

Die Volksinitiative "Demokratie im Nationalstrassenbau"Zusammenfassung

Am letzten Februar-Wochenende werden Volk und Stände zum Konjunkturartikel, zu zwei AHV-Vorlagen sowie zur Initiative "Demokratie im Nationalstrassenbau" Stellung nehmen müssen. Dieses Volksbegehren verlangt folgende Ergänzungen der Bundesverfassung:

- Artikel 36bis Absatz 1bis: "Die Bundesversammlung beschliesst über Konzeption, Linienführung und Ausführung der Nationalstrassen. Diese Beschlüsse sind dem Volk zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen, wenn es von 50'000 Stimmberechtigten oder von acht Kantonen verlangt wird."
- Uebergangsbestimmung: "Alle Nationalstrassen und -strassenabschnitte, die am 1. August 1973 noch nicht erstellt oder nicht in Ausführung begriffen waren, unterliegen der Beschlussfassung gemäss Artikel 36bis Absatz 1bis."

Die Volksinitiative kommt aus Kreisen um Franz Weber und wurde Mitte 1974 eingereicht - kurz nach der Erdölkrise und in einer Zeit ausgeprägter Skepsis gegenüber der steigenden Motorisierung. Ziel des Begehrens ist es, der Bundesversammlung - zulasten des Bundesrates - sowie dem Stimmbürger, der ein Referendumsrecht erhielt, mehr Mitsprache im Nationalstrassenbau einzuräumen. Die Absicht der Initianten muss als falsch verstandene Demokratisierung bezeichnet werden, die die sachgemässe Fertigstellung eines in sich geschlossenen Nationalstrassennetzes verhindern könnte. Vollends fragwürdig ist die Uebergangsbestimmung, wonach es denkbar wäre, dass nach dem 1. August 1973 fertiggestellte Strassenbauten bei einem negativen Volksentscheid wieder abgetragen werden müssten. Der Bundesrat und die eidgenössischen Räte empfehlen die Verwerfung der Initiative. Ein Gegenvorschlag ist nicht ausgearbeitet worden. Hingegen hat das Parlament eine Motion überwiesen, die den Bundesrat verpflichtet, einzelne Autobahnabschnitte zu überprüfen.

1. Rechtliche und formelle Erwägungen

Im Zusammenhang mit dem Initiativtext sind vor allem vier rechtliche und formelle Fragenkreise zur Diskussion gestellt worden. Einmal das Problem der Einheit der Materie. In der Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Volksinitiative "Demokratie im Nationalstrassenbau" (vom 26. Mai 1976) wird erwähnt, jener Stimmbürger könnte in eine Zwangslage kommen, "der zwar für das Volksbegehren an sich ist, aber die Uebergangsbestimmung mit ihren unter Umständen widersinnigen Konsequenzen ablehnt". Die Einheit der Materie sei aber dennoch gewahrt, weil der vorgeschlagene Verfassungsartikel und die Uebergangsbestimmung in einem inneren Zusammenhang stünden und auf dasselbe Ziel ausgerichtet seien.

Die Initiative erfülle mithin dieses Gültigkeits-Erfordernis.

Das gleiche treffe zu für den Kern der Uebergangsbestimmung, die gewiss "volkswirtschaftlich und finanziell schädliche Konsequenzen" haben könnte, die aber nichts Unmögliches oder Undurchführbares beinhalte. (Es ist in diesem Zusammenhang daran zu erinnern, dass Franz Weber bei der Einreichung der Initiative erklärte, je nach Volksentscheid müssten bereits bestehende Autobahnen halt eben wieder zerstört werden.) Immerhin hält der Bundesrat fest, diese Uebergangsbestimmung - und damit die Initiative als solche - bewege sich "an der Grenze des praktisch Möglichen und rechtlich Zulässigen".

Verfassungsrechtlich kaum über alle Zweifel erhaben ist weiter der Umstand, dass durch eine Annahme der Initiative "Demokratie im Nationalstrassenbau" der bestehende Artikel 36bis Absatz 1 BV nicht hinfällig würde. Dieser Absatz enthält eine Verpflichtung: "Der Bund stellt auf dem Wege der Gesetzgebung die Errichtung und Benützung eines Netzes von Nationalstrassen sicher." Sofern nun durch Volksentscheide in den Nationalstrassenzügen Lücken verewigt werden könnten, wäre kaum mehr von einem "Netz" von Autobahnen zu sprechen. Das während Jahrzehnten unbestrittene Ziel, auch in unserem Land ein System wichtiger Strassenverbindungen von gesamtschweizerischer Bedeutung zu errichten, könnte unter Umständen nicht mehr verwirklicht werden.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass gemäss ursprünglichem Initiativtext das Referendum von 30'000 Stimmberechtigten ergriffen werden konnte. Nachdem Volk und Stände am 25. September 1977 einer Erhöhung der Unterschriftenzahlen auf 50'000 zugestimmt haben, ist der Initiativtext von der Bundeskanzlei sinngemäss angepasst worden, da sonst ein Sonderrecht geschaffen würde.

2. Kern der Initiative: Neue Kompetenzordnung

Die Initiative strebt eine neue Kompetenzordnung für die Verwirklichung der Nationalstrassen an. Gemäss geltendem Recht (Bundesgesetz vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen) sind heute vier Verfahrensstadien vorgesehen:

- Planung bzw. allgemeine Linienführung (Art. 9 - 11 Nationalstrassengesetz); die Planung obliegt dem Eidgenössischen Amt für Strassen- und Flurbau (in Zusammanarbeit mit den Kantonen). Ueber die allgemeine Linienführung "entscheidet die Bundesversammlung auf Antrag des Bundesrates endgültig". Sie ist diesem Auftrag für das gesamte Nationalstrassennetz mit Beschluss vom 21. Juni 1960 sowie zwei Nachträgen nachgekommen.
- Generelle Projektierung (Art. 12 - 20); hier geht es bereits um die recht detaillierte Linienführung, die unter Mitwirkung von Gemeinden, Kantonen und Bund (das Departement des Innern kann Projektierungszonen festlegen) erarbeitet wird. "Der Bundesrat genehmigt die generellen Projekte."

- Ausführungsprojekte (Art. 21 - 29); sie geben Aufschluss über Art, Umfang und Lage des Werkes samt Nebenanlagen, über die Einzelheiten der bautechnischen Gestaltung und die Baulinien. Die Ausführungsprojekte werden von den Kantonen ausgearbeitet und öffentlich aufgelegt; sie müssen vom Departement des Innern genehmigt werden.
- Bau (Art. 30 ff).

Diese Kompetenzordnung hat sich durchaus bewährt. Sie gestattet es, den nationalen Interessen ausreichend Beachtung zu schenken, ohne die regionalen oder lokalen Gegebenheiten zu vernachlässigen. Sie ist zudem keineswegs starr und undemokratisch, wie die Initianten suggerieren. Tatsächlich kann die Bundesversammlung auf ihre Entscheide zurückkommen; ebenso kann der Bundesrat seine Genehmigungen wiedererwägen. Gegen kantonale Entscheidungen - z.B. bei Enteignungen - sind Verwaltungsgerichts- und Verwaltungsbeschwerden möglich, Entscheide des Departements des Innern können an den Bundesrat weitergezogen werden. Daneben bleiben die allgemeinen Einwirkungsmöglichkeiten unangetastet, etwa das Petitions- und das Initiativrecht oder persönliche parlamentarische Vorstösse.

Bei der Ausarbeitung des Nationalstrassengesetzes ist argumentiert worden, Demokratie könne nicht bedeuten, dass die Stimmbürger zu allem und jedem das letzte Wort zu sagen hätten. Entscheidend sei, dass auf demokratischem Weg festgelegt werde, wer die Entscheidungskompetenz in welchem Verfahren handhaben solle. Dies ist im Nationalstrassenbau der Fall. Aber auch sachlich wäre es unzweckmässig und unrationell, Beschlüsse über "Linienführung und Ausführung der Nationalstrassen" von der Exekutive auf die Legislative zu übertragen, wie die Initiative postuliert. Es handelt sich hier klar um Aufgaben für die Verwaltung.

Von seiten der Befürworter der Initiative wird mitunter erklärt, Entscheide über den Nationalstrassenbau seien geradezu prädestiniert für Volksabstimmungen, weil der Souverän hier von der Sache her kompetent sei. Das ist indessen durchaus fraglich. Jedenfalls ist es offen, ob die Stimmberechtigten aus Genf oder dem Tessin sich ein Urteil bilden könnten über die Detailllinienführung im Abschnitt Fricktal/Bözberg/Birsfelden - dies ein Beispiel aus der parlamentarischen Debatte. Im übrigen könnten sich Volksabstimmungen sehr wohl zuungunsten der Initianten auswirken, wenn nämlich das Schweizervolk seinen nationalen verkehrspolitischen Interessen mehr Gewicht beimessen würde als - noch so berechtigten - ökologischen und planerischen Einwänden einer einzelnen Region.

3. Die Uebergangsbestimmung

Wie erwähnt, liegt in der vorgesehenen Uebergangsbestimmung eine besondere Problematik des Volksbegehrens "Demokratie im Nationalstrassenbau". Es ist wiederholt mit dem Begriff "Schildbürgerstreich erster Ordnung" umschrieben worden, dass einzelne Nationalstrassenabschnitte möglicherweise wieder abgetragen werden müssten.

Dabei stehen finanzielle, volkswirtschaftliche und verkehrspolitische Gesichtspunkte zur Debatte. Darüber hinaus müsste man eingestehen, unzähligen Grundeigentümern unnötigerweise Land weggenommen zu haben. Vollzogene Güterzusammenlegungen müssten wieder in ein neues, sich über Jahre hinwegziehendes Umlageverfahren einbezogen werden. Entscheidungen, die Bund, Kantone und Gemeinden in der Strassenplanung und generell in der Raumplanung getroffen haben, könnten mit einem Schlag einschneidend verändert werden. Diese Konsequenz der Uebergangsbestimmung müsste die Rechtssicherheit sehr stark beeinträchtigen.

Gerade die folgenschwere Uebergangsbestimmung zeigt, wo die eigentlichen Ziele vieler Initianten zu orten sind. Es geht ihnen darum, den "Bau des grössten Turms zu Babel unserer Zeit" (!) zu behindern, unbekümmert um die Probleme, die sich daraus für den gewaltig angestiegenen Motorfahrzeugverkehr ergäben - die Zahl der Personenautos hat sich seit der Annahme des Nationalstrassengesetzes vervierfacht! Bereits steht heute mehr als die Hälfte des Autobahnnetzes in Betrieb und hat sich bewährt; drei Viertel des Netzes sind endgültig fixiert. In dieser Phase unter dem Schlagwort "gegen ein Massaker an unberührten Landschaften" für die Initiative "Demokratie im Nationalstrassenbau" auf die Barrikaden zu steigen, grenzt denn auch beinahe an Umwelthysterie. Im übrigen ist nicht zu bestreiten, dass gerade die Autobahnen für grosse Teile der schweizerischen Bevölkerung zu einer erhöhten Lebensqualität geführt haben, indem sie Dörfer und Städte vom Durchgangsverkehr befreit haben.

4. Ueberprüfung von Nationalstrassenabschnitten

Die Initiative "Demokratie im Nationalstrassenbau" ist aus verschiedenen Gründen als untaugliches und unnötiges Instrument für eine sachgerechte Autobahnpolitik anzusehen; der Nationalrat hat ihre Verwerfung mit 117 zu 0 Stimmen, der Ständerat mit 36 zu 1 Stimmen empfohlen. Dennoch kam im Parlament die Meinung zum Ausdruck, dass der Opposition gegen einzelne strassenbauliche Vorhaben mehr Beachtung geschenkt und dass dem Parlament deshalb die Möglichkeit geboten werden sollte, den Beschluss vom 21. Juni 1960 über die Festlegung des Nationalstrassennetzes zu überprüfen. In diesem Sinne ist eine Motion überwiesen worden, die den folgenden Wortlaut hat:

"1. Um den eidgenössischen Räten Gelegenheit zu einer Ueberprüfung des Beschlusses der Bundesversammlung vom 21. Juni 1960 über die Festlegung des Nationalstrassennetzes zu geben, wird der Bundesrat beauftragt, in einem Bericht darzulegen und zu beantragen, ob und wieweit dieser Beschluss zu revidieren ist.

2. Insbesondere sind Nationalstrassenabschnitte zu behandeln, deren Notwendigkeit oder Klassierung bestritten wird, namentlich

N 1: Yverdon-Avenches

SN 1/SN 3 Zürich: Hardturm-Verkehrsdreieck Letten-Sihlhölzli

N 4: Wettswil-Knonau

N 6: Wimmis-Zweisimmen-Lenk-Rawiltunnel-Uvrier (N 9 Rhonetal)

N 7: Müllheim-Kreuzlingen

N 9: Lausanne Ost; Corsy-Perraudettaz.

3. Bis die Beschlussfassung durch die Bundesversammlung erfolgt ist, sollen für diese Strecken weder Baubeschlüsse gefasst noch Bauarbeiten vergeben werden."

Die Annahme dieser Motion zeigt, dass es durchaus möglich ist, unstrittene, noch nicht in Ausführung begriffene Autobahnabschnitte einer Ueberprüfung zu unterziehen. Dabei wird es auch naheliegen, die Ergebnisse der Gesamtverkehrskonzeption zu berücksichtigen. Die da und dort gehegte Erwartung, mit Rücksicht auf diese Motion würde die aus staats-, wirtschafts-, verkehrs- und umweltpolitischen Gründen unzweckmässige Initiative "Demokratie im Nationalstrassenbau" zurückgezogen, hat sich allerdings nicht erfüllt.

(Doss.: Nr. 631 Strassenverkehr)