demande de tous les cantons, prévoit les trois cinquièmes de ce produit. Certaines propositions ont été faites de dire que les trois cinquièmes au moins du produit net des droits d'entrée sur les carburants seraient affectés aux dépenses pour les routes. Il a paru préférable, pour éviter toute contestation ultérieure, de fixer avec précision la part destinée aux routes. On a en outre introduit au premier alinéa de cet article et sans les modifier, les montants des subventions que touchent les cantons d'Uri, des Grisons, du Tessin et du Valais en raison de leurs routes alpestres servant au trafic international. Ces montants ne seraient dès lors plus prélevés sur les ressources normales de la Confédération mais sur le 60% du produit des droits d'entrée sur les carburants affectés aux routes.

L'alinéa 2 de l'article 36 prévoit le cas où les ressources disponibles ne suffiraient pas.

Une longue discussion s'est engagée au sein de notre commission sur l'opportunité d'inscrire dans la Constitution le principe proposé par la plupart des cantons du prélèvement d'une taxe spéciale sur les carburants pour moteurs et dont le produit eût

été totalement affecté à la construction des routes nationales. Cette taxe, limitée à 3 centimes par exemple par litre, n'eût pas chargé de façon sensible le budget des propriétaires de véhicules à moteur qui l'eussent certainement acceptée en compensation des avantages considérables qu'ils retireront de routes convenables. En fin de compte, il nous a paru préférable de prévoir la possibilité de prélever cette taxe par le moyen d'un arrêté fédéral de portée générale pour la raison suivante, c'est qu'il est certain que durant les premières années qui suivront l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions constitutionnelles, les travaux ne seront pas d'une ampleur telle que leurs frais ne puissent pas être couverts en entier par le 60% du produit des droits sur les carburants qui leur est affecté. Il apparaît dès lors qu'il ne se justifierait pas de percevoir une taxe dont le produit ne serait pas immédiatement indispensable.

L'article 37 n'appelle pas de longs commentaires, si ce n'est que l'alinéa 2 actuel, devenu inutile, est remplacé par une disposition nouvelle disant que des taxes ne peuvent être perçues pour l'usage des routes ouvertes au trafic public que dans les limites de leur utilisation, avec la réserve d'exceptions que, dans des cas spéciaux, peut autoriser l'Assemblée fédérale.

Votre commission, au cours d'une longue journée, a très attentivement examiné le projet d'arrêté fédéral qui nous est soumis. Elle a été unanime à reconnaître l'urgente nécessité de nouvelles dispositions constitutionnelles permettant de doter notre pays d'un réseau routier conforme aux exigences actuelles et futures. Pour les raisons que je vous ai indiquées, elle a décidé, à l'unanimité moins une abstention, de vous proposer d'écarter le texte de l'initiative et d'entrer en matière sur le contre-projet du Conseil fédéral. Elle a apporté au texte du contre-projet certaines modifications de forme destinées à le rendre plus clair et plus précis. Nous les commenterons brièvement au cours de la discussion des articles. Nous sommes persuadés que le projet ainsi amendé par notre commission rencontrera votre adhésion et nous voulons espérer aussi que dans l'intérêt même du but qu'ils poursuivent, les auteurs acceptent, conformément à la clause de retrait qu'elle contient, de retirer leur initiative en faveur du contre-projet de l'Assemblée fédérale. La commission vous recommande, monsieur le président et messieurs les conseillers, l'entrée en matière et l'adoption des articles avec les modifications qu'elle a proposées.

#### *Allgemeine Beratung – Discussion générale*

**Spühler:** Wenn ich mir erlaube, das Wort zu ergreifen, so nur zu einem kurzen Votum und nicht, um irgendwie Opposition zu machen. Ich habe in der Kommission zugestimmt und halte den Vorschlag des Bundesrates, wie er von der Kommission nun geändert worden ist, für zweckdienlich. Es geht mir aber darum, auf einen speziellen Punkt hinzuweisen. Das Volksbegehren spricht von der Verbesserung des Strassennetzes; der Bundesrat hat in seiner Botschaft diese Formulierung übernommen, und in der öffentlichen Diskussion steht begrifflicher Weise der Ausbau der Überlandstrassen und

der Bau sogenannter Autobahnen im Vordergrund. Wenn ich Artikel 36bis betrachte, heisst es hier ebenfalls, der Bund werde die Errichtung und die Benützung eines Netzes von Nationalstrassen sicherstellen; er könne die wichtigsten Strassenverbindungen als von gesamtschweizerischer Bedeutung erklären. Es ist durchaus verständlich, dass man in erster Linie daran denkt, die einzelnen Ortschaften durch entsprechende gut ausgebaute Strassen miteinander zu verbinden; aber dies ist nur ein Teil des ganzen Strassenverkehrsproblems. Darauf möchte ich ganz speziell und nachdrücklich verweisen. Es ist ja nicht damit abgetan, dass man irgendwo Schnellstrassen, Hauptstrassen oder Autobahnen quer – und auch vernünftig – durch das Land hindurch schlägt, sondern es kommt in erster Linie auch auf die Anschlüsse bei den grossen Ortschaften und den Städten an. Es ist mir bekannt, dass sich die deutschen Städte im deutschen Städtetag energisch zur Wehr setzen und zur Wehr gesetzt haben und demnächst mit einer Demonstration hervortreten werden, indem sie erklären: Jetzt muss man endlich mit diesem Autobahnrummel aufhören. Sie sagen nämlich: Was nützen uns die schönsten Autobahnen bis vor die Tore unserer Stadt, vierspurig, mit grösster Geschwindigkeit befahrbar, wenn man vom Anschlusspunkt vor der Stadt aus überhaupt nicht mehr weiterkommt und Viertelstunden, halbe oder ganze Stunden braucht, um durch die betreffende Stadt durchzukommen?

Es ist zuzugeben, dass wir in der Schweiz keine solchen Grossstädte haben wie München, Frankfurt usw.; das ist alles aber nur eine Frage des Masses und der Entwicklung. Die deutschen Städte verlangen also ganz massiv, dass man nicht mehr bloss einseitig im Autobahnbau investiere, sondern dass endlich die städtischen Verkehrsprobleme energisch an die Hand genommen werden.

Bei den Amerikanern finden wir dieselben Erscheinungen, dieselben Forderungen und Probleme. Auch sie erklären, es habe gar keinen Sinn, dass der Bund nur ein Fernstrassenprogramm beschliesse; die städtischen Probleme seien deshalb viel wichtiger, weil ein Drittel der amerikanischen Bevölkerung in den Städten wohne und dort die Verkehrsnot so ungeheuer sei, dass der Bund auch in den Vereinigten Staaten eingreifen müsse. Es sind also dort dieselben Probleme zu verzeichnen wie in Deutschland, und darauf wollte ich mit meinem Votum kurz hinweisen, weil ich befürchte, dass man auch bei uns allzusehr von den Autobahnen und den grossen Überlandstrassen spricht und dabei das gesamte Problem des Anschlusses in den Städten allzu leicht übersieht. Man spricht nur noch vom Fern-, nicht aber auch vom Nahverkehr. Bekanntlich ist der Fernverkehr, gemessen am Gesamtverkehr, gar nicht so bedeutend, wie es manchmal dargestellt wird. Es gibt also nicht etwa folgende Rangstufe: 1. Fernverkehr, 2. Nahverkehr oder Verkehr in den Städten. Wenn man die ökonomischen Bedürfnisse betrachtet, so ist es nämlich so, dass die Minuten für den Berufstätigen in der Stadt mehr zählen als die Viertelstunden des Ferienreisenden, die er einholt, wenn er zum Beispiel von Zürich nach Genf fährt per Auto. Ich möchte also schon jetzt bitten, dass man der Frage der Anschlüsse und des Verkehrs in den Städten mindestens dieselbe Bedeutung bei-

misst wie der eigentlichen Entwicklung des Strassenverkehrsnetzes zwischen den einzelnen Städten. Ich möchte auch schon jetzt den Wunsch anbringen, dass beim Problem der sogenannten Tangentenstrassen, also der Fortsetzung der eigentlichen Fernverkehrsstrassen in die Städte hinein, diese nicht an den Rand der Städte verlegt werden, sondern in das Herz der Stadt kommen müssen. Die Nationalstrassen haben nur dann einen vollen wirtschaftlichen Zweck, wenn sie in die Städte hineingeführt werden; die Förderung dieses Teiles des nationalen Strassenverkehrsnetzes ist ebenfalls als eine Aufgabe des Bundes zu betrachten. Darauf wollte ich bereits im heutigen Stadium der Diskussion mit Nachdruck hinweisen.

**Darms:** Wir stehen hier vor einem Entscheid, dessen Bedeutung, namentlich vom Standpunkt der kantonalen Souveränität aus gesehen, nicht unterschätzt werden darf. Die kantonale Souveränität wird in Mitleidenschaft gezogen, gleichgültig, ob dem Initiativtext oder dem bundesrätlichen Gegenvorschlag zugestimmt wird. Die erste Frage, die zu beantworten ist, ist somit die, ob der verfolgte Zweck nur auf diese Weise erreicht werden kann, so dass der Eingriff in die Selbständigkeit der Kantone sich rechtfertigt. Meines Erachtens ist diese Frage zu bejahen. Das Strassenwesen hat von jeher eine wichtige Rolle gespielt. Heute ist es im Hinblick auf die Dichte des Verkehrs und auf die Entwicklung der Industrie und des Fremdenverkehrs von noch grösserer Tragweite, und nachdem die Distanzen so klein geworden sind, ist für die Hauptstrassenzüge eine Gesamtkonzeption und Gesamtplanung unerlässlich. Nur dürfen dabei die Nebenstrassen nicht zu kurz kommen. Es sollen die sogenannten Nationalstrassen gefördert, aber das übrige Strassennetz darf dabei nicht vernachlässigt werden, das würde gesunder schweizerischer Auffassung nicht entsprechen.

Die Frage, ob der Initiative oder dem Vorschlag des Bundesrates zugestimmt werden soll, verursacht kein grosses Kopfzerbrechen. Der Initiativtext ist zu unbestimmt und möchte die Regelung wichtiger Fragen, die in der Verfassung als Grundgesetz normiert werden müssen, dem Gesetz vorbehalten. Ein solches Vorgehen ist schon rechtlich unzulässig, denn jede gesetzliche Bestimmung bedarf der verfassungsrechtlichen Grundlage. Es ist sodann auch deshalb abzulehnen, weil das Volk und die Stände einen Anspruch darauf haben, zu wissen, über was sie abstimmen.

Etwelche Bedenken verursachen die Ausführungen des Bundesrates über den Finanzausgleich. Zwar werden in Artikel 36ter des bundesrätlichen Vorschlages allgemeine Beiträge an die Kosten der Kantone, die eines Finanzausgleichs bedürfen, vorgesehen. Es wird aber nicht gesagt, wie gross diese Beiträge seien, und auf Seite 34 der Botschaft wird unter anderem ausgeführt: „Ferner sollen den Kantonen, die eines Finanzausgleiches bedürfen, zusätzliche Beiträge an ihre Strassenlasten zukommen (Finanzausgleich). Da jedoch der Finanzausgleich nach der bundesrätlichen Botschaft vom 1. Februar 1957 über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes und nach den bisherigen Verhandlungen der eidgenössischen Räte in

dieser Sache auch im Rahmen der Bundesfinanzordnung geregelt werden soll, können für den speziellen Finanzausgleich im Strassenwesen nur noch etwas bescheidenere Mittel ausgeschieden werden. Diese Regelung soll allerdings nur dann Platz greifen, wenn die Bundesfinanzordnung hinsichtlich dieses Punktes in der vom Bundesrat vorgeschlagenen Form Verfassungsrecht wird.“

Ich glaube, dass der hohe Bundesrat die Quote der Bergkantone an sich nicht schmälern will. Verweisungen zu Pontius und Pilatus sind aber schon ihrer Natur nach immer gefährlich. Bis jetzt wurden für den Finanzausgleich 10% des Benzinzolls abgezweigt. Bei diesen 10% sollte es auch inskünftig bleiben, trotz der bestehenden Tendenz, diese 10% zu reduzieren.

In Artikel 36ter, Absatz 2, wird unter anderem postuliert: „Reichen die verfügbaren Mittel zur Deckung des Anteiles des Bundes an den Kosten der Nationalstrassen nicht aus und kann weder das Bau- und Finanzierungsprogramm noch die Verteilung des für den Strassenbau bestimmten Anteiles am Treibstoffzollertrag den Verhältnissen angepasst werden, so entscheidet die Bundesversammlung durch einfachen Bundesbeschluss, ob die Fehlbeträge durch Erhebung eines zweckgebundenen Zollzuschlages auf Treibstoffen für motorische Zwecke oder aus allgemeinen Bundesmitteln zu decken sind.“

Wie ist dieser Passus zu verstehen? Wird man seitens des Bundes an die Finanzierung des Programmes treten, sobald man ein ungefähres Bild über die mutmasslichen Kosten hat, oder will man zuerst mit den vorhandenen Mitteln bauen und die Restfinanzierung erst in einem späteren Zeitpunkt vornehmen? Eine solche Lösung wäre sicher nicht glücklich. Ich glaube vielmehr, dass die Frage der Finanzierung möglichst bald abgeklärt werden muss. Insbesondere sollte auch eine sofortige Erhöhung des Benzinzolles vorgenommen werden, um gewisse Reserven anzulegen. Es läge dies im Interesse des ganzen Landes, da der Kapitalmarkt heute sehr stark beansprucht ist. Sollte der Bund, der selbstverständlich über den grösseren Kredit als die finanzschwachen Kantone verfügt, eines schönen Tages mit grossen Anleihen aufwarten und auf dem Kapitalmarkt als Konkurrent auftreten, hätten namentlich die Bergkantone Mühe, ihren Kreditbedarf zu decken. Meines Erachtens sollte eine rechtzeitige Finanzierung auch auf Grund des vorgeschlagenen Textes möglich sein. Immerhin wollte ich auf diesen Umstand aufmerksam machen.

Im Hinblick auf die Bedeutung und Notwendigkeit der Vorlage stimme ich trotz gewisser Bedenken für Eintreten auf den Gegenvorschlag des Bundesrates.

**Bundesrat Etter:** Ich möchte ganz kurz einige Bemerkungen zu den gefallen Voten anbringen. Herrn Ständerat Spühler kann ich durchaus beruhigen. Die Strassenanschlüsse in den Städten werden wir nicht vernachlässigen. Beweis dafür ist der Umstand, dass in den 2,9 Milliarden Kosten für die erste Bauetappe 460 Millionen für innerstädtische Strassen vorgesehen sind. Wir sind uns also der Bedeutung der städtischen Anschlüsse und der innerstädtischen Strassen durchaus bewusst. Das

war auch der Grund, weshalb wir der Planungskommission eine Vertretung der Städte beigegeben haben. Herr Ständerat Spühler darf also absolut beruhigt sein.

Herr Ständerat Darms wünscht, dass neben und mit den Nationalstrassen auch die Nebenstrassen, das heisst die Strassen zweiter und dritter Ordnung, berücksichtigt werden sollen. Auch dieser Notwendigkeit sind wir uns bewusst. Wir wollen ja nicht alle 60% kantonaler Anteile an den Treibstoffzöllen nur für die Nationalstrassen in Anspruch nehmen, sondern wir beabsichtigen, eine Verteilung nach den Zwecken, wie sie im Entwurf des Verfassungsartikels vorgesehen sind, vorzunehmen. Dort sind fünf verschiedene Zwecke aufgeführt, und da kommen auch die Nebenstrassen zum Zug.

Auch der Bedeutung und Notwendigkeit des Finanzausgleiches sind wir uns durchaus bewusst. Immerhin dürfen wir nicht übersehen, dass der Finanzausgleich sich mit der Entwicklung der Einnahmen aus den Benzinzollerträgen ganz wesentlich anders gestaltet, hat, als es seinerzeit vorgesehen war. Im Jahre 1950 belief sich der Betrag, der für den gesamten Finanzausgleich zur Verfügung stand, auf 9 Millionen, 1956, im letzten Jahr, das uns rechnermässig zur Verfügung steht, auf 19,5 Millionen. Der Finanzausgleich wirkt sich somit ganz anders aus, als es früher vorgesehen war. Aber darüber wollen wir uns heute eigentlich nicht unterhalten, denn was dem Finanzausgleich zugeschrieben werden soll, werden wir bei Erlass des Gesetzes und namentlich bei Erlass des Bundesbeschlusses über die Verteilung und Verwendung der 60% lösen müssen. Wir müssen übrigens auch abwarten, wie sich die Dinge bei der Finanzordnung gestalten. In der Finanzordnung ist auch ein gewisser Betrag, das heisst eine gewisse Beteiligung der Kantone für den Finanzausgleich ausgeschieden. Bis wir dazu kommen werden, Ihnen die Gesetzesvorlage zu unterbreiten oder den Entwurf zu einem neuen Bundesbeschluss über die Verwendung der 60%, werden wir auch klarere Sicht über das Schicksal der Finanzordnung haben. Dann können wir die beiden Dinge: Finanzausgleich in der Finanzordnung und Finanzausgleich, der über diese Strassenvorlage gehen soll, kombinieren.

Herr Ständerat Darms vertritt die Auffassung, dass wir sofort den Benzinzoll erhöhen, also den Strassenverkehr unverzüglich für die Finanzierung des Strassenausbauens belasten sollten. Dieser Standpunkt lässt sich durchaus vertreten. Herr Ständerat Despland hat als Berichterstatter und Präsident der Kommission bemerkt, aus welchen Gründen die Kommission darauf verzichtet hat, in der Vorlage bereits eine sofortige Mehrbelastung des Strassenverkehrs vorzusehen, weil wir in der Tat damit rechnen können, in den ersten Jahren ohne erhöhten Benzinzoll auszukommen.

Ich möchte noch ein weiteres Moment anführen, weshalb die Kommission mit dem Bundesrat den Weg beschritten hat, der nun im Entwurf vorgesehen ist. Wir gehen nämlich von der Tendenz aus – in der Kommission wurde dies nachdrücklich unterstrichen –, den Gegenvorschlag auf der ganzen Linie so zu gestalten, dass den Initianten die Möglichkeit geboten wird, die Initiative zurückzuziehen; denn uns allen muss doch daran gelegen

sein, auf dem Gebiete des Strassenausbauens möglichst rasch nun vorwärtszukommen. Wenn nun die Initiative stehenbleiben würde neben dem Gegenvorschlag und wir beide Vorlagen der Abstimmung unterbreiten müssten, so läge die Gefahr nahe, dass beide Vorlagen abgelehnt werden könnten, während nur bei einem Gegenentwurf dann alle Aussicht besteht, dass infolge des Rückzugs der Initiative dann der Gegenentwurf die Zustimmung der Stände und des Volkes erhält. Um den Initianten diesen Rückzug zu erleichtern, hat die Kommission mit uns den Weg beschritten, nun nicht in der Verfassung eine unmittelbare und unverzügliche Mehrbelastung des Strassenverkehrs vorzusehen.

Immerhin, meine persönliche Auffassung geht dahin, dass wir, sobald der Strassenverkehrsartikel in Rechtskraft stehen wird – vielleicht schon vorher – mit den Automobilverbänden Fühlung nehmen werden im Hinblick auf die Finanzierung des Ganzen. Es fallen ja nicht nur die ersten Jahre in Betracht, sondern wir müssen die Finanzierung des Ganzen ins Auge fassen. Eine jüngste Abstimmung in meinem Heimatkanton Zug hat mich in dieser Richtung etwas vorsichtig gestimmt. Der Kanton Zug hat bekanntlich seine Strassen ohne Werkbeiträge des Bundes in bewunderungswürdiger Art und Weise ausgebaut mit einem Kostenaufwand in den letzten 10 Jahren von 23 Millionen Franken, wovon nun der Kanton noch etwa 10 oder 13 Millionen Franken Schulden zu tragen und zu amortisieren hat. Diese Strassen sind ausgebaut. Nun glaubte die Regierung meines Heimatkantons, der Automobilist sollte auch seinen Beitrag an diese Kosten aufbringen und hat gewisse Erhöhungen der Gebühren in Vorschlag gebracht. Die Automobilisten haben aber dagegen Stellung genommen, das Referendum ergriffen, und im Referendumskampfe wurde die Vorlage der Regierung abgelehnt. Hätte man diese Erhöhung der Autogebühren vorgesehen, bevor man den Bau der Strassen in Aussicht nahm, vermute ich, dass die Automobilisten die Hand gereicht hätten. Ich bin persönlich überzeugt, dass die schweizerischen Automobilverbände, wenn wir, bevor wir an den Bau von Nationalstrassen herantreten, mit ihnen Fühlung nehmen und sehr freundlich, à l'amiable, mit ihnen verhandeln, es durchaus möglich sein wird, diesen Beitrag des Strassenverkehrs an die Gesamtkosten der Nationalstrassen hereinzubringen. Das ist meine Auffassung zu dieser Frage, die Herr Ständerat Darms aufgeworfen hat.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen*  
*Le Conseil passe sans opposition à la discussion des articles*

*Artikelweise Beratung – Discussion des articles*

*Titel und Ingress*

**Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

*Titre et préambule*

**Proposition de la commission**

Adhérer au projet du Conseil fédéral.



*Art. 1, Abschn. I, Ziff. 1 und 2*

**Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

*Art. 1, chapitre I, chiffres 1 et 2*

**Proposition de la commission**

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

*Art. 1, Abschn. II, Ziff. 1 und Ziff. 2 Ingress*

**Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

*Art. 1, chapitre II, chiffres 1 et 2 préambule*

**Proposition de la commission**

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

*Angenommen – Adopté*

*Art. 36bis*

**Antrag der Kommission**

<sup>1</sup> Der Bund wird auf dem Wege der Gesetzgebung die Errichtung und Benützung eines Netzes von Nationalstrassen sicherstellen. Zu solchen können die wichtigsten Strassenverbindungen von gesamtschweizerischer Bedeutung erklärt werden.

<sup>2</sup> Die Kantone bauen und unterhalten die Nationalstrassen nach den Anordnungen und unter der Oberaufsicht des Bundes. Der Bund kann die einem Kanton obliegende Aufgabe übernehmen, wenn dieser darum nachsucht oder wenn es im Interesse des Werkes notwendig ist.

<sup>3</sup> Der wirtschaftlich nutzbare Boden ist nach Möglichkeit zu schonen. Den durch die Anlage von Nationalstrassen entstehenden Nachteilen in der Verwendung des Bodens ist durch geeignete Massnahmen auf Kosten des Strassenbaues entgegenzuwirken.

<sup>4</sup> Die Erstellungskosten der Nationalstrassen werden auf Bund und Kantone verteilt, unter Berücksichtigung des Interesses der Kantone und ihrer Finanzkraft. Der Bund kann in besonderen Fällen Beiträge an die Kosten des Betriebes und des Unterhaltes der Nationalstrassen leisten.

<sup>5</sup> Die Nationalstrassen stehen unter Vorbehalt der Befugnisse des Bundes unter der Hoheit der Kantone.

**Hauptantrag Klaus und Haefelin**

<sup>1</sup> Der Bund baut und unterhält ein Netz von Nationalstrassen. Zu solchen sind die wichtigsten Strassenverbindungen von gesamtschweizerischer Bedeutung zu erklären.

<sup>2</sup> Streichen.

<sup>3</sup> Unverändert.

<sup>4</sup> Streichen.

<sup>5</sup> Streichen.

**Eventualantrag Klaus und Haefelin**

<sup>4</sup> Die Kosten für den Bau und den Unterhalt der Nationalstrassen werden auf Bund und Kantone verteilt, unter Berücksichtigung des Interesses der Kantone und ihrer Finanzkraft. (Rest streichen.)

**Antrag von Moos**

<sup>2</sup> ...Oberaufsicht des Bundes. Der Bund kann die einem Kanton obliegende Aufgabe im Einver-

ständnis des Kantons übernehmen, wenn schwerwiegende Gründe es rechtfertigen.

*Art. 36bis*

**Proposition de la commission**

<sup>1</sup> La Confédération assurera par voie législative l'établissement et l'utilisation d'un réseau de routes nationales. Pourront être déclarées telles les lignes de communication les plus importantes présentant un intérêt pour la Suisse en général.

<sup>2</sup> Les cantons construiront et entretiendront les routes nationales conformément aux dispositions arrêtées par la Confédération et sous sa haute surveillance. La Confédération pourra assumer elle-même la tâche incombant à un canton, si celui-ci le demande ou si c'est nécessaire dans l'intérêt de l'ouvrage.

<sup>3</sup> Les terres productives seront ménagées autant que possible. Les inconvénients résultant du fait que la construction de routes nuira à l'utilisation de terrains doivent être compensés par des mesures appropriées, dont les frais seront portés au compte de la construction de la route.

<sup>4</sup> Les frais de construction des routes nationales sont répartis entre la Confédération et les cantons, compte tenu de l'intérêt des cantons et de leur capacité financière. La Confédération peut, dans des cas particuliers, contribuer aux frais d'exploitation et d'entretien de ces routes.

<sup>5</sup> Réserve faite des attributions de la Confédération, les routes nationales sont placées sous la souveraineté des cantons.

**Proposition principale Klaus et Haefelin**

<sup>1</sup> La Confédération construit et entretient un réseau de routes nationales. Doivent être déclarées telles les lignes de communication les plus importantes présentant un intérêt pour la Suisse en général.

<sup>2</sup> Biffer.

<sup>3</sup> Inchangé.

<sup>4</sup> Biffer.

<sup>5</sup> Biffer.

**Proposition éventuelle Klaus et Haefelin**

<sup>4</sup> Les frais de construction et d'entretien des routes nationales seront répartis entre la Confédération et les cantons, compte tenu de l'intérêt des cantons et de leur capacité financière. (Biffer le reste.)

**Proposition von Moos**

<sup>2</sup> ...sa haute surveillance. La Confédération pourra assumer elle-même la tâche incombant au canton, d'entente avec lui, lorsque des motifs impérieux le justifient.

M. Despland, rapporteur: L'article 36bis Cst. pose en principe que le canton est maître de l'ouvrage puisque, en son article 2, chiffre 2, il est dit: «Les cantons construiront et entretiendront les routes et la Confédération pourra assumer elle-même la tâche incombant aux cantons.»

Le principe de la souveraineté des cantons sur les routes est donc maintenu.

Nous avons apporté une simple modification rédactionnelle à l'alinéa 3 qui est ainsi clarifié.

Le texte du Conseil fédéral, à l'alinéa 4, parlait de «frais des routes nationales». On ne savait pas très bien ce que cela signifiait. Aussi votre commission vous propose-t-elle d'utiliser la phrase «les frais de construction des routes nationales sont répartis entre la Confédération et les cantons». Elle vous suggère aussi d'ajouter une deuxième phrase disant: «La Confédération peut, dans les cas particuliers, contribuer aux frais d'exploitation et d'entretien de ces routes.»

Nous vous proposons donc d'accepter l'article 36bis dans le texte de la commission, à laquelle le Conseil fédéral se rallie du reste.

**Klaus:** Wenn die beiden solothurnischen Vertreter mit ihren Anträgen eine Konzeption verfolgen, die in einem fundamentalen Punkte der Konzeption des Bundesrates diametral entgegengesetzt, so verfechten wir diese grundsätzlich anders gedachte Konzeption nicht etwa ausschliesslich in unserem persönlichen Namen. Die Formulierung, die wir Ihnen unterbreiten, legen wir Ihnen mit der ausdrücklichen Zustimmung des einstimmigen solothurnischen Regierungsrates vor. Diese anders gedachten Grundgedanken wurden bereits in Beantwortung von Strasseninterpellationen, die in unserem Kantonsrat gestellt worden waren, öffentlich bekanntgegeben. Den Erklärungen, die abschliessend von den Interpellanten, gestützt auf die Stellungnahme des Regierungsrates, dem Kantonsrate vorgebracht wurden, ist zu entnehmen, dass diese andere Konzeption im kantonal-solothurnischen Parlament Befriedigung auslöste. Auf diesen nicht bloss persönlichen und nicht parteipolitischen, sondern kantonalen Charakter, der unseren heutigen Anträgen zugrunde liegt, möchten wir ausdrücklich aufmerksam machen.

Es geht, praktisch gesehen, um das Schicksal des neuen Nationalstrassennetzes, das heisst zur Hauptsache um die sogenannten Autobahnen, also jenen neu zu erstellenden Motorstrassen, die inskünftig ausschliesslich dem motorisierten Strassenverkehr dienen werden. Es geht aber auch um das Schicksal der autobahnähnlichen Strassen, die wohl vorwiegend den motorisierten Verkehr aufzunehmen haben, daneben aber auch dem nicht motorisierten Verkehr zur Verfügung stehen werden.

Der Bundesrat steht auf folgendem Standpunkt: Die Nationalstrassen gehören, wie die heutigen Strassen, nicht dem Bund, sondern den Kantonen. Die Kantone bauen die Nationalstrassen. Die Kantone unterhalten und betreiben die Nationalstrassen. Die Kantone bauen jedoch die Nationalstrassen nicht bloss nach eigenem Gutdünken, sondern gestützt auf Anordnungen des Bundes und unter der Oberaufsicht des Bundes. Die Kosten der Nationalstrassen werden vom Bund und den Kantonen gemeinsam getragen. Der Kostenanteil eines jeden einzelnen Kantons bemisst sich nach den einzelnen kantonalen Verkehrsinteressen an diesen Nationalstrassen, unter Berücksichtigung der Finanzkraft eines jeden einzelnen Kantons. Jener Kantonsanteil, der das Verkehrsinteresse des einzelnen Kantons übersteigt, ist durch den Bund zu tragen. Man ist heute der Auffassung, dass der Bund im Mittel 80% der Kosten des Nationalstrassennetzes aufzubringen habe. Auf eine knappe

Formel gebracht, heisst das: Die Kantone bauen, der Bund befiehlt, der Bund bezahlt vier Fünftel, die Kantone betreiben und unterhalten die Nationalstrassen. Auch hier wird sich, unserer Auffassung nach, der Spruch bewahrheiten: „Viele Köche verderben den Brei“ oder, auf die Nationalstrassen angewendet: „Viele Strassenbauer verderben den Strassenbau“. Aus diesem Nebeneinander und Durcheinander eidgenössischer und kantonalen Entscheidungsinstanzen entstehen unweigerlich Reibungen und Gegensätzlichkeiten. Wo Reibungen sich einstellen, entstehen Reibungsverluste und Störungen. Es wird irgendwem die schwierige Aufgabe zufallen, als Makler zwischen die auseinandergehenden Auffassungen der Interessierten zu treten, um Brücken über die trennenden Gräben zu schlagen. Wer dieser neue Niklaus Wengi sein wird, weiss allerdings heute noch niemand.

Schon bei den heutigen Hauptstrassen entfällt in einzelnen Kantonen zur Hauptsache der Verkehrsanfall auf die Verkehrsfahrzeuge der andern Kantone und zu gewissen Jahreszeiten auf die Verkehrsfahrzeuge des Auslandes. Dieses Zurückstehen des eigenen kantonalen Verkehrs auf den eigenen Hauptstrassen wirkt sich heute ja bereits so stark aus, dass schon heute manchenorts der eigene Verkehrsanteil zu einem Schattendasein verurteilt ist. Vom kantonalen Gesichtspunkt aus besehen, dominiert schon heute vielfach der Fremdenverkehr. Wer sich zur Zeit der sommerlichen Verkehrsströme zwischen Brunnen und Chiasso an die Gottardstrasse stellt oder zwischen Liestal und Solothurn an den oberen oder zwischen Liestal und Olten an den unteren Hauenstein, kann dies beliebig oft feststellen. Es sieht heute oft so aus, als ob der Verkehr aus dem eigenen Kanton überhaupt nicht mehr bestünde. Diese Erscheinung, dieses Untertauchen des eigenen Verkehrs, wird sich auf den kommenden Nationalstrassen noch verstärkt einstellen. Diese Nationalstrassen werden – immer unter dem Gesichtspunkt jenes Kantons betrachtet, der durchfahren wird – Strassen des Fremdenverkehrs sein. Die Verkehrsnotwendigkeiten, die diesem Fremdenverkehr innewohnen, widersprechen aber sehr oft jenen Bedürfnissen, die dem kantonseigenen Verkehr innewohnen. Wenn nun die Kantone bauen, auch wenn dem Bund die Oberaufsicht zusteht, werden die Kantone naturnotwendig – das Hemd steht ihnen näher als der Rock, und der eigene Verkehr wiegt bei ihnen schwerer als der Fremdenverkehr – im Falle eines Widerstreites der Interessen des Fremdenverkehrs mit dem eigenen Verkehr auf der Seite des eigenen Verkehrs stehen. Sie werden Lösungen bevorzugen, die wohl den Interessen des eigenen Verkehrs dienen, nicht aber auch jenen des Fremdenverkehrs. Man braucht, um das Gewicht derartiger Widerstreite zu ermessen, das in einem solchen Fall von den kleineren Argumentationen in die Waagschale der Entscheidungen geworfen werden kann, nur die Lösungen zu betrachten, die getroffen werden mussten bei der Linienführung der Strasse von Bern nach Thun oder der Strasse von Zürich nach Winterthur.

Dieser Widerstreit regionaler und nationaler Interessen und das Vorwiegen regionaler Interessen führte auf dem Gebiete des Eisenbahnwesens zu jenem merkwürdigen Eisenbahnnetz der Schweiz,

von dem niemand behaupten wird, dass es die beste der möglichen Lösungen darstelle. Diese einmal getroffene Lösung, die sich heute vielfach kaum mehr ändern lässt, ist ja mit einer der Ursachen, die zu den wirtschaftlichen Schwierigkeiten führen, denen manche unserer Bahnen beinahe erliegen. Wir befürchten, dass bei der Zustimmung zur bundesrätlichen Konzeption sich auf dem Gebiete des Strassenwesens jene Erscheinungen wiederholen werden, die man heute auf dem verfahrenen Gebiet des Eisenbahnwesens bereuen muss.

Aus diesen Erwägungen heraus stehen wir auf dem Standpunkt, dass die Nationalstrassen nationale Strassen sein sollen und beantragen, wie folgt zu formulieren:

1. Der Bund baut und unterhält die Nationalstrassen.

2. Ihm stehen hierfür drei Fünftel des Ertrages der Treibstoffzölle zur Verfügung.

3. Er kann, sofern sein Anteil aus dem heutigen Treibstoffzoll hierfür nicht ausreicht, den Treibstoffzoll erhöhen.

Nationalstrassen des Bundes oder Nationalstrassen der Kantone unter der Oberaufsicht des Bundes, das ist die eine Streitfrage.

Unsere solothurnische Auffassung widerspricht jedoch noch in einem zweiten Punkte den Intentionen, von denen sich die heutige Vorlage leiten lässt. Diese zweite Differenz betrifft die Frage: Wer kommt für die Kosten des Unterhaltes und des Betriebes der Nationalstrassen auf? Nach der Vorlage des Bundesrates bleibt auf der Verfassungsstufe diese Frage offen. Die bundesrätliche Vorlage erklärt nur: Die Kosten der Nationalstrassen werden auf Bund und Kantone verteilt. Im Entwurf zum Ausführungsgesetz stellt sich aber die zuständige eidgenössische Amtsstelle auf den Standpunkt, dass sich der Bund nur an den Kosten des Strassenausbaues zu beteiligen habe; die Kosten des Strassenunterhaltes werden in diesem Gesetzesentwurf den Kantonen überbunden. Die Kommission unseres Rates schlägt uns vor, bereits auf der Ebene der Verfassung klar auszusprechen, dass nicht dem Bund, sondern den Kantonen die Unterhaltungspflicht obliege. Die Kommission will diese Pflicht der Kantone allerdings mildern durch die ergänzende Bestimmung, dass der Bund in besonderen Fällen Beiträge an die Kosten des Betriebes und des Unterhaltes leisten könne. Nach der Auffassung unserer Kommission soll demnach nicht nur die Unterhaltungspflicht, sondern auch die Betriebspflicht prinzipiell den Kantonen überbunden werden.

Wir möchten an Hand der uns zur Verfügung stehenden solothurnischen Grundlagen die finanzielle Seite dieses heutigen Problems umreissen. Der Kanton Solothurn wird auch auf dem Gebiete des Strassenwesens in gleicher Art und Weise, wie das heute bereits auf dem Gebiete des Eisenbahnwesens der Fall ist, zum Verkehrskreuz werden. Die grosse Autostrasse, die das Mittelland vom Genfersee zum Bodensee durchquert, wird im Gebiete des Kantons Solothurn die grosse Nord-Süd-Verbindung von Basel durch den Jura nach dem Gotthard und dem Tessin kreuzen. Die vorgesehene Lösung zeigt, dass auf dem Gebiete des Kantons Solothurn voraussichtlich 43 km Autobahnen und autobahnähnliche Strassen entstehen werden. Die

Kosten dieser Nationalstrassen, soweit sie auf unserem Territorium gebaut werden, werden heute auf 160 Millionen Franken beziffert; daran hat der Kanton ein Fünftel oder 32 Millionen Franken beizusteuern. Dazu kommen die Kosten für den Unterhalt und den Betrieb dieser Strassen. Wie hoch sich diese im Jahresdurchschnitt belaufen werden, weiss heute noch kein Mensch. Niemand kann uns sagen, was alles unter diese Unterhalts- und Betriebspflicht fallen wird. Die Frage der Beleuchtung steht noch offen. Sicher ist nur, dass der Strassentunnel durch den Belchen beleuchtet werden muss. Ob diese als Betrieb oder als Unterhalt bezeichnet wird, wissen wir nicht. Wir nehmen aber an, dass wir dafür aufkommen müssen. Die grossen Kosten für die Schneeräumung, das Sanden, das Splittern, für die Räumung und die Reparaturen werden nach der Konzeption des Bundes ebenfalls den Kantonen obliegen.

Diese zwei Kostengruppen dürfen aber nicht allein und nur für sich betrachtet werden. Ihnen gesellen sich noch jene Kosten zu, die für die eigenen Anschlussstrassen zur Autobahn aufzubringen sind. Nach den Berechnungen des solothurnischen Baudepartementes belaufen sich diese Anschlusskosten auf dem Gebiete unseres Kantons auf weitere 25 Millionen Franken, die durch den Kanton allein aufzubringen sind. Die Autobahnen im Gebiete des Kantons beanspruchen demnach aus eigenen kantonalen Mitteln, ohne den Unterhalt und den Betrieb, 57 Millionen Franken. Aus diesen Erwägungen heraus müssen wir dem Vorschlag entgegengetreten, dass der Betrieb und der Unterhalt der Autobahnen den Autobahnkantonen allein aufzuerlegt wird.

Wir müssen noch einen weiteren, einen dritten Differenzpunkt in die heutige Diskussion werfen, der in unserer Antragstellung nicht zum Ausdruck kommt und nicht zum Ausdruck kommen kann, der aber hier nicht übergangen werden darf. Der Bund erklärt, dass Werkbeiträge, wie sie von Bundes wegen heute den Kantonen an jene Strassenbauten ausgerichtet werden, die Bestandteil des heutigen Hauptstrassennetzes darstellen, inskünftig nur noch dann zur Ausrichtung gelangen, insofern keine der neuen Nationalstrassen an deren Stelle tritt. In der praktischen Anwendung dieses Grundsatzes geht man bei der heute zuständigen Amtsstelle des Bundes Wege, die den Widerspruch geradezu herausfordern. Das Eidgenössische Oberbauinspektorat dekretiert zum Beispiel für den Kanton Solothurn folgende Strassen aus diesem Hauptstrassennetz weg: die obere Hauensteinstrasse (Basel-Liestal-Waldenburg-Balsthal-Oensingen), die untere Hauensteinstrasse (Basel-Liestal-Olten-Luzern) und die sogenannte Jurafussstrasse. Der Ausbau dieser Strassen soll also einzig den beteiligten Kantonen, im Falle der Hauensteinstrassen den Kantonen Baselland und Solothurn, zufallen. Die Begründung des Eidgenössischen Oberbauinspektorates sieht folgendermassen aus: Es argumentiert, durch den Bau der neuen Autostrassen im Gebiete des Kantons Solothurn wird der Verkehr von der bisherigen Hauensteinstrasse und der Jurafussstrasse weggenommen und auf die Autobahnen gelegt, und es besteht keine Notwendigkeit mehr, diesen Ausbau durch den Bund mitzufinan-

zieren. Dieser Argumentation können wir zustimmen soweit sie den Lastenverkehr betrifft. Sicherlich wird der Lastwagenverkehr, der aus den Basler Rheinhäfen das schweizerische Mittelland und die Westschweiz erreicht und unser Gebiet durchfährt, auf die Autobahnen abwandern und die übrigen heutigen Strassen nicht mehr belasten. Der Einwand stimmt aber nicht, soweit es sich um den Touristenverkehr handelt. Der Grossteil des sommerlichen Touristenstromes wird nicht durch den Belchentunnel fahren, sondern die Touristen werden immer, sofern es das Wetter gestattet, den Weg über die beiden Hauensteinpässe wählen, weil diese Wege bedeutend interessanter sind. Daraus folgt die Notwendigkeit des Ausbaues der heutigen Hauensteinstrassen, die wegdekretiert werden. Dieser Ausbau ist übrigens auch aus einem andern Grunde notwendig. Wir können diese Hauptstrassen in ihrem heutigen Zustand nicht belassen, bis die Autobahnen zur Verfügung stehen. Der Zeitraum der bis dorthin verstreichen wird, ist zu gross, und die Notwendigkeit des Ausbaues ist derart gebieterrisch, dass wir diese Notwendigkeit nicht umgehen können. Das bedeutet für den Kanton Solothurn einen Betrag für die Erstklassstrassen von weiteren 54 Millionen und für die heutigen Schotterstrassen von 50 Millionen. Wie gesagt, lasse ich dabei die Unterhaltsaufwendungen vollständig weg.

Wenn ich derart die solothurnischen Aufwendungen an die Autostrassen, an die Anschlüsse der Autostrassen und an den Ausbau der jetzigen Hauptstrassen zusammenzähle, erhalte ich das respektable Total von 161 Millionen, das nur aus kantonalen Mitteln aufzutreiben sein wird. Das ist, in Relation zur Einwohnerzahl unseres Kantons gebracht, je 1 Million auf 1000 Einwohner, wobei ich nocheinmal unterstreiche, dass die Strassenunterhaltsaufwendungen nicht berücksichtigt sind.

Das sind die Betrachtungen, die die beiden solothurnischen Ständesvertreter dazu bringen, Ihnen die vorliegenden abweichenden Anträge zu unterbreiten. Ich bitte Sie um Entschuldigung, wenn ich derart eingehend an Hand unserer eigenen kantonalen Gegebenheiten den Standpunkt darlege, aber es ist unserer Auffassung nach dringend nötig, dass man offen ausspricht, was ist und was sein wird.

**Bundesrat Etter:** Der Antrag, den heute Herr Ständerat Klaus vertritt, wurde auch in der Kommission vom andern Vertreter des Standes Solothurn, Herrn Ständerat Haefelin, vertreten. Die Kommission hat aber, mit Ausnahme von Herrn Ständerat Haefelin, einstimmig diesen Antrag abgelehnt. Das war auch der Grund, weshalb Herr Ständerat Haefelin sich in der Schlussabstimmung der Stimme enthielt. Nun möchte ich Sie dringend bitten, den Antrag der Herren Ständeräte Klaus/Haefelin abzulehnen.

Bevor ich auf das Wesentliche dieses Antrages eintrete, möchte ich auf zwei Bemerkungen von Herrn Ständerat Klaus zu sprechen kommen, die nicht unmittelbar mit diesem Antrag etwas zu tun haben. Herr Ständerat Klaus hat einleitend bemerkt, dass das vorgesehene Zusammenwirken von Bund und Kantonen zu Reibereien und Schwierigkeiten führen könne. Das Prinzip: Der Bund befiehlt, die Kantone bauen, sei kein gutes Regime.

Ich bestreite nicht, dass es Möglichkeiten geben kann, in denen der Bund eingreifen müsste. Wir werden darauf bei Behandlung des Antrages von Moos zu sprechen kommen. Aber im allgemeinen haben wir bisher mit der bereits bestehenden Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen auf dem Gebiete des Strassenbaues nur gute Erfahrungen gemacht. Diese Zusammenarbeit, eine ganz ähnliche wie wir sie hier vorsehen, bestand seit 1938 beispielsweise schon auf dem Gebiet des Ausbaues der Alpenstrassen, wo auch dem Bund ein ganz wesentliches Mitspracherecht zustand, weil der Bund über die Bundesbeiträge bestimmt, ohne die der Ausbau der Alpenstrassen gar nicht hätte durchgeführt werden können. So hatte der Bund die Möglichkeit zu erklären: Die Strasse wird ausgebaut, sie wird nach diesen Normalien ausgebaut, und die Kantone bauten. Wir sind mit den Kantonen sehr gut gefahren. Die Zusammenarbeit spielte vorzüglich. Mir ist keine einzige Schwierigkeit bekannt, die uns auf dem Gebiete des Ausbaues der Alpenstrassen begegnet wäre. Wir sind mit allen Kantonen, wie gesagt, durchwegs gut gefahren. Wir müssen auch dem bon sens der kantonalen Regierungen und der Kantone überhaupt Vertrauen entgegenbringen; für diese vertrauensvolle und gute Mitarbeit fürchte ich nicht, immerhin mit einem Vorbehalt – er geht wieder nach der Linie des Antrages von Moos –, dass der Bund sich doch nicht entwaffnen lassen darf in bezug auf sein Bestimmungsrecht für den Ausbau der Nationalstrassen.

Die zweite Bemerkung von Herrn Ständerat Klaus bezieht sich auf die Subventionspraxis des Oberbauinspektorates. Ich betone aber gleich, dass es sich nicht nur um die Subventionspraxis des Oberbauinspektorates handelt, sondern um die Subventionspraxis des Departementes und des Bundesrates. Ich werde bei Beantwortung der Interpellation Müller, Baselland, Gelegenheit haben, mich näher zu diesen Dingen auszusprechen. Ich will mich deshalb jetzt nicht länger dabei aufhalten, aber doch ganz kurz darauf hinweisen, dass es nach meinem Dafürhalten geradezu ein Unsinn wäre, wenn wir jetzt wesentliche Mittel für den Ausbau von Strassen einwerfen wollten, die nachher, wenn wir die Nationalstrassen bauen, überflüssig werden oder den Verkehr, dessentwegen sie heute ausgebaut werden sollten, nicht mehr zu tragen haben. Das wäre eine doppelte Verwendung von Geldern. Wir werden die Mittel, die uns zur Verfügung stehen, sehr wohl nötig haben, wenn wir die grosse Aufgabe, die sich uns stellt, wirklich erfüllen. Dann können wir nicht noch eine Doppelanwendung der Bundesmittel vornehmen.

Nun zum eigentlichen Antrag der Herren Klaus und Haefelin. Ich räume ein, dass der Gedanke von Bundesstrassen gewisse Vorteile hätte. Technisch wäre das wahrscheinlich noch einfacher als die Lösung, die wir vorschlagen. Der Bund baut die Nationalstrassen, er unterhält sie, er baut über das Gebiet der Kantone. Die Nationalstrassen würden Hoheitsgebiet des Bundes. Es wäre überhaupt das erstemal, dass der Bund ein eigenes Hoheitsgebiet hätte. Wir würden damit einen Einbruch in einen sakralen ungeschriebenen Satz des schweizerischen Bundesrechtes vollziehen. Wir würden das Oberbauinspektorat zu einem grossen Bauorgan aus-

bauen und dafür 300 bis 400 Beamte benötigen. Das würde mich aber noch nicht schrecken. Aber das rein Technische darf nun hier nicht ausschlaggebend sein. Was technisch das einfachste wäre, wäre vielleicht auf längere Dauer gesehen das ungünstigste, was wir tun könnten. Der Bundesrat geht vom Prinzip aus, dass wir, wenn es sich darum handelt, neues Verfassungsrecht zu schaffen und die Grenzen zwischen den kantonalen Kompetenzen und den Bundeskompetenzen neu festzulegen, in der Beschränkung und Begrenzung der bisherigen kantonalen Staats- und Rechtshoheit nicht weitergehen sollen, als es absolut notwendig ist. Das ist nach meinem Dafürhalten ein Grundsatz, der sich einfach aufdrängt, solange wir noch Gewicht darauf legen, ein föderatives Staatswesen zu sein.

Nun ist es nicht notwendig, für die Erfüllung der Aufgabe, die vor uns steht, den Bau der Nationalstrassen dem Bund zu übertragen. Die Kantone werden durchaus in der Lage sein, diese Aufgabe mit Hilfe des Bundes und nach den Anordnungen der Bundesorgane zu erfüllen.

Noch ein Schritt weiter: Die Lösung, wie sie die solothurnischen Standesherren vorschlagen, ist ganz aussichtslos, und wir müssen doch eine Lösung anstreben, von der wir hoffen und überzeugt sein können, dass sie realisiert werden kann, dass sie vom Volk und von den Ständen angenommen wird. Nun hatte ja das Finanzdepartement eine eigene Kommission eingesetzt bei der Vorbereitung der Finanzordnung, die sich mit diesem Problem des Strassenausbau zu befassen hatte. Dem Finanzdepartement schwebte in der Tat der Gedanke vor, dass der Bund den Bau und Unterhalt von Nationalstrassen zu seinen eigenen Lasten übernehmen würde. Die Kommission hatte den Auftrag, die Gangbarkeit dieser Lösung zu prüfen und einzelne Fragen, die damit im Zusammenhang stehen, zu beantworten. Die Kommission ist dann zum Schluss gekommen, dass der Gedanke, der dem Finanzdepartement schwebte, realisierbar erscheine. Sie hat allerdings einige Vorbehalte angebracht. Die Vorschläge der Kommission wurden dann den Kantonsregierungen zur Vernehmlassung zugestellt, und sämtliche Kantonsregierungen, mit zwei einzigen Ausnahmen, haben diese Vorschläge, zum Teil sehr entschieden, abgelehnt. Den Kantonen haben wir wieder unseren Gegenvorschlag unterbreitet, und in der Begleitung haben wir auch nochmals die Frage von Bundesstrassen aufgeworfen. Sämtliche Kantone, mit einer einzigen Ausnahme, haben sich mit unserem Vorschlag *implizite* oder *expressis verbis* einverstanden erklärt und den Bau von Bundesstrassen abgelehnt. Ich begreife den Standpunkt der Kantone; denn wenn sie dem Antrag von Herrn Ständerat Klaus Folge leisten wollten, dann würde sich diese Lösung für die Kantone ganz verschieden und sehr ungleich auswirken und würde nach meiner Überzeugung Ungerechtigkeiten und Ungleichheiten schaffen, die wir gar nicht zu verantworten in der Lage wären. Durch diese Lösung würden ja nur jene Kantone entlastet, die durch Nationalstrassen belegt werden. Für ihr ganzes andere Strassennetz bekämen sie vom Bund auch keinen Rappen. Die Kantone aber, die nicht oder viel weniger als andere Kantone mit Nationalstrassen belegt würden, gingen leer aus;

denn der Gedanke des Finanzdepartementes bestand darin, dass der ganze Benzinzoll dem Bund verbleiben soll und dass der Bund dann die Nationalstrassen baut und im übrigen den Kantonen die Strassenlasten überlasse. Es hätte dies zur Folge, dass zum Beispiel dem Wunsche des Herrn Ständerat Darms, der mit Recht auch an die Nebenstrassen dachte, keine Rechnung getragen werden könnte. Alle Kantone, die an den Nationalstrassen nicht beteiligt wären, bekämen an ihre Strassenlasten überhaupt keinen Centime mehr, auch keinen Centime mehr im Blickfeld des Finanzausgleichs. Glauben Sie nun wirklich, dass wir einen solchen Weg beschreiten dürften angesichts der geschlossenen Ablehnung durch die Kantone? Es war in der zweiten Umfrage lediglich noch der Kanton Solothurn, der diesen Standpunkt vertrat. Alle andern Kantone waren geschlossen gegen diese Lösung. Den Kanton Solothurn verstehe ich wohl; denn der Kanton Solothurn würde nun in der Tat bei dieser Lösung ganz erheblich profitieren, aber zu Lasten der anderen Kantone. Diesen Weg können und dürfen wir unter dem Gesichtspunkt der *Justitia distributiva*, der ausgleichenden Gerechtigkeit und Gleichbehandlung der Kantone, gar nicht beschreiten. Ich möchte Sie sehr bitten, dem Antrag des Bundesrates zuzustimmen und den Antrag Klaus/Haefelin abzulehnen.

**Klaus:** Gestatten Sie mir noch ein paar kurze Bemerkungen. Herr Bundesrat Etter erklärte, es bestünden zwischen den Kantonen und dem Bund keine Schwierigkeiten in bezug auf die Durchführung des Alpenstrassenbaues. Ich weise aber darauf hin, dass solche Schwierigkeiten bestehen und dass erregte Diskussionen stattfanden. Die Diskussion über die Gebiete des Kantons Uri führte dazu, dass auch heute noch zwischen Flüelen und dem Beginn der Gotthardstrasse bei Amsteg der endgültige Ausbau immer noch nicht getroffen werden konnte.

Ich weise auf einen zweiten Fall hin. Zwischen dem Kanton Glarus und dem Kanton St. Gallen bestanden sehr grosse Differenzen, und es fanden sehr erregte Auseinandersetzungen statt über den Ausbau der Kerenzerbergstrasse. Zwischen dem Kanton Glarus und dem Bund bestanden und bestehen heute noch Differenzen über den Ausbau oder Nichtausbau der Kistenstrasse. Es sieht also nicht alles friedfertig aus. Es bestehen Differenzen, und es werden neue auftreten.

Herr Bundesrat Etter wies darauf hin, wenn der Bund den Strassenbau übernehme, müsste ein neuer Beamten- und Technikerapparat geschaffen werden im Umfange von 300 bis 400 Personen. Dieser Technikerapparat wird aufgezogen werden müssen. Die Frage ist nur die, ob es der Bund oder die Kantone tun, und sicher ist, wenn es die Kantone tun, kommt es den Bund nicht billiger zu stehen. Der Aufwand wird für ihn ungefähr gleich bleiben.

Es sind aber nicht diese Bemerkungen, die mich veranlassen, noch einmal das Wort zu ergreifen; Herr Bundesrat Etter hat erklärt, wenn man dem Antrag Haefelin und meinem Antrag zustimme, würde man die Autobahnkantone bevorzugen und die Nichtautobahnkantone benachteiligen. Herr Bundesrat Etter hat offenbar übersehen, dass in

unserem Antrag der Grundsatz sich niedergelegt vorfindet: Der Bund verwendet drei Fünftel des Reinertrages der Zölle für die Autobahnen. Zwei Fünftel stehen ihm nach wie vor zur Subventionierung der Nichtautobahnkantone zur Verfügung. Das ist wesentlich.

*Abstimmung – Vote*

*Abs. 1 – Alinéa premier*

Für den Antrag der Kommission	32 Stimmen
Für den Antrag Klaus/Haefelin	4 Stimmen

**von Moos:** Der Antrag, den Ihnen zu unterbreiten ich mich für verpflichtet halte, bringt nicht eine derartige Umkehrung des Systems mit sich wie der soeben behandelte Antrag der Herren Klaus und Haefelin zu Artikel 36bis, Absatz 1. Er greift eine, allerdings nach meiner Auffassung nicht unwesentliche, Einzelheit heraus. Absatz 2 könnte ich in der vorgeschlagenen Fassung nicht ohne eine Bemerkung zustimmen, das heisst nicht ohne den Hinweis auf die etwas merkwürdige Regelung, dass der Bund an Stelle eines Kantons eine Aufgabe in zwei Fällen soll übernehmen können, nämlich a) wenn der Kanton darum ersucht und b) wenn es im Interesse des Werkes notwendig ist.

In der Botschaft wird der zweite Fall dahin interpretiert, dass er eintrete, wenn ein Kanton ungeachtet der tatsächlichen Möglichkeiten seinen Verpflichtungen nicht nachkomme. Ich glaube nun nicht, dass diese Formulierung leichtfertig hingeworfen wurde. Aber sie bedeutet eine Verschiebung, eine Störung des Gleichgewichtes und des strukturellen Verhältnisses zwischen dem Bund und seinen Gliedstaaten, wie sie in dieser unscheinbaren und doch tiefgreifenden Form wohl selten vorgekommen ist und wie wir sie nicht unbesehen in Kauf nehmen können. Ohne jede im Wortlaut des Verfassungsartikels namhaft gemachte Voraussetzung und ohne jede Schranke zugunsten des Kantons kann nach der vorgeschlagenen Bestimmung der Bund dem Kanton stillschweigend eine diesem obliegende Aufgabe im Einzelfall abnehmen. Den Anstoss dazu hat nach der Vorlage lediglich die Feststellung zu geben, dass dies entweder im Interesse des Werkes notwendig sei, wobei offen gelassen wird, wer diese Feststellung treffe, ob es der Kanton sei oder der Bund, und ob der letztere unter Umständen gegen den Willen des Kantons diese Feststellung treffen könne. Auch das ist nicht unbedeutend. Oder den Anstoss dazu hat lediglich ein entsprechendes Gesuch des Kantons zu geben, ohne dass gesagt würde – weil es im Verfassungsartikel überhaupt nicht gesagt werden kann –, wer im Kanton für die Stellung eines derartigen, folgeschweren Gesuches zuständig sein soll. Ich kann mir vorstellen, dass in einem Kanton der Strassenausbau durch ein Gesetz, einen Beschluss des Volkes bestimmt oder eingeleitet wird. Soll da durch einen Brief der Exekutive des Kantons an das Oberbaupräsidat oder an den Bundesrat der Bund einfach eingeladen bzw. veranlasst werden können, eine dem Kanton obliegende Aufgabe zu übernehmen?

Sie werden mir nun entgegenhalten, dass auch auf anderen Gebieten Aufgaben der Kantone dem Bund übertragen würden, wenn dies notwendig sei.

Wenn es wirklich begründet ist, wird sich niemand einer besseren Einsicht verschliessen. Dann soll aber der betreffende Verfassungsartikel genau und eindeutig abklären, wo die Grenze zwischen der Bundesgewalt und der kantonalen Kompetenz, zwischen Bundesaufgabe und kantonaler Aufgabe verläuft; denn Kompetenz bedeutet in jedem Fall auch Aufgabe, und Kompetenzen bedeuten heutzutage auch für die Kantone, vor allem für die bescheideneren unter ihnen, unter Umständen ganz erhebliche Aufgaben und schwere Belastungen. Sie werden mir daher als Zweites entgegenhalten, bei der vorgeschlagenen Bestimmung des Artikels 36bis tue man nichts anderes, als dem Kanton eine Belastung abzunehmen; man sollte mit beiden Händen nach dieser Möglichkeit greifen. Wenn aber die Möglichkeiten zu der vorgeschlagenen Entlastung in dieser ausserordentlich vagen Form dieser ganz unpräzisen Kompetenzausscheidung zugrundegelegt werden sollen, dann misstrauere ich einer solchen Entlastung und einem solchen Geschenk. Das Positive des Gegenvorschlages sehe ich durchaus ein. Ganz nebenbei gesagt stosse ich mich etwas an dem Ausdruck „Nationalstrassen“, wenn wir schon in Artikel 36bis, Absatz 4, sagen: sie stehen unter der Hoheit der Kantone. Hier besteht ein Widerspruch, der meines Erachtens noch nicht gelöst ist, der aber bloss im Wortlaut liegt.

Was ich mit meinem Antrag zu Absatz 2 bezwecke, bedeutet einfach eine klare und eindeutige Umschreibung der Voraussetzungen, unter denen im Einzelfall der Bund dem Kanton eine Aufgabe soll abnehmen können. Der Vorlage und ihren Absichten soll dieser Antrag nichts anhaben; im Interesse der Klarheit erachte ich es aber als unerlässlich, in diesem Absatz eine bestimmte Fassung zu wählen und vor allem die Voraussetzungen, unter denen der Bund die Ersatzvornahme an Stelle des Kantons anordnen kann, hier ausdrücklich zu nennen. Als solche Voraussetzungen betrachte ich einmal nicht bloss ein Gesuch des Kantons oder unter Umständen der Kantonsregierung bzw. ihres Baudepartementes, sondern das ausdrückliche Einverständnis des Kantons, das verfassungsmässig zustandegekommen sein soll, ferner den Vorbehalt, dass es sich wirklich um schwerwiegende Gründe handeln soll, die zu einer solchen Ersatzvornahme durch den Bund führen können. Sollte nämlich die hier vorgeschlagene Formel auch auf anderen Gebieten Schule machen – die Formel nämlich, dass der Bund anstelle eines Kantons eine Aufgabe soll übernehmen und ausführen können, wenn, wie es hier wörtlich heisst „dieser darum nachsucht“ – dann kann man sich vorstellen, in welche Richtung allgemein zu geraten wir ernsthafte Gefahr laufen. Ich möchte einer solchen Gefahr nach Möglichkeit vorbeugen und empfehle Ihnen, meinen Antrag anzunehmen.

**Bundesrat Etter:** Ich muss Sie wiederum bitten, den Antrag des Herrn Ständerat von Moos abzulehnen. Er geht in seiner Auswirkung viel weiter, als es wahrscheinlich Herrn Ständerat von Moos bewusst ist. Zunächst möchte ich bemerken, dass wir jetzt schon eidgenössische Gesetze haben, die Massnahmen des Bundes vorsehen, sofern ein Kanton die ihm obliegenden Aufgaben nicht erfüllt.

Solche Bestimmungen finden sich zum Beispiel im Wasserbaupolizeigesetz. Ich hatte in meiner langjährigen Tätigkeit als Departementschef einen einzigen Fall, wo wir im Hinblick auf eine Wildbachverbauung einem obenliegenden Kanton in Aussicht stellen mussten, dass der Bund die Aufgabe übernehmen würde, wenn er sie nicht selber erfülle, weil der untenliegende Kanton sich gegen den obenliegenden beschwerte und der untenliegende Kanton gefährdet war. Es ging dann aber ohne eidgenössische Intervention; der obenliegende Kanton hat sich dann der Sache angenommen. Solche Bestimmungen finden sich meines Wissens auch im Forstpolizeigesetz. Sie werden aber sehr selten oder überhaupt nie angewendet.

Nun wollen wir die Fassung des Bundesrates und jene des Herrn Ständerats von Moos einander gegenüberstellen. Der Entwurf des Bundesrates sieht vor, dass der Bund die einem Kanton obliegende Aufgabe übernehmen kann, wenn entweder der Kanton darum nachsucht oder wenn es im Interesse des Werkes notwendig ist. Das sind die zwei Fälle. Im einen Fall übernimmt der Bund den Bau einer Nationalstrasse auf Ersuchen des beteiligten Kantons. Das geht in Ordnung; damit ist auch Herr Ständerat von Moos einverstanden. Im andern Fall aber übernimmt der Bund den Bau der Nationalstrassen, wenn es im Interesse des Werkes notwendig wird. Im zweiten Fall wäre nach dem Antrag des Bundesrates ein Einverständnis des Kantons nicht notwendig. Nach dem Antrag von Moos heisst es: „Der Bund kann die einem Kanton obliegende Aufgabe im Einverständnis des Kantons übernehmen, wenn schwerwiegende Gründe es rechtfertigen“. Nach dem Antrag von Moos könnte der Bund keine Massnahme im Interesse des Werkes treffen, wenn der Kanton nicht einverstanden wäre. Darin liegt der grosse Unterschied zwischen der bundesrätlichen Lösung und dem Antrag von Moos. Ich gehe nicht zu weit, wenn ich wiederhole, was ich vorhin bemerkte. Der Antrag von Moos würde nach meinem Dafürhalten den Bund entwarenen. Stellen wir uns einmal vor, eine Nationalstrasse wäre über das Gebiet von drei Kantonen zu bauen. Zwei Kantone bauen, der mittlere Kanton baut nicht. Was hat es dann für einen Sinn, dass die beiden Nachbarkantone bauen? Durch das Verhalten dieses mittleren Kantons würde der Bau der Nationalstrasse sabotiert. Was die andern Kantone bauen, wäre zweck- und sinnlos. Ich habe vorhin bemerkt, dass ich alles Vertrauen in die Kantone habe. Meine bisherigen Erfahrungen rechtfertigen dieses Vertrauen; aber wir müssen doch irgendwie eine Möglichkeit haben, den Bau der Nationalstrassen sicherzustellen und nicht einfach in die Willkür eines Kantons zu legen. Die Möglichkeit liegt auf alle Fälle vor. Ich habe in der Kommission ein Beispiel angeführt. Mir ist ein Kanton bekannt, der einen Kantonsingenieur hatte, der nicht die Möglichkeit gehabt hätte, eine Nationalstrasse zu bauen, nicht weil ihm die Fähigkeiten dazu fehlten, sondern weil er die Entschlusskraft dazu nicht aufgebracht hätte. Der betreffende Kanton hätte den Bau gar nicht ausführen können. Das wäre unter Umständen ein Grund, dass der Bund sagen muss: Angesichts dieser Unmöglichkeit haben wir die Aufgabe zu übernehmen. Nach dem Antrag von Moos

könnte aber der Bund überhaupt keine Massnahme treffen, wenn der betreffende Kanton nicht damit einverstanden wäre, weil Herr von Moos das Einverständnis des Kantons in allen Fällen vorsieht. Einverstanden könnte ich mich damit erklären, wenn wir den letzten Passus des Absatzes 2 nach dem Antrag von Moos in dem Sinne abändern würden: „Wenn dieser darum nachsucht oder wenn schwerwiegende Gründe es rechtfertigen.“ Dieser Formulierung könnte ich, wie gesagt, zustimmen, denn das besagt ungefähr das gleiche, was wir in unserem Entwurf vorgesehen haben. Ich muss jedoch unbedingt daran festhalten, dass das Wörtchen „oder“ stehen bleibt. Ich möchte Sie im Hinblick auf die Bürgschaft für die Lösung dieser grossen Aufgabe des Ausbaues unseres Strassenwesens sehr bitten, dem Antrag von Moos nicht zuzustimmen, bzw. ihm nur so weit zuzustimmen, als ich mich damit einverstanden erklären kann, also die Worte „wenn es im Interesse des Werkes notwendig ist“ zu ersetzen durch die Worte „wenn schwerwiegende Gründe es rechtfertigen.“

**M. Despland, rapporteur:** La commission n'a pas eu la possibilité d'examiner la proposition von Moos parvenue seulement ce matin. Cependant, je dois, à titre personnel, vous recommander de ne pas l'accepter.

Il est certain qu'elle est extrêmement tentante pour des esprits fédéralistes. C'est qu'elle semble, mieux que le texte de la commission, sauvegarder l'autorité et l'autonomie des cantons. Mais, ainsi que l'a relevé M. Etter, conseiller fédéral, il ne faut pas que, par l'effet d'une disposition constitutionnelle, un seul canton, pour des raisons que nous n'avons pas à rechercher ici, puisse s'opposer à la construction d'une autoroute. Les autorités cantonales pourront être très bien disposées, sans doute, mais je prends le cas où, par exemple, le peuple, à la suite d'un referendum, aurait refusé des crédits mis à la charge de ce canton. Il n'y a pas de possibilité d'entente entre ledit canton et la Confédération. Or il faut pourtant que cette autoroute soit réalisée et sans solution de continuité.

Il semble que le texte du Conseil fédéral, adopté par la commission, donne toutes garanties que des autoroutes pourront effectivement être construites et, en même temps, offre suffisamment de garanties aussi à notre esprit fédéraliste.

C'est pourquoi je vous demande d'écarter la proposition von Moos et d'adopter l'alinéa 2 dans le texte du Conseil fédéral.

**Von Moos:** Ich muss an meinem Antrag festhalten, halte jedoch dafür, dass man ihn unter Umständen nach Vorschlag von Herrn Bundesrat Etter teilen kann. Der zweite Teil des Antrages könnte also für sich angenommen werden, aber dann müsste auch der erste Teil zur Abstimmung gebracht werden, d. h. der Kern meines Antrages. Die Beispiele, die aus andern Gebieten, aus dem Gebiet des Wasserbaus und der Forstpolizei, angeführt wurden, beruhen bereits auf einer in Artikel 24 der Bundesverfassung festgestellten Bundeskompetenz. Sie sehen auf der Gesetzesstufe vor, dass der Bund unter Umständen die Ersatzvornahme an Stelle eines Kantons anordnen kann. Nun aber tun

wir es in der Verfassung selber und auf einem neuen Gebiet. Daher halte ich dafür, dass es berechtigt ist, diese Frage wieder zur Diskussion zu stellen und möglichst auf eine klare Abgrenzung zu dringen. Zum Beispiel, das auch genannt wurde, dass ein Kantonsingenieur nicht die Entschlusskraft habe, sich zum Bau einer solchen Nationalstrasse durchzuringen, ist zu bemerken, dass nicht der Kantonsingenieur entscheidet, sondern die kantonalen verfassungsmässig zuständigen Instanzen haben ihr Einverständnis oder ihr Nichteinverständnis zu geben, jedenfalls, wenn es sich um einen Kanton handelt, in dem die Dinge ausgeglichen und in Ordnung sind. Nach meiner Auffassung besteht also in der von mir vorgeschlagenen Bestimmung keine Gefahr für den Bau der Nationalstrassen. Wir haben damit aber eine Schutzklausel für die Kantone in der Bundesverfassung, die absolut erforderlich ist. Unter diesem Gesichtspunkt möchte ich an meinem Antrag festhalten.

**Bundesrat Etter:** Ich möchte beantragen, beim vorliegenden Text zu bleiben „wenn es im Interesse des Werkes notwendig ist.“

**Präsident:** Ich lasse über den Antrag von Moos abstimmen, nehme aber den Antrag der Kommission, der sich mit dem Wortlaut der bundesrätlichen Vorlage deckt, voraus.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission	24 Stimmen
Für den Antrag von Moos	13 Stimmen

**Präsident:** Es ist noch ein Streichungsantrag der Herren Klaus und Haefelin gestellt.

**Klaus:** Die Hauptanträge zu Artikel 36bis sind durch die vorherige Abstimmung erledigt. Wir halten aber den Eventualantrag zu II, Artikel 36bis, aufrecht, der lautet: „Die Kosten für den Bau und den Unterhalt der Nationalstrassen werden auf Bund und Kantone verteilt unter Berücksichtigung des Interesses der Kantone und ihrer Finanzkraft.“ In der ursprünglichen Formulierung des Bundesrates wurde diese Frage offen gelassen, indem dort bestimmt wurde: „Die Kosten der Nationalstrassen werden auf Bund und Kantone verteilt.“ Es wurden keine Details angegeben, ob unter diesen Kosten nur die Baukosten oder auch die Unterhaltskosten zu verstehen seien. Die Kommission will nun bereits auf der Verfassungsstufe in dieser Hinsicht eine klare Situation schaffen, indem sie erklärt, die Erstellungskosten obliegen dem Bund, aber der Betrieb und der Unterhalt stellt eine Pflicht der Kantone dar. Sie will in besonderen Fällen die Möglichkeit schaffen, dass bei zu schweren Lasten den Kantonen Beiträge aus Bundesmitteln ausgerichtet werden können. Wir stehen demgegenüber auf dem Standpunkt, dass der Bund im Prinzip für den Bau und den Unterhalt aufzukommen hat. In welchem Umfang, steht noch nicht fest. Es wird Sache der Gesetzgebung sein, diese Verteilung zu finden. Aber die jährlichen Betriebs- und Unterhaltskosten werden so gross sein, dass sie für die Autobahnkantone und für die Nationalstrassenkantone eine ausserordentlich schwere Last darstellen werden, und gegen diese Lasten müssen wir uns zur Wehr setzen.

**Präsident:** Wünscht noch jemand das Wort zu Absatz 3?

**Klaus:** Unsere Hauptanträge zu Artikel 36bis, Ziffer 1, fallen dahin. Ich habe jetzt über Ziffer 4, den Eventualantrag, gesprochen, unter der Voraussetzung, dass der Hauptantrag bereits erledigt ist.

**Präsident:** In diesem Fall wollen wir noch der Ordnung halber Absatz 3 vorausnehmen. Dort besteht eine kleine Differenz.

**M. Despland, rapporteur:** Cet alinéa ne comporte qu'une modification, apportée par la commission, modification de texte d'ailleurs, concernant l'usage des terrains. Dans son projet, le Conseil fédéral disait que «les inconvénients résultant du fait que la construction des routes empêchera d'affecter des terrains à l'usage auquel ils sont destinés...», nous vous proposons de dire plus simplement: «... nuira à l'utilisation des terrains...».

Nous avons voulu essayer, par cette modification rédactionnelle, d'englober la totalité des terrains pris éventuellement pour une autoroute, qu'ils soient d'une nature agricole ou bien que l'évolution à proximité d'une localité en ait fait des terrains industriels. Notre souci a été de tâcher de marquer par là qu'il y avait nécessité à l'égard des propriétaires de terrains de compenser les inconvénients résultant pour eux de l'emprise d'une autoroute, que cela soit fait soit par échange de terrains, soit par améliorations foncières ou par achat direct.

Le Conseil fédéral s'est rallié à la proposition de la commission pour cette modification de l'alinéa 3.

**Bundesrat Etter:** Der Bundesrat ist bei Absatz 3 mit dem Antrag der Kommission einverstanden.

**M. Barrelet:** Je désirerais obtenir quelques précisions au sujet de cet alinéa dont les dispositions sont et seront pour le législateur et pour les cantons d'une très grande importance lorsqu'il s'agira d'appliquer la loi d'exécution. Lorsque le gouvernement de mon canton a été consulté comme tous les autres, il a bien précisé au Département de l'intérieur ce qui suit, dans une lettre du 24 juillet 1957:

«En ce qui concerne le troisième alinéa de l'article 36bis, qui prescrit au législateur de prévoir des mesures pour compenser les désavantages d'ordre économique résultant du fait que des propriétés foncières sont partagées par une route, nous insistons pour que cette compensation soit totale. En effet, les propriétaires fonciers ne peuvent supporter aucuns frais, directs ou indirects, dus à la construction des routes nationales. Parmi ces mesures, il y a en particulier les remaniements parcellaires intégraux ou partiels qui devront pouvoir être rendus obligatoires par l'autorité cantonale.»

Tel est le point de vue exprimé par mon gouvernement et que je tiens à appuyer. Permettez-moi maintenant quelques explications complémentaires, pour éviter qu'il puisse y avoir des différences d'interprétation dans un texte constitutionnel.

Le message du Conseil fédéral, lorsqu'il commente le troisième alinéa de l'article 36bis, est peut-être un peu moins catégorique que les expli-



cations données à la page 18 du rapport au sujet de la proposition de la commission de planification concernant la solution du problème du point de vue juridique. En effet, la commission de planification précise ceci: «L'article 36 bis, alinéa 3, obligerait la Confédération à régler par la loi l'exécution de regroupements de propriétés foncières le long des routes automobiles et d'édicter des mesures dans l'intérêt de l'utilisation économique des terrains.» C'est ici que la Confédération serait obligée de régler par une loi l'exécution des regroupements de propriétés foncières.

Dans le commentaire à l'appui du projet, il est dit que «cette disposition prescrit au législateur de prévoir des mesures pour compenser en particulier les désavantages économiques résultant du fait que des propriétés foncières sont partagées par une route. On vise en particulier les remaniements parcellaires». C'est moins absolu que dans l'interprétation à laquelle s'est arrêtée la commission et le rapporteur M. Despland, lui-même, était encore moins affirmatif que le commentaire du message; quand il a dit que l'on envisage cette compensation par des échanges, des achats, etc., il n'a pas mis l'accent principal sur des remaniements parcellaires. Or c'est d'abord le remaniement parcellaire obligatoire qui doit intervenir. Cependant personne n'en a parlé, si ce n'est à la page 18 du rapport de la commission de planification. Pour arriver à un remaniement parcellaire obligatoire, il faudra que le législateur et les juristes spécialisés en la matière fassent les comparaisons nécessaires et utiles, car si nous prenons les dispositions actuelles concernant le remaniement parcellaire, nous constatons que ce sont celles de l'article 121 de la loi sur l'agriculture, laquelle a modifié certaines dispositions du Code civil. Cet article 121 déclare ceci:

«L'article 703 du Code civil est remplacé par les dispositions suivantes:

»Lorsque les améliorations du sol (corrections de cours d'eau, dessèchements, irrigations, reboisements, chemins, réunions parcellaires, etc.) ne peuvent être exécutées que par une communauté de propriétaires et que les ouvrages nécessaires à cet effet sont décidés par la majorité des intéressés possédant plus de la moitié du terrain, les autres sont tenus d'adhérer à cette décision. Les propriétaires qui ne prennent pas part à la décision seront réputés y adhérer. L'adhésion sera mentionnée au registre foncier.»

Suivent un deuxième alinéa:

«Les cantons règlent la procédure. Ils doivent en particulier, pour les réunions parcellaires, édicter des règles détaillées.»

Enfin:

«La législation cantonale peut alléger les conditions auxquelles le présent code soumet l'exécution de ces travaux et appliquer par analogie les mêmes règles aux terrains à bâtir.»

Vous voyez qu'ainsi dans la pratique on peut se demander si la législation cantonale peut alléger les conditions, si un canton peut admettre qu'il n'a plus besoin de tenir compte de l'opinion d'un seul opposant à l'entreprise. Je ne le pense pas, du point de vue de l'interprétation de l'article 703 mais peut-être en application des dispositions du futur article constitutionnel. J'estime que, pour la suite, cet

aspect juridique devrait, pour le législateur, être examiné de très près. D'après le Code civil et la loi sur l'agriculture, on ne peut pas, dans un canton, alléger les dispositions de la majorité qualifiée pour décréter obligatoire un regroupement. En fonction des mesures prévues par l'article 46 bis, alinéa 3, on devra pouvoir décréter l'entreprise de remaniement parcellaire obligatoire sans tenir compte d'une majorité qualifiée.

Sans doute, on n'en est pas encore là mais on ne peut pas négliger cette interprétation et je ne comprendrais pas alors pourquoi la commission de planification a cru pouvoir dire que cette disposition de l'article 36, alinéa 3, obligerait la Confédération à régler par la loi l'exécution de regroupements de propriétés foncières le long des routes automobiles et à édicter d'autres mesures dans l'intérêt de l'utilisation économique des terrains. Il faudrait avoir une disposition spéciale pour ces cas particuliers de regroupements parcellaires le long des routes ou en fonction des autoroutes, parce qu'en se basant uniquement sur les dispositions légales et juridiques existantes ce ne serait pas suffisant puisqu'elles prévoient une majorité qualifiée. Ici, dans cette procédure en quelque sorte extraordinaire des regroupements parcellaires le long des routes, il faudrait que le législateur donne dans la loi cette possibilité de l'obligation et que l'on n'ait plus besoin de se fonder sur des interprétations qui peuvent être différentes. D'après l'article que j'ai cité, la procédure est laissée en quelque sorte aux cantons et cela nous ne le voulons pas, parce que les dispositions constitutionnelles doivent être en cette matière des dispositions impératives et absolues par rapport au droit cantonal.

M. Despland, rapporteur: C'est sans mauvaise intention — je prie M. Barrelet de le croire — que je n'ai pas mis l'accent sur la question des remaniements parcellaires. Mais c'est la première chose à laquelle on pense, il s'agit de la disposition la plus importante pour assurer les terrains à l'usage de constructions d'autoroutes. L'article cité par M. Barrelet donne aux cantons la possibilité de modifier ou d'alléger certaines dispositions touchant aux remaniements parcellaires ou aux regroupements parcellaires et je ne vous apprend rien en vous disant que le tracé de l'autoroute où la réalisation est la plus avancée en Suisse, c'est-à-dire Genève-Lausanne, est prêt à partir. Dans notre canton de Vaud, nous n'avons pas manqué de prévoir les exigences de remaniements parcellaires en achetant même des terrains qui ne sont pas situés directement sur le tracé, précisément afin d'avoir les surfaces nécessaires et de pouvoir participer avec la majorité des syndicats des remaniements parcellaires.

D'autre part, nous avons désigné une commission, laquelle a proposé la modification de certaines lois, notamment de notre loi cantonale sur les améliorations foncières qui prévoit des regroupements et remaniements parcellaires, pour introduire dans la législation des dispositions nouvelles permettant d'activer la procédure en ces matières; nous devons entrer en possession de nouveaux terrains assez tôt et réaliser la construction de notre autoroute Genève-Lausanne. Ainsi, d'après les dis-

positions constitutionnelles, les cantons peuvent s'en tirer et édicter des dispositions de droit cantonal leur permettant d'intervenir. Les dispositions législatives fédérales d'application devront encore compléter l'arsenal mis à la disposition des cantons pour leur faciliter la tâche et leur donner davantage de possibilités de procéder à des remaniements aux fins de construction d'autoroutes. D'ailleurs, je crois que la législation fédérale en la matière pourra être mise sur pied assez tôt mais les cantons peuvent en somme prendre presque complètement déjà les mesures nécessaires pour s'assurer des terrains. Ainsi qu'on l'a dit, outre les remaniements parcellaires, on peut recourir également à des achats ou à des échanges.

**Präsident:** Der Bundesrat ist bei Absatz 3 mit dem Antrag der Kommission einverstanden. Sie haben diesem Absatz 3 zugestimmt.

*Abs. 4 – Al. 4*

**Despland, rapporteur:** La commission vous propose d'accepter sa proposition telle qu'elle vous est soumise.

**Präsident:** Herr Ständerat Klaus hat zu Absatz 4 einen Eventualantrag gestellt und bereits begründet.

**Bundesrat Etter:** Ich bitte Sie, es beim Antrag der Kommission bewenden zu lassen. Die Kommission hat den Entwurf des Bundesrates ergänzt, und zwar nach meinem Dafürhalten gut ergänzt. Ich stimme seitens des Bundesrates der neuen Fassung der Kommission zu.

Nun habe ich doch die Meinung, dass wir in der Regel den Unterhalt der Nationalstrassen den Kantonen überlassen dürfen. Wenn der Bund mit seinen Beiträgen an die Erstellungskosten, wie wir das vorsehen, durchschnittlich auf 80% der Kosten geht, ich betone durchschnittlich – es kann Beiträge geben, die unter dieser Linie liegen, es kann aber auch Beiträge geben, die diese Linie von 80% übersteigen –, dann glaube ich, dürfen wir doch die Kosten des Unterhaltes im allgemeinen den Kantonen überlassen. Da hat nun aber die Kommission eine Bestimmung vorgesehen, die nach meinem Dafürhalten den Notwendigkeiten einer allfälligen Bundeshilfe an den Unterhalt Rechnung trägt. Nach dem Vorschlag der Kommission ist vorgesehen, dass der Bund in besonderen Fällen Beiträge an die Kosten des Betriebs und des Unterhalts der Nationalstrassen leisten kann, also sogar auch an den Betrieb. Was den Betrieb anbetrifft, so denken wir namentlich an Alpendurchgänge und an Autotunnels, die sich zum Beispiel als notwendig erweisen im Juragebiet usw. Da kann nun der Betrieb mit Kosten verbunden sein, die dem betreffenden Kanton wirklich nicht zugemutet werden könnten. Es ist aber auch der Fall möglich, dass der Kanton im Verhältnis zu seiner eigenen Leistungsfähigkeit durch den Unterhalt einer Nationalstrasse ungebührlich stark belastet wird; das wäre dann ein besonderer Fall. In einem solchen Falle, in dem wir sagen müssten, diese Unterhaltskosten können nun wirklich dem betreffenden Kanton nicht zugemutet werden, das geht über das Zumutbare hinaus, haben wir die Möglichkeit, auf Grund dieses Grundsatzes,

der hier im Entwurf der Kommission niedergelegt ist, einzuschreiten und dem betreffenden Kanton nicht nur an den Betrieb, sondern auch an den Unterhalt Beiträge zu bewilligen. Ich glaube aber, wir sollten es bei dieser Lösung bewenden lassen und nicht weitergehen. Wenn wir nämlich alle Unterhaltskosten, wie es dem Antragsteller vorschwebt, zu Lasten des Bundes und der Kantone übernehmen, also zu gleichem Prozentsatz, zu gleichem Anteil wie die Erstellungskosten, dann stimmt unsere Amortisationsrechnung nicht mehr. Unsere Amortisationsrechnung ist so angelegt, dass es möglich sein sollte, die Kosten bis zur Jahrhundertwende zu amortisieren. Nach dem einen Finanzplan wäre es möglich, schon im Jahre 1989 die Amortisation abgeschlossen zu haben. Nach dem andern Finanzplan würde es bis zur Jahrhundertwende gehen, bis wir die Baukosten amortisiert hätten. Wenn wir nun auch noch den Unterhalt zu Lasten der Bundesbeiträge übernehmen wollten, dann spielen alle diese Finanzierungspläne nicht mehr. Dann wird die Amortisationsfrist weiter hinausgeschoben. Gerade das möchte ich vermeiden, weil wir nicht die kommenden Generationen, womöglich noch die dritte Generation, mit diesen Strassenlasten behelligen möchten.

Ich glaube also, der Vorschlag der Kommission sollte dem genügen, was notwendig erscheint, und wir sollten nicht darüber hinausgehen.

**Präsident:** Wir kommen zur Abstimmung. Es liegen nur noch die beiden Anträge der Kommission, mit welchen der Bundesrat einverstanden ist, und der Herren Klaus/Haefelin vor. Ich nehme den Antrag der Kommission voraus.

*Abstimmung – Vote*

*Abs. 4 – Al. 4*

Für den Antrag der Kommission	29 Stimmen
Für den Antrag Klaus/Haefelin	6 Stimmen

**M. Despland, rapporteur:** A l'alinéa 5, il n'y a rien à remarquer, sinon une modification rédactionnelle qui ne concerne que le texte allemand. Nous vous proposons donc d'adopter l'alinéa 5 dans le texte du Conseil fédéral modifié en allemand.

**Präsident:** Zu Absatz 5 haben die Herren Klaus/Haefelin einen Streichungsantrag eingereicht. Verzichten Sie darauf?

**Klaus:** Er ist dahingefallen.

**Präsident:** Wird ein Gegenantrag gestellt? Es ist nicht der Fall. Sie haben damit zugestimmt.

*Angenommen – Adopté*

*Art. 36ter, Abs. 1*

**Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

**Antrag Klaus und Haefelin**

<sup>1</sup> Der Bund verwendet nach Massgabe der Gesetzgebung drei Fünftel des Reinertrages des Zolles auf Treibstoffen für motorische Zwecke:

a) Für die Kosten des Baues und Unterhalts der Nationalstrassen.

*Art. 36 ter, alinéa premier***Proposition de la commission**

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

**Proposition Klaus et Haefelin**

<sup>1</sup> La Confédération affecte, conformément à la législation, trois cinquièmes du produit net des droits d'entrée sur les carburants pour moteurs, aux fins suivantes:

a) Contribution aux frais de construction et d'entretien des routes nationales.

**M. Despland**, rapporteur: En ce qui concerne l'article 36 ter, il y a une divergence assez nette entre la proposition des auteurs de l'initiative et la proposition du Conseil fédéral adoptée par la commission.

Les auteurs de l'initiative proposaient de dire que la Confédération affecte 50% au moins du produit net des droits d'entrée sur les carburants et le Conseil fédéral a précisé en disant non pas 50% au moins mais trois cinquièmes. Il a donc porté de 50 à 60% la proposition des auteurs de l'initiative. Votre commission s'est ralliée à cette manière de voir. Elle l'a fait tout d'abord parce qu'elle a estimé que 50% eût été insuffisant et qu'il fallait prélever 60% à ces fins sur les droits d'entrée. Votre commission ne s'est pas ralliée à cette notion «au moins» mais a admis qu'il fallait s'en tenir au 60%. Il lui a paru qu'un texte constitutionnel doit être plus précis et ne doit pas comporter des locutions telles que «au moins», «au plus», «en tout cas», «en principe», etc. C'est pourquoi nous nous sommes ralliés au texte du Conseil fédéral.

Les fins auxquelles doit être affectée cette somme n'appellent pas de remarques particulières.

Nous avons reporté sous lettre e ce qui se trouve jusqu'à présent dans l'article 30, alinéa 3, de la loi et dans l'arrêté fédéral, de façon que ce soit dans la Constitution.

Je vous rappelle que d'après les dispositions que nous proposons maintenant et que propose le Conseil fédéral, ces subventions qui sont versées aux cantons d'Uri, Grisons, Tessin et Valais ne seront plus prélevées sur les fonds de la Confédération mais sur le 60% du produit net des droits d'entrée sur les carburants pour véhicules à moteur à la disposition de la Confédération pour le financement des routes nationales.

Nous vous proposons donc d'adopter l'alinéa premier de l'article 36 ter dans le texte du Conseil fédéral.

**Präsident:** Zu Alinea 1, Litera a, haben die Herren Klaus/Haefelin einen Antrag gestellt.

**Klaus:** Nach der vorhergehenden Abstimmung ziehe ich diesen Antrag zurück, weil wir sonst einen Widerspruch zwischen Artikel 36 bis, Absatz 4, und dieser Litera a erhalten würden.

*Angenommen – Adopté*

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

Reichen die verfügbaren Mittel zur Deckung des Anteils des Bundes an den Kosten der National-

strassen nicht aus, so entscheidet die Bundesversammlung durch allgemein verbindlichen Bundesbeschluss darüber, inwieweit die Fehlbeträge durch Erhebung eines zweckgebundenen Zollzuschlages auf Treibstoffen für motorische Zwecke oder aus allgemeinen Bundesmitteln zu decken sind.

*Art. 36 ter, Al. 2*

Au cas où les ressources disponibles ne couvriraient pas les contributions fédérales aux frais des routes nationales, l'Assemblée fédérale décidera par un arrêté de portée générale dans quelle mesure les déficits doivent être couverts par le prélèvement d'une taxe supplémentaire sur les carburants pour moteurs ou par les ressources générales de la Confédération.

**M. Despland**, rapporteur: L'alinéa 2 comporte également une modification radicale.

**M. Etter** nous a expliqué tout à l'heure encore une fois pourquoi nous n'avions pas prévu d'emblée de prélever une taxe supplémentaire sur les carburants destinée à assurer d'une façon complète la couverture financière des frais découlant de la construction et de l'entretien d'autoroutes.

Il a paru à votre commission qu'il était cependant nécessaire de prévoir les moyens qui faciliteraient la perception de cette taxe. Or, le Conseil fédéral proposait de donner à l'Assemblée fédérale la compétence de décider le prélèvement de cette taxe par arrêté fédéral simple. Il nous a paru, pour de multiples raisons, que la question était suffisamment importante pour que l'Assemblée fédérale soit autorisée à prélever cette taxe non pas par arrêté fédéral simple mais par un arrêté de portée générale, par conséquent soumis éventuellement au referendum.

Nous vous demandons donc de voter l'alinéa 2 avec la modification proposée par votre commission. Il n'y a pas là de modification de fond, si ce n'est sur la qualité différente de l'arrêté par lequel devra se prononcer l'Assemblée fédérale. Le Conseil fédéral s'est rallié à la proposition de la commission.

**Präsident:** Herr Ständerat Perréard hat dazu einen Antrag eingereicht, der zwar nicht ausgeteilt wurde, den er aber jetzt begründet.

**M. Perréard:** Ainsi que nous l'a confirmé le rapporteur de la commission, la dépense totale pour l'amélioration du réseau routier s'élèvera à 3 milliards 400 millions en chiffres ronds. Il est prévu que la dépense sera couverte principalement au moyen d'un prélèvement de 60% sur les droits sur les carburants. Mais, d'ores et déjà, il est également prévu que ce montant, pourtant considérable, ne sera pas suffisant pour couvrir la dépense totale et permettre ainsi les constructions envisagées dans un délai raisonnable.

Comme l'a dit le rapporteur de la commission, les milieux intéressés auraient accepté le prélèvement de trois centimes supplémentaires sur les carburants. Cette proposition avait le mérite de la simplicité. Elle aurait permis d'assurer la couverture intégrale de l'opération en coupant court à toute

discussion future. Je dois dire qu'elle n'a malheureusement pas été retenue par le Conseil fédéral pour des motifs qui ne m'ont pas convaincu, car il n'y aurait eu aucun inconvénient à accumuler, pendant les premières années, des réserves utiles pour l'avenir. En définitive, le Conseil fédéral s'est rallié à la formule contenue dans l'article 36ter, chiffre 2, c'est-à-dire la couverture du déficit par le prélèvement d'une taxe sur les carburants ou par les ressources générales de la Confédération.

Cette disposition présente un double inconvénient: tout d'abord elle laisse la porte ouverte à d'interminables discussions entre les milieux intéressés lorsqu'il s'agira de couvrir les déficits. Sera-ce par la taxe complémentaire sur les carburants, sera-ce par les ressources générales de la Confédération? On peut imaginer les conflits qui surgiront entre les partisans de l'une ou de l'autre des solutions envisagées et les marchandages qui ne manqueront pas de se produire.

D'autre part, il apparaît comme bien téméraire de mettre actuellement des charges supplémentaires sur le dos de la Confédération alors que nous sommes dans le vague le plus complet sur le sort du nouveau régime financier dont nous aurons encore à parler demain et peut-être longtemps encore.

De toute manière, quel que soit le sort de ce projet, il est d'ores et déjà certain que les recettes futures de la Confédération ne permettront pas d'imposer de nouvelles prestations à cette dernière, en plus de ses obligations ordinaires, des dépenses militaires extraordinaires que nous votons semestre après semestre et des engagements d'ordre social pris dans les deux Chambres et par le Conseil fédéral. Imaginer que la Confédération pourra encore supporter un supplément de dépenses pour l'amélioration du réseau routier est un leurre. Il vaut mieux tenir compte de ce fait dès maintenant pour éviter des désillusions futures et des discussions qui pourraient mettre en péril la réalisation d'un projet dont personne ne conteste la nécessité. C'est la raison pour laquelle j'ai déposé mon amendement, destiné avant tout à préciser la situation et aménager l'avenir.

**Bundesrat Etter:** Wenn ich Herrn Ständerat Perréard richtig verstanden habe, so will er einfach die Worte „oder aus allgemeinen Bundesmitteln“ streichen. Absatz 2 würde dann lauten: „Reichen die verfügbaren Mittel zur Deckung des Anteiles des Bundes an den Kosten der Nationalstrassen nicht aus, so entscheidet die Bundesversammlung durch allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss darüber, inwieweit die Fehlbeträge durch Erhebung eines Zollzuschlages auf Treibstoffen zu decken sind.“

Ich muss gestehen, dass man über diesen Antrag in guten Treuen verschiedener Meinung sein kann. Der Antrag des Herrn Perréard hat sicher vieles für sich; wenn ich ihm nicht zustimme, dann namentlich aus abstimmungspolitischen Gründen. Ich glaube nämlich, dass bei einer Streichung des Griffes auf allgemeine Bundesmittel unter Umständen aus Automobilistenkreisen ein gewisser Widerstand erwachsen würde. Ich überlasse es aber dem Rate, wie er sich dazu stellen will. Nach meinem Dafürhalten ist es nicht von wesentlicher Bedeutung.

**Präsident:** Zu Absatz 2 haben wir den Antrag der Kommission und denjenigen des Herrn Perréard, weil der Bundesrat dem Antrag der Kommission zustimmt.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission	25 Stimmen
Für den Antrag Perréard	10 Stimmen

*Abschn. II, Ziff. 3*

**Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

*Chapitre II, chiffre 3*

**Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil fédéral.

*Angenommen – Adopté*

*Art. 37*

**Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

**Proposition de la commission**

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

**M. Despland,** rapporteur: Je n'ai pas de remarques particulières à faire en ce qui concerne l'article 37. Nous proposons de l'adopter dans le texte du Conseil fédéral.

*Angenommen – Adopté*

*Art. 2 und 3*

**Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

*Art. 2 et 3*

**Proposition de la commission**

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

**M. Despland,** rapporteur: Il est bien entendu que l'article 2 n'aurait de valeur que pour le cas où les auteurs de l'initiative ne retireraient pas leur projet. Si celui-ci devait être maintenu, en opposition avec le contreprojet que vous venez de discuter et d'adopter maintenant, nous vous demanderions, d'entente avec le Conseil fédéral, de recommander au peuple, en vertu de cet article 2, de rejeter l'initiative et d'adopter le contreprojet.

Article 3: Pas d'observations.

*Angenommen – Adoptés*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Beschlusentwurfes	28 Stimmen
	(Einstimmigkeit)

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

## **Verbesserung des Strassennetzes. Begutachtung des Volksbegehrens**

### **Amélioration du réseau routier. Préavis sur l'initiative**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1958
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	7484
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	28.01.1958
Date	
Data	
Seite	5-23
Page	
Pagina	
Ref. No	20 036 497

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.

Müller-Thurgau, Berichterstatter: Ich habe Ihnen noch Kenntnis zu geben von einem erst gestern eingegangenen Schreiben des Schweizerischen Arbeiter-Touringbundes, in dem ersucht wird, in Artikel 72 eine Bestimmung aufzunehmen, wonach der Bund eine Unfallversicherung, eine Art Kaskoversicherung, wie sie Herr Buri seinerzeit beantragt hat, abzuschliessen hätte.

Unsere Kommission hat gefunden, sie könne diese Eingabe nicht mehr berücksichtigen. Denn die Beratungen über das Gesetz sind abgeschlossen. Die Kommission hatte nur noch den Auftrag, die zurückgestellten Artikel zu behandeln. Zudem wäre die Eingabe materiell unbegründet. Die Kommission hat die Auffassung, dass es, wenn eine solche Versicherung abgeschlossen werden sollte (was an sich wünschbar wäre), Sache der Kantone sei, die auch die Jagdsteuer einnehmen.

Die Kantone sollten etwas veranlassen, sei es jeder für sich oder alle Kantone gesamthaft. Sodann möchte ich darauf hinweisen, dass im Artikel 73 bis eine Bestimmung aufgenommen worden ist, wonach Motorradfahrer eine private Unfallversicherung abzuschliessen haben, worin auch solche Schäden eingeschlossen sein werden.

## 7074. Filmartikel der Bundesverfassung Article constitutionnel sur le cinéma

Siehe Jahrgang 1957, Seite 443 – Voir année 1957, page 443

Beschluss des Nationalrates vom 13. März 1958  
Décision du Conseil national du 13 mars 1958

*Differenz – Divergence*

*Art. 27 ter*

**Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

*Art. 27 ter*

**Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil national.

M. Fauquex, rapporteur: Cet objet nous revient du Conseil national avec une seule divergence, d'ordre essentiellement rédactionnel.

Sur proposition de M. Häberlin, le Conseil national a précisé, à l'article 27, premier alinéa: «La Confédération a le droit de légiférer sous la forme de lois ou d'arrêtés de portée générale.» Nous avons dit simplement: «La Confédération a le droit de légiférer.»

Selon les juristes, la précision du Conseil national n'était probablement pas nécessaire. Mais, sur le plan tactique, il convient de s'y rallier, faute de quoi nous pourrions donner l'impression de vouloir soustraire certaines dispositions au referendum et au vote du peuple.

C'est pourquoi la commission unanime vous propose d'adhérer à la décision du Conseil national et de liquider ainsi la divergence sur cet article constitutionnel.

*Angenommen – Adopté*

## 7484. Verbesserung des Strassennetzes. Begutachtung des Volksbegehrens Amélioration du réseau routier. Préavis sur l'initiative

Siehe Seite 5 hiervor – Voir page 5 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 18. März 1958  
Décision du Conseil national du 18 mars 1958

*Differenzen – Divergences*

*Art. 36 bis, Abs. 3, 4 und 4 bis*

*Art. 36 ter, Abs. 2*

**Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

*Art. 36 bis, al. 3, 4 et 4 bis*

*Art. 36 ter, al. 2*

**Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil national.

M. Despland, rapporteur: Ainsi que nous l'avons fait nous-mêmes, le Conseil national a décidé de repousser l'initiative routière et de se rallier au contre-projet du Conseil fédéral, en apportant au texte issu de nos délibérations un certain nombre de modifications qui portent davantage sur la rédaction que sur le fond.

A l'article 36 bis, troisième alinéa, nous avons dit qu'il s'agissait de compenser les désavantages qui résulteraient pour les terrains de la construction de routes: «nuira à l'utilisation de terrains doivent être compensés...». Le Conseil national a décidé d'ajouter: «...à l'utilisation et à l'économie ou la mise en valeur des terrains.» La commission s'est ralliée à cette modification, sous réserve que tous les articles soient revus du point de vue rédactionnel. La commission de rédaction est d'ailleurs déjà convoquée à cet effet.

Nous vous proposons donc, à l'article 36 bis, troisième alinéa, d'adhérer à la modification du Conseil national.

Au même article, quatrième alinéa, le Conseil national a ajouté aux raisons qui doivent intervenir pour la répartition entre la Confédération et les cantons des frais de construction de routes, la notion des «frais qui découleraient pour ces cantons de ces constructions».

Il en est de même à l'alinéa 4 bis où il s'agit de la répartition entre les cantons et la Confédération des frais d'exploitation et d'entretien de ces routes nationales, où l'on fait également intervenir la notion des frais en découlant pour les cantons.

Votre commission vous propose, ici aussi, d'adhérer à la modification apportée par le Conseil national au quatrième alinéa et à l'alinéa 4 bis.

Enfin, à l'article 36 ter, deuxième alinéa, le Conseil national s'est rallié à la décision que nous avons prise d'exiger qu'un financement complémentaire des dépenses de la Confédération, soit par les moyens propres de la Confédération, soit par un prélèvement nouveau de la taxe sur la benzine, se fasse par le moyen d'une décision de l'Assemblée fédérale de

portée générale, c'est-à-dire munie de la clause référendaire.

En revanche, alors que nous avons dit que c'était au cas où les ressources disponibles ne couvriraient pas les contributions de la Confédération, le Conseil national a estimé, à juste titre, selon nous, qu'il ne fallait pas attendre que les ressources soient épuisées ou ne couvrent plus les dépenses, mais que c'était déjà le plan de financement de ces constructions qui devait dicter au Conseil fédéral et aux Chambres fédérales l'opportunité ou non de prévoir un financement complémentaire par le moyen d'un arrêté de portée générale.

Là aussi, nous nous sommes ralliés à la modification apportée par le Conseil national.

En résumé, votre commission vous propose donc d'accepter les modifications que le Conseil national a apportées à notre texte, sous réserve de révision par la commission de rédaction, et de liquider ainsi toutes les divergences existant entre les deux Conseils.

*Angenommen – Adoptés.*

—————

**7450. Motion des Nationalrates.  
Sozialer Wohnungsbau  
Motion du Conseil national.  
Construction de logements économiques**

Beschluss des Nationalrates vom 19. Dezember 1957  
(Motion Schuler-Zürich)

Décision du Conseil national du 19 décembre 1957  
(Motion Schuler-Zürich)

—————

*Wortlaut der Motion*

Der Bundesrat wird ersucht, zur Gewährleistung der Finanzierung des sozialen und allgemeinen, nicht spekulativen Wohnungsbaues aus den sterilisierten Mitteln des Bundes einen genügend grossen Betrag zur Verfügung zu stellen.

*Texte de la motion*

Le Conseil fédéral est invité à mettre à disposition une somme suffisante, prélevée sur les fonds stérilisés de la Confédération, en vue de garantir le financement de la construction de logements à caractère social ou général, mais sans but de spéculation.

**Antrag der Kommission**

Ablehnung der Motion des Nationalrates.

**Proposition de la commission**

Rejet de la motion du Conseil national.

**Rohner**, Berichterstatter: Herr Nationalrat Schuler-Zürich hat am 24. Juni 1957 eine Motion eingereicht, worin – im Hinblick auf die Verknappungserscheinungen auf dem Kapitalmarkt – der Bundesrat ersucht werden sollte, einmal zur Gewährleistung der Finanzierung des sozialen und des allgemeinen, nicht spekulativen Wohnungsbaus aus

den sterilisierten Mitteln des Bundes einen „genügend grossen Betrag zur Verfügung zu stellen“ und sodann Massnahmen zu treffen, um eine Verringerung der Hypothekarzinsbelastungen im sozialen Wohnungsbau herbeizuführen.

Vier Tage nach Einreichung dieser Motion, am 28. Juni 1957, erschien die bundesrätliche Botschaft mit dem Beschlussentwurf über die Förderung des sozialen Wohnungsbaus, die unsern Rat in der Septembersession, den Nationalrat im Dezember beschäftigt hat und die mit einigen Abänderungen und Erweiterungen am 31. Januar 1958 von beiden Kammern verabschiedet worden ist.

Bei Gelegenheit der Beratung dieser Vorlage im Nationalrat ist auch die Motion Schuler behandelt worden. Der Motionär hat sich bereit erklärt, den zweiten Punkt seiner Motion, die Forderung nach Zinsverbilligung für den sozialen Wohnungsbau – weil in der zur Beratung stehenden Vorlage bereits weitgehend erfüllt –, fallen zu lassen. Dagegen hielt er am ersten Punkt der Motion, der Gewährleistung der Finanzierung des sozialen und des allgemeinen, nicht spekulativen Wohnungsbaus durch Freigabe sterilisierter Bundesmittel, fest, und nach einer längeren Diskussion, in der sich unter anderem der Vertreter des Bundesrates nachdrücklich gegen die vom Motionär empfohlenen Mittel zur Überbrückung von Finanzierungsschwierigkeiten im sozialen und allgemeinen Wohnungsbau aussprach, hat der Nationalrat mit dem denkwürdigen und imponierenden Resultat von 37:26 Stimmen, bei einer gesamten Stimmbeteiligung von weniger als einem Drittel des Rates, Annahme der Motion beschlossen. Diese etwas überraschende Stellungnahme des Nationalrates hat es notwendig gemacht, dass nun auch der Ständerat sich mit dem Geschäft zu befassen hat. Ihre Kommission hat am letzten Dienstag im Beisein des Vorstehers des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes, des Delegierten für Arbeitsbeschaffung und des Vizedirektors der Eidgenössischen Finanzverwaltung, getagt und nach einlässlicher Orientierung durch die Vertreter der Verwaltung und gewalteter Diskussion mit allen gegen eine Stimme Ablehnung der Motion beschlossen. Die Gründe und Überlegungen, die sie zu diesem Beschluss geführt haben, lassen sich in Kürze wie folgt zusammenfassen:

Bei der nationalrätlichen Behandlung des Artikels 10 der Vorlage über den sozialen Wohnungsbau, der sich mit den vom Bund zu gewährenden Erleichterungen der Kapitalbeschaffung befasst, ist ein über die Vorschläge des Bundesrates hinausgehender Antrag von Nationalrat Steinmann abgelehnt worden, der dem Bund die Pflicht auferlegen wollte, in Verbindung mit der Nationalbank „geeignete Massnahmen zur Finanzierung der Baukredite sowie der zur Ablösung erforderlichen ersten Hypotheken“ für den sozialen Wohnungsbau zu treffen. Während nach bundesrätlichem Antrag der Bund, in Verbindung mit der Nationalbank, für die Finanzierung der zweiten Hypotheken herangezogen werden sollte, wollte der Antrag Steinmann die Kapitalbeschaffung auch für die ersten Hypotheken dem Bunde überbinden. Der Nationalrat hat mit 69:30 Stimmen diese Erweiterung abgelehnt, die sich aber immerhin nur auf den sozialen Wohnungsbau bezogen hätte. Um so weniger ist

## **Verbesserang des Strassennetzes. Begutachtung des Volksbegehrens**

### **Amélioration du réseau routier. Préavis sur l'initiative**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1958
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	10
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	7484
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	20.03.1958
Date	
Data	
Seite	148-149
Page	
Pagina	
Ref. No	20 036 553

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 21. März 1958**  
**Séance du 21 mars 1958, matin**

Vorsitz – Présidence: Herr *Stähli*

**7074. Filmartikel der Bundesverfassung**  
**Article constitutionnel sur le cinéma**

Siehe Seite 148 hiervor – Voir page 148 ci-devant

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Beschlussesentwurfes 38 Stimmen  
 (Einstimmigkeit)

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

**7294. Ergänzung des Dienstvertrags- und  
 des Stiftungsrechts**

**Dispositions applicables aux contrats  
 de travail et aux fondations. Complément**

Siehe Seite 138 hiervor – Voir page 138 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 5. März 1958  
 Décision du Conseil national du 5 mars 1958

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Gesetzentwurfes 38 Stimmen  
 (Einstimmigkeit)

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

**7536. Erhöhung der Mahlprämie**  
**Augmentation de la prime de mouture**

Siehe Seite 68 hiervor – Voir page 68 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 18. März 1958  
 Décision du Conseil national du 18 mars 1958

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Gesetzentwurfes 39 Stimmen  
 (Einstimmigkeit)

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

**7484. Verbesserung des Strassennetzes.**  
**Begutachtung des Volksbegehrens**  
**Amélioration du réseau routier.**  
**Préavis sur l'initiative**

Siehe Seite 148 hiervor – Voir page 148 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 15. März 1958  
 Décision du Conseil national du 15 mars 1958

*Schlussabstimmung – Vote final*

Für Annahme des Beschlussesentwurfes 36 Stimmen  
 (Einstimmigkeit)

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

**Nachtrag – Supplément**

**Vormittagssitzung vom 5. März 1958**  
**Séance du 5 mars 1958, matin**

Vorsitz – Présidence: Herr *Stähli*

**7538. Rebbau. Vorübergehende Massnahmen**  
**Mesures temporaires en faveur de la vigne**

Botschaft und Beschlussesentwurf vom 11. Februar 1958  
 (BBl I, 440)

Message et projet d'arrêté du 11 février 1958  
 (FF I, 477)

**Antrag der Kommission**

Eintreten.

**Proposition de la commission**

Passer à la discussion des articles.

*Berichterstattung – Rapport général*

**M. Lampert**, rapporteur: La viticulture suisse, dont la superficie actuelle est de 12 520 ha., a connu sa plus grande extension à la fin du siècle dernier, avec 33 000 ha., et son niveau le plus bas en 1939, avec quelque 12 000 ha. A cette époque, les cépages blancs couvraient 8200 ha., soit le 73% de la surface totale et les cépages rouges le solde, soit le 27% de cette surface.

Depuis cette date et jusqu'en 1954, cette proportion est restée à peu près la même. Dès l'entrée en vigueur du statut du vin (1<sup>er</sup> janvier 1954), la superficie complantée en cépages rouges tend à augmenter d'année en année, au détriment de l'encépagement blanc, étant donné que certaines dispositions de ce statut tendent à favoriser la production rouge afin de mieux adapter les récoltes aux besoins du marché.

On sait que le consommateur préfère le vin rouge et que, pour lui donner satisfaction, il faut en importer environ 90 millions de litres (moyenne de ces dernières années).

## **Verbesserung des Strassennetzes. Begutachtung des Volksbegehrens**

### **Amélioration du réseau routier. Préavis sur l'initiative**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1958
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	11
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	7484
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.03.1958
Date	
Data	
Seite	152-152
Page	
Pagina	
Ref. No	20 036 558

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.