

Eidgenössische Volksabstimmung vom 26. Februar 1978

Argumente gegen die Volksinitiative
«Demokratie im Nationalstrassenbau»

Schweizerisches Aktionskomitee
gegen Chaos im Nationalstrassenbau

1. Die Grundlagen der Nationalstrassenplanung sind auch heute noch richtig

- 1.1 Mit einem Bundesgesetz vom 8. März 1960 wurden die wichtigsten Strassenverbindungen von gesamtschweizerischer Interesse zu Nationalstrassen erklärt. Der verfassungsrechtliche Auftrag geht dahin, ein den Strassen der Region und der Kantone übergeordnetes Hochleistungsstrassennetz zu errichten.
- 1.2 Die planerischen Vorarbeiten für das Nationalstrassennetz wurden von einer eidgenössischen Kommission geleistet. Die Länge des gesamten Netzes betrug rund 1'800 km. Seit 1960 wurde dieses lediglich durch den Gotthardstrassentunnel und die Nordwest-Umfahrung von Zürich ergänzt. Alle weiteren Vorstösse für eine Netzausweitung sind von den eidg. Räten bisher abgelehnt worden.
- 1.3 Der Nationalstrassenbau ist das grösste Gemeinschaftswerk, das vom Bund und den Kantonen je unternommen worden ist. Der Bund übernimmt im Mittel rund 85 % der Erstellungskosten dieser Strassen. Die Nationalstrassen sind aber im Besitz der Kantone, welche die restlichen Erstellungskosten und nach der geltenden Regelung auch die Unterhalts- und Betriebskosten zu tragen haben.
- 1.4 Das Konzept der Nationalstrassen basiert zunächst auf die Verbindung zentraler Orte. Dass dies zu parallelen Linienführungen mit den bereits bestehenden Bahnlinien führen musste, ging bereits aus der Ueberlastung der von diesen Nationalstrassen abzulösenden Hauptstrassen zwingend hervor.
- 1.5 Im Gegensatz zu ausländischen Autobahnplanungen wollte man in der Schweiz zusätzlich eine möglichst grosse regionale und lokale Entlastung des bestehenden Strassennetzes erreichen, indem man zahlreiche Anschlusswerke vorsah. Damit ist die Kanalisation des Verkehrs auf den Nationalstrassen voll gelungen.
- 1.6 Vom gesamten Netz sind heute rund 1'000 km im Betrieb und weitere 350 km sind im Bau. Für weitere 250 km liegen auch die genehmigten, generellen Projekte vor.

2. Die Finanzierung des Nationalstrassenbaues ist gesichert

- 2.1 Im Gegensatz zu anderen grossen Staatsaufgaben hat man beim Nationalstrassenbau auch die Finanzierung von Anfang an sichergestellt. Sie erfolgt über einen Teil des Treibstoffgrundzollertrages und insbesondere über den Treibstoffzollzuschlag von gegenwärtig 30 Rp./Liter. Die Kosten der Nationalstrassen werden also von den Motorisierten aufgebracht.
- 2.2 Seit Beginn des Nationalstrassenbaues hat der Bund rund 13,62 Mrd. Franken ausgegeben. Davon sind rund 11,5 Mrd. Franken oder etwa 84 % durch die Strassenbenützer bereits bezahlt worden. Der Vorschuss des Bundes an die Nationalstrassenrechnung beträgt somit lediglich etwa 2 Mrd. Franken. Dieser Vorschuss wird auch verzinst. Ab 1977 ist zudem der Beitrag von 150 Mio. Franken aus der allgemeinen Bundeskasse gestrichen worden.
- 2.3 Die jährlichen Einnahmen für den Nationalstrassenbau übersteigen die Ausgaben beträchtlich. Der Vorschuss des Bundes kann deshalb abgebaut werden. Im Jahre 1976 belief sich die Rückzahlung auf 250 Mio. Franken. Zudem gingen 2/5 des Grundzollertrages auf Treibstoffen in die Bundeskasse. Im Jahre 1976 waren es 335 Mio. Franken. Seit Beginn des Nationalstrassenbaus sind dem Bund auf diese Weise rund 4,3 Mrd. Franken zugeflossen.

3. Die Zuständigkeit im Nationalstrassenbau ist klar und zweckmässig geregelt

- 3.1 Für die Planung der Nationalstrassen, d.h. die Aufnahme einer Strecke ins Nationalstrassennetz ist die Bundesversammlung zuständig. Sie entscheidet mit einem einfachen Bundesbeschluss über die allgemeine Linienführung und die Art der zu errichtenden Nationalstrassen.
- 3.2 Bereits heute kann die Bundesversammlung, wenn sie dies wünscht, eine Revision ihres Beschlusses vornehmen. Sie wurde deshalb als zum Entscheid zuständigen Organ bestimmt, weil in ihr alle wichtigen Interessen der Bevölkerung der durchfahrenden Gegend wie auch die Interessen der Kantone zu Worte kommen.
- 3.3 Der Entscheid über die Linienführung und die Art einer Nationalstrasse ist ein politischer Entscheid; er soll durch die höchste politische Behörde, die Volks- und Ständevertretung, getroffen werden. Die Bundesversammlung ist aus ihrer Zusammensetzung heraus berufen, den gesamtschweizerischen Aspekt von Netzänderungen zu werten und sachlich wie politisch richtig zu entscheiden.
- 3.4 Die generellen Projekte der Nationalstrassen, die die genaue Linienführung der Strassen und die Anschlussstellen festlegen, werden von den Kantonen ausgearbeitet und dem Bundesrat mit den Vernehmlassungen der Gemeinden und der kantonalen Regierungen zur Genehmigung unterbreitet. Diese Genehmigungsbeschlüsse sind Verwaltungsentscheide, sie können - bis die Projekte in das Stadium der Ausführung gelangt sind - durch Wiedererwägungsgesuch jederzeit neu zur Diskussion gestellt werden.
- 3.5 Das ist in der Praxis schon verschiedentlich geschehen, was den Bundesrat jeweils veranlasste, die Lösungen sehr sorgfältig zu überprüfen und einen neuen Genehmigungs- oder Bestätigungsentscheid zu treffen. Es sei in diesem Zusammenhang auf die Fälle N 2 längs des Sempachersees, N 2 in Luzern, N 5 in Ligerz und N 12 Châtel-St-Denis-Vevey verwiesen.

- 3.6 Die ebenfalls von den Kantonen erstellten Ausführungsprojekte der einzelnen Nationalstrassenstrecken werden durch das Eidg. Departement des Innern genehmigt. Dem Genehmigungsverfahren geht ein langwieriges und mehr-schichtiges Projektauflage- und Bereinigungsverfahren voraus. Gegen das öffentlich aufgelegte Ausführungsprojekt kann jedermann Einsprache erheben, der ein Interesse geltend machen kann. Im Projektbereinigungsverfahren werden die Einsprachen sorgfältig geprüft; soweit wie möglich wird ihnen entsprochen. Gegen die Einspracheentscheide der zuständigen kantonalen Behörden ist Beschwerde an das Bundesgericht möglich.
- 3.7 In vielen Fällen ist dieser Weg beschritten worden. Der Rechtsschutz des Bürgers beim Nationalstrassenbau entspricht genau demjenigen der allgemeinen Bundesrechtspflege und des Verwaltungsverfahrens. Es wurde seinerzeit abgelehnt und wäre sicherlich auch nicht richtig gewesen, für den Nationalstrassenbau Sonderrecht zu schaffen.
- 3.8 Ausserhalb dieser förmlichen Rechtsverfahren sind noch Einwirkungsmöglichkeiten gegen den Nationalstrassenbau gegeben, die sich aus den allgemeinen Volksrechten ergeben: Petitionen, Volksinitiativen nach kantonalem Recht oder Vorstösse in den eidg. Räten. Wie mehrere Beispiele zu belegen vermöchten, sind solche Vorstösse keineswegs wirkungslos; öfters wurden an Projekten im Lichte dieser Vorstösse neue Projektstudien aufgenommen und Aenderungen beschlossen.
- 3.9 Noch wirksamer sind aber die in der Praxis allenthalben geübten Einwirkungsmöglichkeiten, die Private, Interessengruppen, Gemeinden, regionale Verbände und kantonale Amtsstellen bei den Behörden des Kantons und des Bundes auf dem direkten Verhandlungswege über die Strassenprojekte haben. Als Folge derartiger Aussprachen, die niemandem verweigert werden, konnten in zahllosen Fällen Verbesserungen erreicht werden. Diese konkrete Einflussnahme halten wir für sinnvoller und zweckmässiger als die Leerformel "Demokratisierung im Nationalstrassenbau", welche von den Initianten als Aushängeschild verwendet wird.

4. Das Initiativbegehren verwischt die Verantwortlichkeiten

- 4.1 Vordergründig und formal wollen die Initianten die bis anhin geltende Kompetenzordnung ändern. Sie begründen ihr Begehren mit dem vollständigen Versagen der bestehenden Rechtsordnung im Nationalstrassenbau und verlangen, dass sich die Bundesversammlung sowohl mit der Gesamtplanung, der Linienführung als auch mit der Ausführung der Nationalstrassen zu befassen habe.
- 4.2 Damit soll die gesetzgebende Behörde Aufgaben der vollziehenden Behörde übernehmen, die sinnvollerweise nur von der Exekutive erledigt werden können.
- 4.3 Die Initianten trauen aber auch den Parlamentariern nicht und verlangen deshalb überdies, dass die Beschlüsse der eidg. Räte zusätzlich noch dem fakultativen Referendum unterliegen sollen.
- 4.4 Es bedarf in der heutigen Zeit wohl keiner grossen Phantasie, um festzustellen, dass es ohne Mühe gelingen würde, 50'000 Unterschriften gegen die Ausführung jedes einzelnen Nationalstrassenabschnittes zu sammeln.
- 4.5 Grundsätzlich wäre es also möglich, den weiteren Bau von Nationalstrassen vollständig zu verhindern. Jede vorausschauende und langfristige Planung würde damit verunmöglicht.
- 4.6 Mit der Referendumswaffe könnte dann der Hauptinitiant, Franz Weber, wie er in einem "Weltwoche"-Report erklärte, einen "heiligen Krieg führen für das Leben", getragen von "Inbrunst", "flammender Liebe fürs Land, für die Natur, für alles was lebt."
- 4.7 Durch Volksabstimmung könnten gewisse Teilstrecken abgelehnt werden, was die Funktion eines ganzen, mit bedeutenden Mitteln erstellten Nationalstrassenzuges in Frage stellen müsste.
- 4.8 Die vorgeschlagene Ergänzung des Art. 36bis Abs. 1bis BV steht in krassem Gegensatz zu den weiterhin geltenden Verfassungsartikeln über den Nationalstrassenbau. Diese verpflichten den Bund nämlich, die Errichtung und Benützung eines Netzes von Nationalstrassen sicherzustellen. Der vorgeschlagene Artikel würde nun die Entscheidungskompetenzen derart ändern, dass die Verwirklichung des beschlossenen Netzes nicht mehr gewährleistet wäre.

5. Unsinnige Uebergangsbestimmung

- 5.1 Die Uebergangsbestimmung hätte volkswirtschaftlich und verkehrspolitisch widersinnige Folgen. Jedes rückwirkende Recht beeinträchtigt die Rechtssicherheit.
- 5.2 Die Entscheidungen, die Bund, Kantone und Gemeinden in der Strassenplanung und im Strassenbau getroffen haben, würden in Frage gestellt.
- 5.3 Die Dispositionen unzähliger, betroffener Grundeigentümer könnten durch Volksabstimmungen schlagartig verändert werden.
- 5.4 Seit dem 1. August 1973 sind über 30 Autobahnabschnitte neu in Bau gekommen. Einige dieser Abschnitte werden im Zeitpunkt der Volksabstimmung über die Initiative bereits dem Verkehr übergeben sein. Sie wären dem Risiko ausgesetzt, wieder abgerissen werden zu müssen.
- 5.5 Ein Abbruch wäre nicht unmöglich. Es wäre bloss widersinnig, wirtschaftlich und finanziell ein "Schildbürgerstreich".

6. Die Initiative bringt keine Demokratisierung im Nationalstrassenbau und erweckt föderalistische Bedenken

- 6.1 Bei der Initiative besteht keine Gewähr, dass gerade die politischen Grundanliegen unseres föderativen Staatswesens, nämlich der Schutz der Minorität vor der Diktatur der Mehrheit geachtet würde.
- 6.2 Es ist zudem verfehlt, derart wichtige Verbindungswege wie die Nationalstrassen - wichtig in wirtschaftlicher und staatspolitischer Hinsicht - zum Spielball emotionell geladener Volksmeinungen, zum Spielball politischer Retourkutschen und regionaler Egoisten zu machen.
- 6.3 Diejenigen, die nach mehr Demokratie rufen, müssen daran erinnert werden, dass die geltende Kompetenz-zuteilung auf demokratischem Wege zustande gekommen ist und dass sie zu einer sinnvollen Aufgabenteilung zwischen Exekutive und Legislative führt.
- 6.4 Das Interesse ist meist auf die betroffene Region oder gar Gemeinde begrenzt. Wie die Mitsprache des Volkes in den Kantonen und Gemeinden ausgestaltet werden soll, ist Sache dieser Körperschaften.
- 6.5 Fragwürdig ist es auch, wenn in einer Referendumsabstimmung Stimmbürger aus dem Tessin oder von Genf z.B. über die Detailllinienführung im Abschnitt Frick-Bözberg-Birrfeld zu befinden hätten. Die Durchführung eines Augenscheins fällt aus, so dass der Entscheid in Unkenntnis der tatsächlichen Lage gefällt werden müsste. Ob in einem solchen Verfahren ein durchgehendes Strassenetz noch möglich ist, darf wohl sehr bezweifelt werden. Ein Nationalstrassennetz mit Lücken würde aber seinen Zweck nur unvollständig erfüllen.