

Botschaft

über die Volksinitiativen

- «für eine autobahnfreie Landschaft zwischen Murten und Yverdon»
- «für ein autobahnfreies Knonauer Amt»
- «für eine autobahnfreie Aarelandschaft zwischen Biel und Solothurn/Zuchwil»
- «für einen autobahnfreien Kanton Jura»

vom 25. Januar 1989

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen hiermit unsere Botschaft über die Volksinitiativen

- «für eine autobahnfreie Landschaft zwischen Murten und Yverdon»,
- «für ein autobahnfreies Knonauer Amt»,
- «für eine autobahnfreie Aarelandschaft zwischen Biel und Solothurn/Zuchwil» und
- «für einen autobahnfreien Kanton Jura»

und beantragen Ihnen, die Initiativen Volk und Ständen mit der Empfehlung auf Verwerfung zur Abstimmung zu unterbreiten.

Vier Entwürfe zu entsprechenden Bundesbeschlüssen liegen bei.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

25. Januar 1989

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Delamuraz

Der Bundeskanzler: Buser

Übersicht

Die Volksinitiativen

- «für eine autobahnfreie Landschaft zwischen Murten und Yverdon»,
- «für ein autobahnfreies Knonauer Amt»,
- «für eine autobahnfreie Aarelandschaft zwischen Biel und Solothurn/Zuchwil»
und
- «für einen autobahnfreien Kanton Jura»

verlangen die Streichung der Nationalstrassenstrecken

- N 1 Murten–Yverdon,
- N 4 Wettswil–Knonau,
- N 5 Biel–Solothurn/Zuchwil und
- N 16 Boncourt (Grenze)–Delémont–Kantonsgrenze JU/BE
aus dem Nationalstrassennetz.

Nach dem heute geltenden Verfassungs- und Gesetzesrecht erklärt die Bundesversammlung die wichtigsten Strassenverbindungen von gesamtschweizerischer Bedeutung zu Nationalstrassen, und sie entscheidet endgültig über die allgemeine Linienführung und die Art der zu errichtenden Strassen. In Erfüllung dieses Auftrags hat die Bundesversammlung mit Beschluss vom 21. Juni 1960 das Nationalstrassennetz als Ganzes festgelegt. Nur dreimal wurde es ergänzt, nämlich im Jahre 1965 durch den Gotthardstrassentunnel, 1971 durch die nördliche und westliche Autobahnumfahrung von Zürich und 1984 durch die Transjurastrasse.

Durch eine von den eidgenössischen Räten im Jahre 1977 beschlossene Motion wurde der Bundesrat beauftragt, die Notwendigkeit oder Klassierung von sechs in der Öffentlichkeit umstrittenen Nationalstrassenabschnitten, darunter auch der Strecken N 1 Yverdon–Avenches und N 4 Wettswil–Knonau, zu überprüfen. Durch Bundesbeschluss vom 19. Dezember 1986 wurde diese Überprüfung abgeschlossen. Mit Ausnahme der Rawilverbinding blieben alle überprüften Nationalstrassenstrecken, insbesondere auch die oben genannten, im Netz.

Nach herrschender Auffassung sollte die Bundesverfassung grundsätzlich rechtsetzende, das heisst generell-abstrakte Bestimmungen enthalten und vor allem nur das Grundsätzliche selber bestimmen. Die vorgeschlagenen Verfassungszusätze betreffen aber Sachentscheide in konkreten Einzelfällen, die nach geltendem Verfassungs- und Gesetzesrecht nicht von Volk und Ständen, sondern von der Bundesversammlung zu treffen sind. Aus rechtlichen Erwägungen sind die Initiativen demzufolge abzulehnen.

Auch aufgrund der sachlichen Beurteilung kommt der Bundesrat zum Schluss, dass die vier Volksinitiativen nicht befürwortet werden können. Jede dieser Initiativen, sollte sie von Volk und Ständen angenommen werden, würde in das als Ganzes beschlossene und von der Bundesversammlung unlängst bestätigte Nationalstrassennetz Lücken schlagen. Seit eh und je hat sich der Bundesrat für ein zielstrebiges Schliessen der letzten im beschlossenen Nationalstrassennetz noch bestehenden Lücken eingesetzt. Von dieser Auffassung kann er auch jetzt nicht abrücken; die Frage von Gegenvorschlägen zu den vier Initiativen stellt sich deshalb nicht.

Der Bundesrat beantragt, die Initiativen Volk und Ständen mit der Empfehlung auf Verwerfung zu unterbreiten.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

11 Formelles

Am 2. Juli 1987 reichte der Verkehrs-Club der Schweiz (VCS) als Koordinationsstelle von vier lokalen ad-hoc-Komitees vier eidgenössische Volksinitiativen ein, nämlich:

- die Volksinitiative «für eine autobahnfreie Landschaft zwischen Murten und Yverdon» mit 138 836 gültigen Unterschriften,
- die Volksinitiative «für ein autobahnfreies Knonauer Amt» mit 134 447 gültigen Unterschriften,
- die Volksinitiative «für eine autobahnfreie Aarelandschaft zwischen Biel und Solothurn/Zuchwil» mit 133 061 gültigen Unterschriften und
- die Volksinitiative «für einen autobahnfreien Kanton Jura» mit 132 564 gültigen Unterschriften.

Mit Verfügung vom 23. Dezember 1987 stellte die Bundeskanzlei das formelle Zustandekommen der Initiativen fest (BBl 1988 I 306 ff.).

111 Wortlaut der Initiativen

Die vorgeschlagenen Initiativen lauten:

111.1 Eidgenössische Volksinitiative «für eine autobahnfreie Landschaft zwischen Murten und Yverdon»

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 36^{bis} Abs. 7 (neu)

⁷ Zwischen Murten und Yverdon darf keine Nationalstrasse gebaut oder betrieben werden.

111.2 Eidgenössische Volksinitiative «für ein autobahnfreies Knonauer Amt»

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 36^{bis} Abs. 8 (neu)

⁸ Das Knonauer Amt (Bezirk Affoltern ZH) bleibt frei von Nationalstrassen. Anschlüsse an solche dürfen weder im Knonauer Amt noch in der Gemeinde Birmensdorf ZH betrieben werden.

111.3 Eidgenössische Volksinitiative «für eine autobahnfreie Aarelandschaft zwischen Biel und Solothurn/Zuchwil»

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 36^{bis} Abs. 9 (neu)

⁹ Zwischen Zuchwil und Biel darf in den Bezirken Bucheggberg, Lebern und im Amtsbezirk Büren keine Nationalstrasse erstellt oder betrieben werden.

111.4 Eidgenössische Volksinitiative «für einen autobahnfreien Kanton Jura»

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 36^{bis} Abs. 10 (neu)

¹⁰ Auf dem Gebiet der Republik und des Kantons Jura darf keine Nationalstrasse gebaut werden.

111.5 Sprachliche Bereinigung

Die Übersetzungen der Initiativ-Texte waren vor dem Beginn der Unterschriftensammlung von den Sprachdiensten der Bundeskanzlei bereinigt worden (BBl 1987 I 693 696 699 und 702; FF 1987 I 701 704 707 und 710; FF[i] 1987 I 586 589 592 und 595).

111.6 Rückzugsklausel

Die jeweiligen Initiativ-Komitees sind berechtigt, die einzelnen Volksinitiativen mit einfacher Mehrheit zurückzuziehen.

112 Gültigkeit der Initiativen

Jede einzelne der Initiativen erfüllt die Gültigkeitsvorschriften von Artikel 121 Absatz 3 und 4 der Bundesverfassung und von Artikel 75 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (SR 161.1). Sie haben die Form ausgearbeiteter Entwürfe und wahren – jede Initiative für sich genommen – den Grundsatz der Einheit der Materie. Die Initiativen sind daher als gültig zu betrachten und Volk und Ständen einzeln zur Abstimmung zu unterbreiten.

12 Ausgangslage

Das Bundesgesetz vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen (NSG) (SR 725.11) überträgt die Zuständigkeit zur Festlegung des Nationalstrassennetzes abschliessend der Bundesversammlung. So bestimmt das NSG:

Art. 1 Abs. 1

¹ Die wichtigsten Strassenverbindungen von gesamtschweizerischer Bedeutung werden von der Bundesversammlung zu Nationalstrassen erklärt.

Art. 11 Abs. 1

¹ Die Bundesversammlung entscheidet auf Antrag des Bundesrates endgültig über die allgemeine Linienführung und die Art der zu errichtenden Nationalstrassen.

Mit Beschluss vom 21. Juni 1960 (SR 725.113.11) haben die eidgenössischen Räte das Nationalstrassennetz festgelegt. Nach der in Artikel 36^{bis} der Bundesverfassung (BV) gegebenen Definition enthält dieses Netz die wichtigsten Strassenverbindungen von gesamtschweizerischer Bedeutung.

Wohl nicht zuletzt wegen der offensichtlichen Vorteile, die die Autobahnen und Autostrassen dem Strassenverkehr und den erschlossenen Gegenden bringen, sind schon bald nach der Festlegung des Nationalstrassennetzes in parlamentarischen Vorstössen, in Eingaben von Kantonen und in der Öffentlichkeit Begehren um Aufnahme weiterer Strecken in das Netz gestellt worden. Für beinahe alle Landesteile lagen entsprechende Wünsche vor. In unsern jeweiligen Stellungnahmen zu diesen Vorstössen haben wir die Strassenbau-Politik des Bundes dahin umschrieben, eine Erweiterung des Nationalstrassennetzes könne erst dann erwogen werden, wenn der überwiegende Teil des beschlossenen Netzes verwirklicht sei und sich ein klares Bedürfnis zeige, die in Artikel 36^{bis} BV gegebene einschränkende Definition des Nationalstrassennetzes auszuweiten.

Seit 1960 wurde das Nationalstrassennetz denn auch vorerst nur zweimal ergänzt, nämlich durch den Gotthardstrassentunnel (Bundesbeschluss vom 25. Juni 1965; AS 1965 465) und durch die nördliche und westliche Autobahn-umfahrung von Zürich (Bundesbeschluss vom 23. Juni 1971; AS 1971 952). Der Gotthardtunnel wurde ins Nationalstrassennetz aufgenommen, weil diese Erweiterung bereits bei der Festlegung des Nationalstrassennetzes durch eine Motion der eidgenössischen Räte verlangt worden war und die Umfahrung von Zürich, weil sich diese Strassenverbindung zur Lösung der Verkehrskonzentration im Grossraum Zürich aufdrängte. Mit einer Botschaft vom 11. Januar 1984 (BBl 1984 I 65) haben wir Ihnen schliesslich in Erfüllung mehrerer Motionen die Ergänzung des Nationalstrassennetzes durch eine Transjurastrasse vorgeschlagen. Mit Bundesbeschluss vom 5. Oktober 1984 (AS 1984 1118) wurde sie gutgeheissen. Damit wird der Kanton Jura an das Nationalstrassennetz angeschlossen.

Anfangs der siebziger Jahre traten indessen auch andere Auffassungen über den Nationalstrassenbau und insbesondere über das Netz zu Tage. Immer mehr wurde Nationalstrassenprojekten aus den verschiedensten Gründen und Kreisen Widerstand entgegengebracht. Einerseits setzten sich direkt Betroffene vermehrt zur Wehr; sensibilisiert durch anstehende Probleme in den Bereichen Umwelt-, Natur- und Heimatschutz formierte sich aber auch eine allgemeine Opposition. Diese machte vielerorts von den Volksrechten Gebrauch, um auf die Projektierung von Nationalstrassen und auf die weitere Verwirklichung des Netzes einzuwirken. Mit Petitionen, Standes- oder Volksinitiativen nach kantonaalem Recht, Wiedererwägungsgesuchen und Vorstössen im eidgenössischen Parlament wurden längst beschlossene Nationalstrassenabschnitte in Frage ge-

stellt. Eine im Jahre 1974 eingereichte Volksinitiative «Demokratie im Nationalstrassenbau» zielte darauf ab, das für die Errichtung des Nationalstrassennetzes gewählte Verfahren zu ändern und die Beschlüsse der Bundesversammlung über die Festlegung von Nationalstrassen dem fakultativen Referendum zu unterstellen.

Volk und Stände lehnten die Initiative jedoch 1978 mit verhältnismässig grossem Mehr und mit allen Standesstimmen ab. Durch eine in diesem Zusammenhang von Ihren Räten beschlossene Motion wurde der Bundesrat aber verpflichtet, die Notwendigkeit oder Klassierung von sechs in der Öffentlichkeit teilweise umstrittenen Nationalstrassenabschnitten zu überprüfen, nämlich der Strecken:

- 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.

Durch Bundesbeschluss vom 19. Dezember 1986 (Bundesbeschluss über das Nationalstrassennetz, Änderung vom 19. Dez. 1986; SR 725.113.11) konnte die Überprüfung abgeschlossen werden. Mit Ausnahme der Rawilverbindung N 6: Wimmis-Zweisimmen-Lenk-Rawiltunnel-Uvrier (N 9, Rhonetal) blieben alle Nationalstrassenabschnitte teils mit anderer Linienführung und anderer Klassierung im Netz. In gleichlautenden Postulaten wurde der Bundesrat eingeladen, einerseits in Zusammenarbeit mit den Behörden der Kantone Bern und Wallis eine zweckmässige wintersichere Verbindung aus dem Raum Spiez ins Wallis (unter Ausklammerung einer Linienführung durch das Simmental) zu prüfen und andererseits im Einvernehmen mit den Behörden des Kantons Waadt eine zweckmässige Lösung für den Autobahnzubringer Corsy-Lausanne Ost zu erarbeiten.

Im Zusammenhang mit dem von Ihnen ausdrücklich gebilligten sogenannten «Luftreinhaltekonzept» hat der Bundesrat am 9. Juni 1987 beschlossen, darauf zu verzichten, der Bundesversammlung Erweiterungen des von ihr beschlossenen und am 19. Dezember 1986 ausdrücklich bestätigten Nationalstrassennetzes zu beantragen. Bis zur Realisierung des Konzepts «BAHN 2000» will der Bundesrat einen Weiterausbau bestehender Abschnitte, die in direkter Konkurrenz zum Kapazitätsausbau der Schiene stehen, weder beschliessen noch dem Parlament beantragen (wenn der Weiterausbau die Umklassierung einer Nationalstrasse oder die Änderung des Entscheides über die allgemeine Linienführung erfordern würde). Der Verzicht gilt insbesondere für den Bau einer fünften und sechsten Spur entlang der N 1/N 2 sowie einer zweiten Tunnelröhre am Gotthard. Er schliesst jedoch nicht aus, dass für einzelne, kurze Strassenabschnitte zusätzliche Fahrspuren beschlossen werden, wenn diese unentbehrlich sind, um die Funktionsfähigkeit der Strasse aufrecht zu erhalten und die Verkehrssicherheit zu gewährleisten. In jedem Fall wird aber ein Bedarfsnachweis zu erbringen sein, der den Umweltinteressen gegenübergestellt werden muss.

2 Besonderer Teil

21 Anlass und Zielsetzung der Initiativen

Anlass zu den vier Initiativen ist vorab der fortschreitende Nationalstrassenbau selbst. Nachdem das Schweizer Volk im Jahre 1978 die Volksinitiative «Demokratie im Nationalstrassenbau» abgelehnt hatte und die anschliessende Überprüfung der sechs umstrittenen Nationalstrassenabschnitte durch das Parlament ergab, dass am beschlossenen Nationalstrassennetz festgehalten werde, entschlossen sich die Initianten zu versuchen, mittels Volksinitiativen wenigstens vier Autobahnteilstrecken aus dem Nationalstrassennetz zu eliminieren.

Im Begleittext zu den Unterschriftenbogen der vier Initiativen führten die Initiativkomitees aus:

Die vier Kleeblatt-Initiativen wollen vier unnötige Autobahnen verhindern. Unter dem Symbol des Kleeblattes haben wir uns zusammengefunden, um ein gemeinsames Ziel zu erreichen: Wir wollen unsere Regionen vor der Zerstörung durch vier Autobahn-Teilstücke retten.

Unser Nationalstrassennetz wurde vor über 30 Jahren geplant. Damals konnte noch niemand die Folgen für die Natur und unsere Landschaft abschätzen. Hektare um Hektare wurden bedenkenlos überbaut. In der Zwischenzeit haben wir einiges dazugelernt:

- wir wissen, dass wir zu unserem Kulturland Sorge tragen müssen,
- wir wissen, dass wir unsere Erholungsgebiete erhalten müssen,
- wir wissen, dass die zunehmende Luftverschmutzung zu einer ernststen Gefahr für Mensch und Natur geworden ist.

Bereits heute haben wir das dichteste Autobahnnetz der Welt. Doch das scheint nicht zu genügen. Jetzt sollen wir noch mehr Äcker abtreten, noch mehr Wälder roden, den motorisierten Verkehr noch mehr fördern. Dabei sind wir auf diese Autobahn-Teilstücke gar nicht angewiesen. Für den anfallenden Transit-Verkehr genügen die bestehenden Nationalstrassen vollauf; die regionalen Verkehrsprobleme lassen sich mit neuen Teilstücken nicht lösen. Dazu eignen sich die bestehenden Strassen und gut ausgebaute öffentliche Verkehrsmittel viel besser. Wozu also sollen wir Hunderte von Hektaren unseres besten Kulturlandes, wozu unsern Wald, unsere Naturschönheiten opfern?

Bitte helft uns, unsere vier Regionen vor der sinnlosen Zerstörung durch diese geplanten Autobahnen zu retten. Wir zählen auf Ihre eidgenössische Solidarität.

22 Inhalt und Auslegung der Initiativen

Die vier Initiativen verlangen als Ergänzung von Artikel 36^{bis} BV in klaren Rechtssätzen

- eine autobahnfreie Landschaft zwischen Murten und Yverdon,
- ein autobahnfreies Knonaueramt,
- eine autobahnfreie Aarelandschaft zwischen Biel und Solothurn/Zuchwil und
- einen autobahnfreien Kanton Jura.

Rechtlich bedeutete dies die Streichung der Nationalstrassenteilstrecken

- N 1 Murten-Yverdon,
- N 4 Wettswil-Knonau,

- N 5 Biel–Solothurn/Zuchwil und
- N 16 Boncourt (Grenze)–Delémont–Kantonsgrenze JU/BE
aus dem Nationalstrassennetz.

Würden die vier Initiativen oder einzelne von ihnen von Volk und Ständen angenommen, wären damit die entsprechenden Nationalstrassenteilstrecken automatisch aus dem Nationalstrassennetz ausgeklammert.

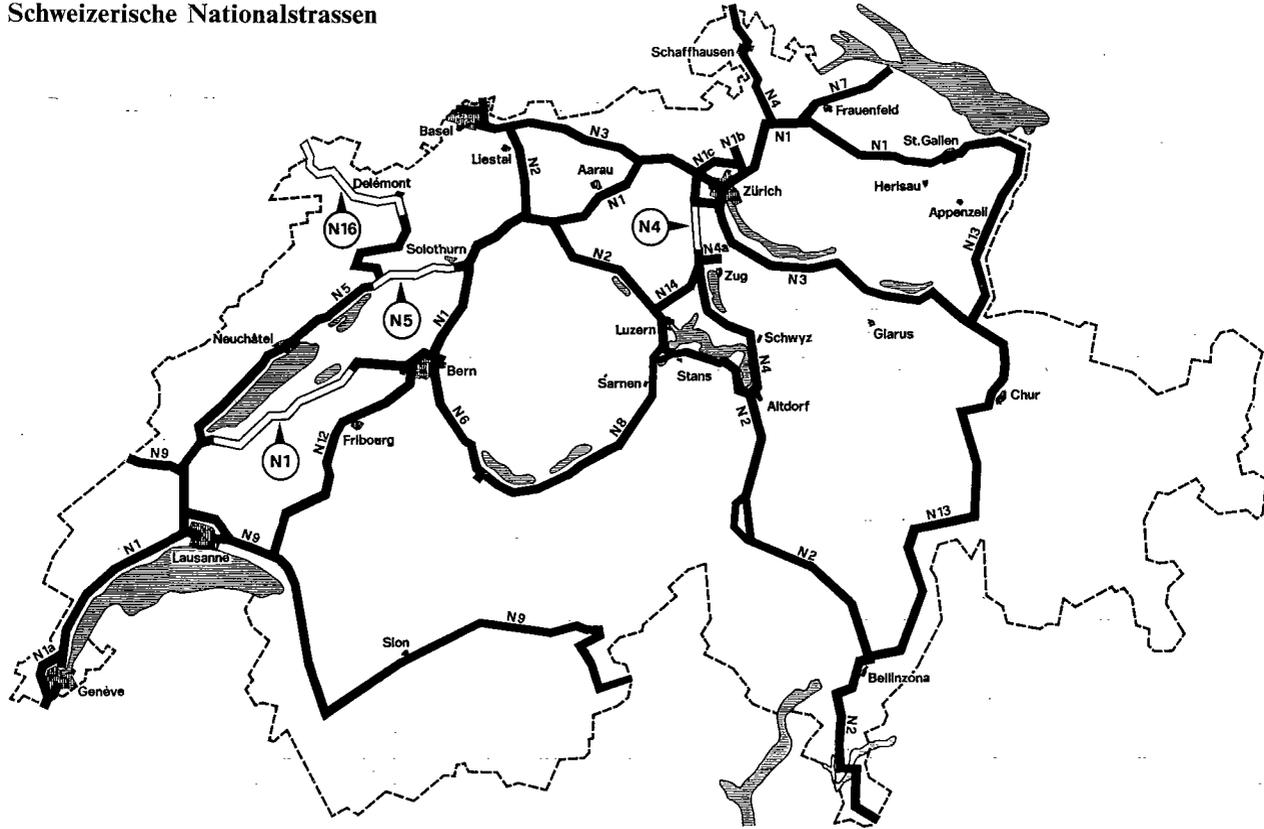
Ein sinnvoller Zusammenhang zwischen den vier Initiativen ist nicht zu erkennen. Recht willkürlich sind die vier aus dem Nationalstrassennetz auszuklammernden Strassenstrecken auf einzelne Regionen verteilt, wobei staatspolitisch nicht unbedenklich ist, dass zwei der vier anvisierten Nationalstrassenstrecken in der welschen Schweiz liegen und ein Abschnitt, nämlich Biel–Solothurn, ebenfalls Teil einer wichtigen Verbindung von der deutschen nach der welschen Schweiz bildet.

Mit dem Streichen der Autobahnstrecke Murten–Yverdon klaffte im wichtigsten nationalen Strassenzug N 1 eine unverständliche Lücke.

Würde der Abschnitt N 4 Wettswil–Knonau aus dem Nationalstrassennetz herausgebrochen, bliebe das innerschweizerische Autobahnnetz ohne direkten Zusammenhang mit dem Autobahnnetz der Nordost- und der Ostschweiz, ausser, es würden nachträglich neue Autobahnstücke ins Nationalstrassennetz aufgenommen, wie zum Beispiel eine Verbindung zwischen N 4a und N 3, was aber offensichtlich Nachteile aufweisen würde und wohl auch nicht im Sinne der Initianten wäre.

Betrachtet man das Nationalstrassennetz als Ganzes, sind die Initiativen «für eine autobahnfreie Aarelandschaft zwischen Biel und Solothurn/Zuchwil» und «für einen autobahnfreien Kanton Jura» vollends unverständlich. Die Initiative «für einen autobahnfreien Kanton Jura» bestimmt, dass auf dem Gebiet der Republik und des Kantons Jura keine Nationalstrasse gebaut werden dürfe. Die Strecke N 16 Boncourt (Grenze) bis Kantonsgrenze JU/BE würde also aus dem Nationalstrassennetz ausgeklammert. Demgegenüber bliebe der Abschnitt im Berner Jura, Kantonsgrenze JU/BE–Moutier–Tavannes–Sonceboz–Biel Ost, im Nationalstrassennetz, ohne dass dieses Teilstück einen Anschluss an die N 5 Biel–Solothurn finden würde, weil diese Strecke durch die Initiative «für eine autobahnfreie Aarelandschaft zwischen Biel und Solothurn/Zuchwil» ebenfalls aus dem Nationalstrassennetz gestrichen werden soll. In diesem Teil der Nordwestschweiz könnte damit nicht mehr von einem Nationalstrassennetz gesprochen werden, sondern nur noch von versprengten Nationalstrassenstücken (vgl. Abb.).

Schweizerische Nationalstrassen



23 Rechtliche Beurteilung

Nach allgemeiner Auffassung sollte die Bundesverfassung grundsätzlich rechtsetzende, das heisst generell-abstrakte Bestimmungen enthalten und vor allem nur das Grundsätzliche selber bestimmen. Die in den vier Initiativen vorgeschlagenen Artikel regeln aber als konkrete Sachentscheide vier Einzelfälle. Das wird augenfällig, wenn die Initiativtexte in den Gesamtzusammenhang von Artikel 36^{bis} BV gestellt werden:

Art. 36^{bis}

¹ 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.

...

⁷ Zwischen Murten und Yverdon darf keine Nationalstrasse gebaut oder betrieben werden.

⁸ Das Knonauer Amt (Bezirk Affoltern ZH) bleibt frei von Nationalstrassen. Anschlüsse an solche dürfen weder im Knonauer Amt noch in der Gemeinde Birmensdorf ZH betrieben werden.

⁹ Zwischen Zuchwil und Biel darf in den Bezirken Bucheggberg, Lebern und im Amtsbezirk Büren keine Nationalstrasse erstellt oder betrieben werden.

¹⁰ Auf dem Gebiet der Republik und des Kantons Jura darf keine Nationalstrasse gebaut werden.

In Artikel 36^{bis} Absatz 1 BV wird dem Bund die Kompetenz übertragen, auf dem Wege der Gesetzgebung die Errichtung und Benützung eines Netzes von Nationalstrassen sicherzustellen. Als Richtlinie zur Festlegung des Nationalstrassennetzes wird dabei bestimmt, dass Nationalstrassen die wichtigsten Strassenverbindungen von gesamtschweizerischer Bedeutung sein sollen. Mit den vorgeschlagenen neuen Verfassungsartikeln würde diese klare Bundeskompetenz in Einzelanweisungen eingeschränkt, indem bestimmt wird, dass in vier Regionen unseres Landes keine Nationalstrassen erstellt und betrieben werden dürften. Die vorgeschlagenen Verfassungsbestimmungen nehmen damit Einzelentscheide vorweg, die nach Nationalstrassenrecht nicht von Volk und Ständen, sondern von der Bundesversammlung zu treffen sind. Damit würde die Zuständigkeit der Bundesversammlung, die Errichtung des Nationalstrassennetzes sicherzustellen, in ungerechtfertigter Weise beeinträchtigt.

In Artikel 36^{bis} BV und im Bundesgesetz über die Nationalstrassen werden die Festlegung des Nationalstrassennetzes und die Bestimmung der generellen Linienführung der Nationalstrassen der Bundesversammlung und dem Bundesrat übertragen. Die Bundesversammlung legt das Nationalstrassennetz fest, und der Bundesrat bestimmt aufgrund genereller Projekte die genaue Linienführung der Strassen. Dabei sind die Kantone und Gemeinden vorher anzuhören. Diese Zuständigkeitsordnung wählte der Gesetzgeber in der Erkenntnis, dass auf anderem Wege die Errichtung eines verkehrstechnisch und -politisch ausgewogenen Nationalstrassennetzes kaum möglich wäre. In vier Einzelfällen würde diese geltende, bisher bewährte und unsern föderalistischen Gegebenheiten Rechnung tragende Zuständigkeitsordnung durchbrochen.

Die nachträgliche Ausklammerung bestimmter Strecken aus dem Nationalstrassennetz hätte rechtlich noch weitergehende negative Auswirkungen. Gestützt auf das im Jahre 1960 von der Bundesversammlung beschlossene Nationalstrassennetz haben die Kantone in Strassenrichtplänen das kantonale Strassennetz auf die Nationalstrassen ausgerichtet. Das war deshalb gegeben, weil die Nationalstrassen die Hauptverkehrsadern des Landes bilden. Nach diesen Strassenrichtplänen sind in den Kantonen überall erhebliche Dispositionen getroffen, neue Strassenzüge erstellt und bestehende ausgebaut worden. Würde nun in einer verhältnismässig späten Phase des Nationalstrassenbaus ein einzelner Abschnitt durch Volksentscheid aus dem Netz gestrichen, ergäbe sich damit nicht nur eine Lücke im betreffenden Nationalstrassenzug, sondern auch die kantonale Strassenplanung und -verwirklichung würde beeinträchtigt. Es bildete sich ein Vakuum, das zu erheblichen Störungen im Verkehrsablauf und zu einer fühlbaren Benachteiligung der betroffenen Landesgegend führen müsste. Entgegen den Absichten der Initianten würden die betroffenen Regionen von ungeordneten Verkehrsströmen durchrollt, was weder dem Anliegen des Umweltschutzes noch jenem der Verkehrssicherheit zuträglich ist.

24 Sachliche Beurteilung der einzelnen Initiativen

241 Die Initiative «für eine autobahnfreie Landschaft zwischen Murten und Yverdon»

Im Begleittext zu den Unterschriftenbogen der Initiative wurde bezüglich dieses Nationalstrassenabschnittes folgendes ausgeführt: «Auf einer Breite von nicht einmal 30 km soll neben der N 12 und der N 5 eine dritte Autobahn gebaut werden, welche die Deutschschweiz mit der Westschweiz verbindet. Sogar Verkehrsexperten des Bundes raten vom Bau dieser überflüssigen Autobahn ab.»

Dieser Aussage ist folgendes entgegenzuhalten:

Bei der Planung des Nationalstrassennetzes wurde den Verkehrsverbindungen von der deutschen nach der welschen Schweiz besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Verkehrspolitisch gesehen besteht die welsche Schweiz nicht nur aus den zwei Ballungszentren Lausanne und Genf. Verkehrsmässige Schwerpunkte sind das durch den Alpenkamm von der übrigen Schweiz abgetrennte Wallis mit seinen internationalen Alpenübergängen Simplon und Grosser St. Bernhard, die Agglomeration Montreux-Vevey, die Räume Lausanne und Genf und dem Jurafluss entlang Yverdon, Neuenburg und Biel. Die Verkehrsbedürfnisse dieser Regionen in Richtung Deutschschweiz und umgekehrt würden sich nicht durch einen oder zwei Hauptverkehrsstränge befriedigen lassen. Das im Jahre 1960 von der Bundesversammlung festgelegte Nationalstrassennetz sieht deshalb drei Verbindungen vor, einmal die N 1 Genf–Lausanne–Yverdon–Murten–Bern, die mit der N 2 das Haupttransversalen-Kreuz West–Ost und Nord–Süd bildet, dann die N 12, die aus dem Wallis (Simplon und Grosser St. Bernhard) und aus dem Raum Vevey-Montreux (N 9) über Bulle und Freiburg nach Bern führt, und schliesslich dem Jurasüdfuss entlang die N 5 Neuenburg–Biel–Solothurn.

Entsprechend ihrer Verkehrsbedeutung waren diese Nationalstrassenzüge verschieden zu dimensionieren. Die N 1 ist, abgesehen vom Abschnitt Yverdon–

Avenches eine Nationalstrasse erster Klasse; ihre Linienführung und das Längenprofil sowie die bauliche Ausgestaltung sind so gewählt, dass sie dem grossen Durchgangsverkehr gewachsen ist. Von der Verkehrskapazität her gesehen soll die N 1 den andern Verbindungen überlegen sein. Sie bildet die rascheste, kürzeste und betrieblich sicherste Verbindung von Genf und Lausanne nach Bern. International gesehen ist sie Bestandteil der wichtigen Europastrasse E 25.

Die Nationalstrasse N 12 Vevey–Freiburg–Bern dient als Sekundärverbindung dem Verkehr vom Wallis und dem Genferseegebiet Vevey/Montreux nach dem schweizerischen Mittelland und umgekehrt. Sie wurde nach den Normen einer Nationalstrasse zweiter Klasse erstellt, das heisst ihre Abmessungen sind reduziert, die Steigungen, Gefälle und Kurvenradien angesichts des sehr kuptierten freiburgischen Geländes akzentuierter. Der Kulminationspunkt liegt zudem auf 1000 m über Meer, was im Winter, wie die Erfahrung zeigt, zu grossen Schwierigkeiten mit dem Erfordernis einer sicheren, ununterbrochenen Benützbarkeit führt.

Die Jurafussstrasse Yverdon (N 1)–Neuenburg–Biel–Solothurn-Anschluss an N 1 ist nicht als Autobahntransversale West/Ost geplant und projektiert worden, sondern als leistungsfähige Zubringer- und Sammelstrasse längs des Juras zur Nationalstrasse N 1. Wenngleich dieser Strassenzug in seinem Standard in zwischen streckenweise gehoben werden soll, verbleiben doch Abschnitte, die nicht zur Autobahn ausgebaut werden können. Es wäre nicht zuletzt auch deshalb undenkbar, die Jurafussstrasse N 5 als Ersatz für die N 1 zur durchgehenden Transversale West/Ost zu erklären, weil ja gerade auch die Streichung des Teilstücks Biel–Solothurn/Zuchwil Gegenstand einer der vier Volksinitiativen ist.

Angesichts dieses Konzeptes für die übergeordneten Strassenverbindungen zwischen der welschen und der deutschen Schweiz, das heute noch richtig ist, wäre es verfehlt, den Abschnitt N 1 Yverdon–Murten aus dem Nationalstrassennetz zu streichen. Die Länge dieser Autobahnstrecke beträgt rund 47 km; bezogen auf die Gesamtlänge der N 1 Genfersee–Bodensee von rund 390 km ist dies ein kurzer Abschnitt. Würde er aus dem Nationalstrassennetz ausgeklammert, entstünde in der Haupttransversale West/Ost eine Lücke, die vom Verkehr her betrachtet unverständlich wäre. Als Ersatz für diesen Nationalstrassenabschnitt müsste die Hauptstrasse T 1 Murten–Avenches–Moudon–Lausanne weiter ausgebaut werden, was sich, angesichts der heute in Betrieb stehenden N 1 Yverdon–Lausanne, als offensichtlich falsch erweise.

Anlässlich der Überprüfung der sechs umstrittenen Nationalstrassenstrecken hat sich die vom Bundesrat im Jahre 1978 eingesetzte ausserparlamentarische Expertenkommission (NUP), die sog. Kommission Biel, klar für die Beibehaltung der Nationalstrassenstrecke Yverdon–Avenches im Nationalstrassennetz ausgesprochen. Im gleichen Zusammenhang hatte sich im Spätherbst 1982 auch das Waadtländervolk in einer Abstimmung über eine gegen diesen Strassenabschnitt gerichtete Ständesinitiative auszusprechen, die mit 68 383 Nein gegen 60 458 Ja abgelehnt wurde. Eine Mehrheit der Stimmenden sprach sich also für die Beibehaltung dieses wichtigen Teilstücks der Haupttransversale N 1 im Nationalstrassennetz aus.

Mit Beschluss vom 19. Dezember 1986 haben Ihre Räte die Beibehaltung der Nationalstrassenstrecke Yverdon–Avenches im Nationalstrassennetz bestätigt. In diesem Abschnitt soll die N 1 jedoch als vierspurige, richtungsgetrennte Nationalstrasse zweiter Klasse erstellt werden. Der etwas geringere Querschnitt einer Nationalstrasse zweiter Klasse erlaubt eine geschmeidigere Linienführung in dem dortigen Gelände und beansprucht weniger Land. Wertvolle Landschaftsteile sollen möglichst geschont werden.

Seit Ihrem Entscheid über diesen Nationalstrassenabschnitt haben sich keine neuen Gesichtspunkte ergeben, die ein Zurückkommen zu rechtfertigen vermöchten.

242 Initiative «für ein autobahnfreies Knonauer Amt»

Die Initianten machen geltend, im Raum Zürich bräuchte der Bau der N 4 eine Häufung von Hochleistungsstrassen. Das würde nicht nur eine unverantwortliche Konkurrenzierung der S-Bahn bedeuten, sondern auch einen Verlust von über 100 ha Wald und Ackerland.

Dieser Auffassung der Initianten ist folgendes entgegenzuhalten:

Die Konzeption der Führung der Nationalstrassen aus dem Raum Zürich nach der Innerschweiz und nach Graubünden stand bei der Festlegung des Nationalstrassennetzes, also vor 1960, in breiter Diskussion. Die damalige eidgenössische Planungskommission, welche das Nationalstrassennetz als Antrag an den Bundesrat zu umschreiben hatte, musste die Grundsatzfrage entscheiden, mit welcher Linienführung einer Nationalstrasse zwischen Zürich und der Innerschweiz dem vorgegebenen Ziel am besten entsprochen werden könne. Zwei Varianten standen zur Diskussion: Eine Variante mit gemeinsamer Führung der Autobahn Zürich–Innerschweiz und Zürich–Chur längs des Zürichsees bis nach Horgen (heutige N 3) und von dort Gabelung nach den beiden Richtungen sowie eine zweite Variante mit Uetlibergdurchstich und weiter durch das Knonauer Amt bis nach Cham im Kanton Zug. Beide Varianten hatten im Gebiet der Allmend Zürich Brunau ihren Ausgangspunkt, und beiden war gemeinsam, dass sie einen Tunnel erforderten, bei der ersten einen solchen durch den Horgenberg, bei der zweiten einen durch den Uetliberg. Nach sorgfältiger Prüfung aller Gegebenheiten fiel die Wahl zugunsten des heutigen Konzepts der N 4 aus, und das aus folgenden Gründen: Nationalstrassen sind die wichtigsten Strassenverbindungen von gesamtschweizerischer Bedeutung. So auch die N 4. Dieser Strassenzug stellt nicht bloss die Verbindung von Zürich in die Regionen Knonauer Amt, Cham, Baar und Zug sicher. Er gewährleistet die Verbindung vom Raume Zürich einschliesslich des Flughafens Kloten nach Luzern, nach dem Gotthard und dem Tessin und international gesehen als E 41 vom süddeutschen Raum über Zürich nach dem Gotthard und dem Süden. Zusammen mit der Autobahnumfahrung von Zürich hat der Abschnitt N 4 Wettswil – Knonau eine hohe Verbindungsfunktion. Würde er aus dem Nationalstrassennetz herausgebrochen, entstünde von der Innerschweiz nach dem gesamten Nationalstrassennetz der Nordost- und der Ostschweiz eine unverständliche Lücke. Der Verkehr von der heutigen N 4 in Richtung Zürich–Ostschweiz und umgekehrt

müsste seinen Weg wie heute auf den bestehenden Kantonsstrassen durch die Ortschaften im Knonauer Amt, durch das Sihltal oder auf die N 3 über den Hirzel finden. Das aber sind alles Strassenverbindungen, die schon heute dem Verkehr kaum mehr gewachsen sind.

Sehr fragwürdig ist die Bestimmung der Initiative «für ein autobahnfreies Knonauer Amt», wonach Anschlüsse an bestehende Nationalstrassen weder im Knonauer Amt selbst noch in der Gemeinde Birmensdorf ZH betrieben werden dürfen. Ziel dieser Forderung ist es, den bei einer Lücke in der N 4 durch die Knonauer Dörfer fliessenden Verkehr einzudämmen. Es ist aber nicht möglich, dieses Ziel zu erreichen. Bestehende Anschlüsse in der Nähe des Knonauer Amtes würden von der Initiative nicht erfasst (Steinhausen/Zug, Urdorf). Mit einer der schweizerischen Nationalstrassenkonzeption völlig widersprechenden Abschottung des regionalen Sammelstrassennetzes von der nächstmöglichen Autobahnanschlussstelle wird einzig erreicht, dass der Verkehr auf dem lokalen Strassennetz parallel zur nächsten Anschlussstelle fliesst, was in keiner Weise sinnvoll ist. Das angestrebte Ziel könnte wohl nur mit einer Sperrung der Strassen im Knonauer Amt erreicht werden, was indessen nicht denkbar ist. Die Kantonsstrassen Nr. 382 Cham-Affoltern am Albis-Zürich, Nr. 382.1 Knonau-Steinhausen-Zug und Nr. 383 Mettmenstetten-Rifferswil-Riedmatt-Albis-Adliswil-Zürich sind Durchgangsstrassen im Sinne der bundesrätlichen Verordnung vom 6. Juni 1983 über die Durchgangsstrassen (SR 741.272). Diese Strassen stehen dem allgemeinen Durchgangsverkehr offen. In unserem Lande kann es keine Gebiete geben, in welchen der Durchgangsverkehr ausgesperrt wird.

Anlässlich der Überprüfung des Nationalstrassenabschnittes N 4 Wettswil-Knonau auf ihre Notwendigkeit und zweckmässige Linienführung hin ist die Expertenkommission NUP aufgrund modernster Untersuchungsmethoden und technischer Variantenstudien zu denselben Schlüssen gelangt, wie seinerzeit die eidgenössische Planungskommission.

Im Zusammenhang mit dieser Überprüfung hatten die Stimmberechtigten des Kantons Zürich zu einer Standesinitiative gegen den Bau der N 4 Wettswil-Knonau Stellung zu nehmen. In der Volksabstimmung vom Jahre 1985 stimmten 171 638 Stimmberechtigte gegen den Bau der N 4 und 152 079 für den Bau.

In Kenntnis des Resultates dieser kantonalen Konsultativabstimmung beschloss Ihre Räte am 19. Dezember 1986, den Abschnitt Wettswil-Knonau der N 4 dennoch im Nationalstrassennetz zu belassen. Heute besteht kein Anlass, von diesem Entscheid abzurücken.

Bei der Projektierung und der technischen Ausgestaltung der N 4 im Knonauer Amt soll, was die Einpassung der Strassenanlage in die Landschaft, die Schonung wertvoller Landschaftsteile und den Lärmschutz anbelangt, alles getan werden, um den Eingriff in die durchfahrene Landschaft möglichst gering zu halten. Nach dem seinerzeitigen Stand der Projektierung hätte der Landbedarf für die N 4 im Knonauer Amt 68 ha (und nicht 100 ha) betragen. Wird die N 4 entsprechend den neusten Studien im Gebiet Isisberg in einen Tunnel verlegt, verringert sich der Landbedarf nochmals um rund einen Fünftel, das heisst um rund 14 ha, womit sich der Endbedarf auf etwas über 50 ha belaufen dürfte. Der grösste Teil dieses Landes ist übrigens bereits für die Belange der Nationalstrasse sichergestellt.

Die Initianten behaupten im Begleittext zu den Unterschriftenbogen der Initiative, die geplante N 5 zwischen Biel und Solothurn habe weder nationale Erschliessungsfunktion, noch vermöge sie die regionalen Verkehrsprobleme zu lösen. Dabei verschlinge sie 120 ha besten Kulturlandes, ein ausgedehntes Erholungsgebiet und die letzten Brut- und Nahrungsmöglichkeiten seltener und geschützter Tierarten (Grenchner Witi).

Tatsächlich liegen die Dinge anders. Der Abschnitt Biel–Solothurn ist Bestandteil des Nationalstrassenzuges N 5 Yverdon (Abzweigung von N 1)–Neuenburg–Neuenstadt–Biel–Solothurn–Luterbach (Anschluss an N 1). Entsprechend der verfassungsrechtlichen Definition gehört die N 5 damit zu den «wichtigsten Strassenverbindungen von gesamtschweizerischer Bedeutung» (Artikel 36^{bis} Absatz 1 BV). Die Bedeutung dieses Strassenzuges für den nationalen Verkehr geht aus folgendem hervor: Längs des Jurasüdfusses dehnt sich zwischen Yverdon und Solothurn ein langer, dicht besiedelter Landstreifen aus, in welchem die Städte und Orte Neuenburg, Neuenstadt, Biel und Grenchen liegen. Dieses wichtige Gebiet des schweizerischen Mittellandes wird durch die grosse West/Ost-Transversale N 1 Genfersee–Bodensee nicht berührt. Sein Anschluss an die N 1 in Richtung Südwest nach Lausanne und in Richtung Nordost nach Basel und Zürich, der Anschluss der Querverbindungen aus dem Jura und schliesslich die Verbindung der genannten Jurafusstädte und Orte untereinander waren deshalb in die Planung des Nationalstrassennetzes einzubeziehen. Das Ergebnis bildete die N 5. Sie verbindet Yverdon, Neuenburg, Biel und Solothurn miteinander. Daran schliessen die aus den Juratälern ins Mittelland stossenden Querverbindungen an, so die Hauptstrasse T 10 (Les Verrières–Neuenburg–Bern), T 20 (Le Locle–La Chaux-de-Fonds–Neuenburg) und die Transjurane N 16 (Boncourt–Porrentruy–Delémont–Biel). Die N 5 ist demnach wichtige Sammelaachse für den gesamten Jurafuss und die Juraquerverbindungen mit dem Zweck, den entsprechenden Verkehr an die grosse West/Ost-Transversale N 1 anzuschliessen.

Entsprechend ihrer Bedeutung als Sammel- und Verbindungsachse dem Jurafuss entlang weist die N 5 ein stark variables Verkehrsaufkommen auf. Grossen Verkehr bewältigen die Abschnitte im Agglomerationsbereich der Stadt Neuenburg, zwischen dem Neuenburger- und dem Bielersee, im Raume Biel und auf der gesamten Strecke Biel–Solothurn. Gegenüber den seinerzeitigen Verkehrsprognosen hat dieser Verkehr übermässig zugenommen. Im Abschnitt Biel–Solothurn ist er heute ungefähr doppelt so gross wie angenommen. Hiezu kommt ein bedeutender Schwerverkehr.

Die N 5 zwischen Biel und Solothurn, einmal fertiggestellt, wird die von der bestehenden Jurafusstasse durchfahrenen Städte und Ortschaften Biel, Pieterlen, Lengnau, Grenchen, Selzach, Bellach und Solothurn vom störenden Durchgangsverkehr entlasten. Durch die Kanalisierung des Strassenfernverkehrs auf eine eigens hierfür geschaffene Hauptarterie gewinnen diese Städte und Ortschaften ihre Wohnlichkeit zurück. Die heutige Staatsstrasse Biel–Solothurn verläuft zu gut drei Vierteln innerorts. Die Unfallhäufigkeit ist deshalb gross.

Mit der Inbetriebnahme der Nationalstrasse wird sich dieses Bild signifikant ändern.

Entsprechend den heute bestehenden Projekten wird die Nationalstrasse N 5 Biel-Solothurn mit aller Sorgfalt in die Landschaft gelegt. Die N 5 wird weder die Aarelandschaft zerstören, noch Naherholungsgebiete von Solothurn und Grenchen unverhältnismässig beeinträchtigen, noch die einmalige Fauna und Flora jener Landschaft entscheidend treffen. Bei der Projektierung wird das Möglichste versucht, um die Strasse ausserhalb der Siedlungszonen und ausserhalb der Naturschutz- und Erholungsgebiete anzulegen. Aber auch auf den landwirtschaftlich genutzten Boden wird weitmöglichst Rücksicht genommen. Nach den gegenwärtigen Unterlagen sind für diese Nationalstrasse 100 ha Land notwendig. Mehrheitlich ist dieses bereits für die Belange der Nationalstrasse sichergestellt. Längs der Nationalstrasse sollen Landumlegungen und Neuar rondierungen der landwirtschaftlichen Betriebe durchgeführt werden, was eine rationellere und bessere Bewirtschaftung ermöglicht und den strassenbaubedingten Verlust an landwirtschaftlichem Boden mildert.

Am 26. Juni 1983 hat das Solothurner Volk mit 30 349 Ja gegen 17 750 Nein eine Standesinitiative zur Überprüfung der Nationalstrasse N 5 angenommen. Der Regierungsrat des Kantons Solothurn hat die Standesinitiative den eidgenössischen Räten übermittelt und diese beantragt, es seien die Bedürfnisfrage, Zweckmässigkeit und Auswirkungen der Autobahn N 5 von Zuchwil an westwärts grundsätzlich zu überprüfen.

Nach sorgfältiger Prüfung der Standesinitiative haben der Ständerat am 19. März 1985 und der Nationalrat am 19. September 1985 beschlossen, der Standesinitiative keine Folge zu geben.

Seither haben sich die Verhältnisse nicht verändert. Auf das Teilstück Biel-Solothurn des Nationalstrassenzuges N 5 kann nicht verzichtet werden.

244 Die Initiative «für einen autobahnfreien Kanton Jura»

Im Begleittext zu den Unterschriftenbogen der Initiative führten die Initianten aus: Im Kanton Jura, einer Randregion mit dem (pro Einwohner) dichtesten Strassennetz der Schweiz und praktisch ohne Durchgangsverkehr, sei eine vierspurige Autobahn mit Anschlüssen alle drei Kilometer geplant.

Hierzu ist folgendes zu bemerken:

Gestützt auf drei Motionen, die Ihre Räte in den Jahren 1969, 1973 und 1980 dem Bundesrat überwiesen haben, und in Kenntnis der überwältigenden Zustimmung der Stimmbürger des Kantons Jura zum Bau einer Transjurastrasse vom 7. März 1982 nahm die Bundesversammlung auf Antrag des Bundesrates mit Beschluss vom 5. Oktober 1984 die Transjurane Boncourt (Grenze)-Porrentruy-Delémont-Moutier-Tavannes-Biel (Anschluss an die N 5) als N 16 in das Nationalstrassennetz auf.

Diesem Beschluss ging eine sorgfältige und eingehende Planung voraus. Folgende nationalen Gesichtspunkte sprachen für die Aufnahme der Transjurastrasse:

- Der neu entstandene, peripher gelegene, Kanton Jura soll an das Nationalstrassennetz und damit direkt an das schweizerische Mittelland angeschlossen werden.
- Das französische Autobahnnetz (A 36/N 19b) kann damit an einer weiteren Stelle mit unserem Nationalstrassennetz verbunden werden.
- Mit diesem neuen Anschluss an das französische Autobahnnetz kann der einst von der überlasteten Autobahn N 2 Basel-Härkingen Verkehr abgezogen werden. Damit wird sich die Region Basel, mindestens was die Verkehrsbeziehungen zu Frankreich anbelangt, entlasten lassen.
- Aus staatspolitischen Gründen gilt es, die schweizerischen Randregionen besser zu erschliessen und Ungleichheiten zu verringern.
- Die Transjurastrasse ist als E 27 Bestandteil des Europastrassennetzes.

Zugunsten der Transjurane sprachen auch folgende regionalen Aspekte:

- Die Transjurastrasse verbindet die Zentren Delémont und Porrentruy des Kantons Jura besser miteinander, was staatspolitisch wie wirtschaftlich erwünscht ist.
- Der Berner Jura ist eine periphere Region des Kantons Bern. Eine Verbesserung der innerkantonalen Verkehrsbeziehungen zwischen den Tälern von St-Imier und der Birs mit dem regionalen Zentrum Biel ist sowohl für diese Täler als auch für den Kanton vorteilhaft.
- Einen zusätzlichen Nutzen dank besserer Erschliessung erbringt die Transjurastrasse auch den Randregionen im Solothurner Jura.
- Mit dem Bau der Transjurane bietet sich die Gelegenheit, parallel zu deren Trasse die Schmalspurlinie La Chaux-de-Fonds-Glovelier der «Chemin de fer du Jura» bis nach Delémont zu verlängern. Zwischen Delémont und den Freibergen sowie dem Neuenburger Hoch-Jura kann damit eine umsteigefreie Bahnverbindung angeboten werden, welche das öffentliche Verkehrsangebot verbessert. Die neue Strecke Delémont-Glovelier (13,5 km) würde vorerst als umweltschonende Werkbahn die anfallenden Materialtransporte für den Bau der Transjurane übernehmen und nach deren Fertigstellung dem öffentlichen Bahnbetrieb zur Verfügung stehen.

Als lokale Auswirkungen der Transjurastrasse wurden schliesslich erkannt:

- Eine neue Strasse hat positive Auswirkungen auf die Lebensqualität in den Ortschaften, weil sie diese umfahren wird und sich dadurch die Immissionen und die Unfallgefahren innerhalb der Ortschaften vermindern. In den Dörfern dürften die Strassen nicht mehr wesentlich ausgebaut werden, damit die Ortsbilder erhalten bleiben.
- Die durch den Bau einer Nationalstrasse bedingten Landumlegungen ermöglichen eine rationellere Bewirtschaftung des landwirtschaftlichen Bodens.

Gemäss Bundesbeschluss vom 5. Oktober 1984 über das Nationalstrassennetz ist die Transjurastrasse eine Nationalstrasse zweiter bzw. dritter Klasse. Die Klassierung wechselt entsprechend den Erfordernissen und den örtlichen Gegebenheiten. Im Kanton Jura ist die N 16 eine Nationalstrasse zweiter Klasse. Die Ausführungsprojekte werden für eine zweispurige Strassenanlage ausgearbeitet.

Ausserhalb der Tunnelstrecken sind indessen in beiden Richtungen durchgehende Überholspuren sowie Ausstellbuchten vorgesehen. Dies im Blick auf die prognostizierte Verkehrsbelastung und – nach allen bisherigen Erfahrungen – im Interesse der Verkehrssicherheit.

Da die Transjurane nicht nur Durchgangsstrasse sein, sondern für die einzelnen Regionen und Talschaften des Kantons Jura und des Berner Juras auch Erschliessungsfunktion haben soll, spielen die Anschlüsse eine entscheidende Rolle.

Angesichts der historischen Entwicklung der aufgrund des Volksentscheides im Kanton Jura vom 7. März 1982 für den Anschluss des Kantons an das Nationalstrassennetz mit Bundesbeschluss vom 5. Oktober 1984 erfolgten Aufnahme der Transjurane als N 16 in das Nationalstrassennetz, wäre es doch sehr widersprüchlich, wenn die Volksinitiative «für einen autobahnfreien Kanton Jura» befürwortet werden wollte. Auf den Bau der N 16 Boncourt (Grenze)–Porrentruy–Delémont–Moutier–Tavannes–Biel (Anschluss an N 5) kann nicht verzichtet werden.

245 Zusammenfassung

Die sachliche Beurteilung der vier gegen Nationalstrassenabschnitte der N 1, der N 4, der N 5 und der N 16 gerichteten Initiativen ergibt, dass keine der Initiativen befürwortet werden kann. Jede Initiative, sollte sie von Volk und Ständen angenommen werden, würde in dem als Ganzes beschlossenen Nationalstrassennetz Lücken offen lassen. Ein lückenhaftes Nationalstrassennetz aber dient niemandem, am wenigsten der Bevölkerung, die in den betroffenen Gebieten wohnt. Sie wäre einem grossen Verkehr ausgesetzt, der sich auf dem bestehenden Strassennetz durch Dörfer und Ortschaften zwingen müsste. Die heute in gewissen Nationalstrassenzügen noch offenen Lücken zeigen dies deutlich.

25 Frage eines Gegenvorschlages zu den Initiativen

Seit eh und je, letztmals bei den Beratungen über die umstrittenen Nationalstrassenstrecken, hat sich der Bundesrat für ein zielstrebiges Schliessen der letzten im beschlossenen Netz noch bestehenden Lücken ausgesprochen. Er würde unglaublich wirken, wollte er heute, angesichts einer unveränderten Sachlage, auf die eine oder andere von den Initiativen betroffene Nationalstrassenstrecke zurückkommen und eine entsprechende Streichung aus dem Netz beantragen. Die Frage von Gegenvorschlägen zu den vier Initiativen stellt sich deshalb nicht.

3 Auswirkungen
31 Finanzielle und personelle Auswirkungen
311 Auf den Bund

Das Streichen der Nationalstrassenstrecken

- N 1 Murten-Yverdon,
- N 4 Wettswil-Knonau,
- N 5 Biel-Solothurn/Zuchwil und
- N 16 Boncourt (Grenze)-Kantonsgrenze Jura/Bern

aus dem Netz würde die Gesamtkostenschätzung des Nationalstrassennetzes (Kostenstand Ende 1987) um rund 3,6 Milliarden Franken reduzieren, davon rund 3,2 Milliarden Franken Bundesanteil. Diese Zahlen sind insofern zu korrigieren, als bis Ende 1988 bereits rund 200 Millionen Franken an Projektierungsaufwand, freihändigem Landerwerb und kleineren baulichen Vorbereitungsarbeiten angefallen sind.

Voraussichtliche Endsumme der Gesamtkosten der einzelnen durch die Initiative betroffenen Nationalstrassenstrecken

(Stand 31. Dez. 1987)

Strecke: N 1 Murten-Yverdon
(in Mio. Fr.)

Tabelle 1

	Voraussichtliche Endsumme Gesamtkosten Stand 31. Dez. 1987			Effektiv aufgelaufen bis 31. Dez. 1988		
	Bund und Kantone	Bund	Kantone	Bund und Kantone	Bund	Kantone
Projekt	154,8	135,6	19,2	33,0	29,1	3,9
Landerwerb	82,0	71,7	10,3	28,4	24,7	3,7
Bau	1059,5	928,1	131,4	11,2	9,7	1,5
Total	1296,3	1135,4	160,9	72,6	63,5	9,1

Strecke: N 4 Wettswil-Knonau
(in Mio. Fr.)

Tabelle 2

	Voraussichtliche Endsumme Gesamtkosten Stand 31. Dez. 1987			Effektiv aufgelaufen bis 31. Dez. 1988		
	Bund und Kantone	Bund	Kantone	Bund und Kantone	Bund	Kantone
Projekt	18,3	14,6	3,7	1,5	1,2	0,3
Landerwerb	17,1	13,7	3,4	9,1	7,3	1,8
Bau	151,3	121,0	30,3	0,4	0,3	0,1
Total	186,7	149,3	37,4	11,0	8,8	2,2

Strecke: N 5 Biel–Solothurn/Zuchwil
(in Mio. Fr.)

Tabelle 3

	Voraussichtliche Endsumme Gesamtkosten Stand 31. Dez. 1987			Effektiv aufgelaufen 31. Dez. 1988		
	Bund und Kantone	Bund	Kantone	Bund und Kantone	Bund	Kantone
Projekt	77,0	64,7	12,3	22,1	18,6	3,5
Landerwerb	42,0	35,3	6,7	23,3	19,6	3,7
Bau	448,0	376,3	71,7	2,2	1,9	0,3
Total	567,0	476,3	90,7	47,6	40,1	7,5

Strecke: N 16 Kanton Jura, Landesgrenze (F)–Kantonsgrenze Jura/Bern
(in Mio. Fr.)

Tabelle 4

	Voraussichtliche Endsumme Gesamtkosten Stand 31. Dez. 1987			Effektiv aufgelaufen bis 31. Dez. 1988		
	Bund und Kantone	Bund	Kantone	Bund und Kantone	Bund	Kantone
Projekt	183,0	173,9	9,1	47,9	45,5	2,4
Landerwerb	39,4	37,5	1,9	14,0	13,3	0,7
Bau	1315,0	1249,4	65,6	1,4	1,3	0,1
Total	1537,4	1460,8	76,6	63,3	60,1	3,2

Zusammenfassung: Alle betroffenen Strecken
(in Mio. Fr.)

Tabelle 5

	Voraussichtliche Endsumme Gesamtkosten Stand 31. Dez. 1987			Effektiv aufgelaufen bis 31. Dez. 1988		
	Bund und Kantone	Bund	Kantone	Bund und Kantone	Bund	Kantone
Projekt	433,1	388,8	44,3	104,5	94,4	10,1
Landerwerb	180,5	158,2	22,3	74,8	64,9	9,9
Bau	2973,8	2674,8	299,0	15,2	13,2	2,0
Total	3587,4	3221,8	365,6	194,5	172,5	22,0

Diese «Einsparungen» sind aber noch aus einem anderen Grund zu relativieren. Würde die Nationalstrassenstrecke Murten–Yverdon aus dem Nationalstrassennetz gestrichen, würde der Strassenzug Murten–Avenches wiederum Bestandteil des Hauptstrassennetzes. Dasselbe gilt für die N 5 Biel–Solothurn und die N 16 im Kanton Jura. Der Ausbau dieser Strassen aber wird ebenfalls in weitem Masse durch den Bund unterstützt. Wieviel für diesen Ausbau Bund und Kantone aufwenden müssten, lässt sich nicht abschliessend sagen, der Betrag wäre aber mit Sicherheit beträchtlich.

Einsparungen an Personal als Folge der Streichung der einen oder andern Nationalstrassenstrecke aus dem Netz lassen sich nicht verlässlich beziffern. Voraussichtlich wären sie nicht sehr bedeutend, weil im Hauptstrassenbereich ein entsprechendes Mehr an Arbeit anfallen würde.

312 Auf die Kantone und Gemeinden

Bei einer Streichung der entsprechenden Nationalstrassenabschnitte könnten die Kantone und Gemeinden nach einer groben Schätzung etwa folgende Einsparungen machen:

Der Verzicht auf das Teilstück Murten–Yverdon würde die Nationalstrassenrechnung des Kantons Bern um rund 13 Millionen Franken, jene des Kantons Freiburg um rund 56 Millionen Franken und jene des Kantons Waadt um rund 92 Millionen Franken entlasten.

Würde die N 4 im Abschnitt Wettswil–Knonau nicht erstellt, ergäben sich für den Kanton Zürich Einsparungen im Betrage von 37 Millionen Franken.

Ein Ausklammern der Verbindung N 5 Biel–Solothurn/Zuchwil aus dem Nationalstrassennetz brächte dem Kanton Bern 38 Millionen Franken und dem Kanton Solothurn 53 Millionen Franken Einsparungen.

Das Streichen der N 16 Boncourt–Kantonsgrenze Jura/Bern aus dem Nationalstrassennetz verminderte die Nationalstrassenrechnung des Kantons Jura um 91 Millionen Franken.

Die Gemeinden tragen nach heutigem Recht zum Nationalstrassenbau nicht direkt bei. Wird indessen eine Nationalstrasse nicht erstellt, fallen den Kantonen und den Gemeinden gewisse Ersatzaufgaben in der Strassen-Infrastruktur zu. Die Kantone Bern, Freiburg, Solothurn und Jura würden, wie erwähnt, unter Mitwirkung des Bundes ersatzweise die entsprechenden Hauptstrassenzüge ausbauen müssen. Für den Kanton Zürich wären wahrscheinlich weitere Strassenausbauten im Knonauer Amt, an der Sihltalstrasse und am Hirzel notwendig. An diesen Ausbau hätten die betreffenden Kantone einen verhältnismässig grösseren eigenen Anteil zu leisten, als dies nach Nationalstrassenrecht der Fall wäre. Die Gemeinden haben nach Massgabe der kantonalen Strassenbaugesetzgebung an den Ausbau von Hauptstrassen beizutragen.

Welche sonstigen Infrastruktur-Aufgaben den von den Initiativen betroffenen Kantonen und den betroffenen Gemeinden aus dem Wegfall der einzelnen Nationalstrassen entstehen würden, lässt sich aus heutiger Sicht nicht abschätzen. Dasselbe gilt für die Personalaufwendungen der Kantone und Gemeinden in diesen Bereichen.

32 Andere Auswirkungen

Bei der sachlichen Beurteilung der vier Initiativen waren selbstverständlich auch umweltpolitische Erwägungen anzustellen. Im Verkehrswesen muss es Ziel einer richtig verstandenen Umweltschutzpolitik sein, einer ungehemmten Ausbreitung des Individualverkehrs entgegenzuwirken. Bei der Verwirklichung der

vier von den Volksinitiativen betroffenen Nationalstrassenstrecken geht es aber nicht um eine Ausweitung des Nationalstrassennetzes. Es sollen lediglich in wenigen Strassenzügen noch bestehende Lücken geschlossen werden. Damit wird die Attraktivität des Autobahnnetzes nicht grundsätzlich gesteigert und das Verkehrsaufkommen nicht entscheidend vergrössert. Das Ende 1988 zu rund 80 Prozent fertiggestellte Nationalstrassennetz hat diesbezüglich den Rahmen gesetzt. Es bedeutete keine taugliche Umweltschutzmassnahme, wollte man auch bloss einzelne der von den Initiativen betroffenen Nationalstrassenstrecken aus dem Netz streichen.

Damit wäre umweltpolitisch kaum etwas gewonnen. Der auf den im Betrieb stehenden Nationalstrassenzügen auf die noch offenen Lücken hinströmende Verkehr müsste und würde seinen Weg über das bestehende herkömmliche Strassennetz finden. Das diesem Verkehr in keiner Weise gewachsene bestehende Netz mit den zahlreichen Ortsdurchfahrten und Verkehrshemmnissen ist heute schon überlastet. Verkehrsstockungen und -zusammenbrüche sind neben einer bedeutenden Zunahme von Unfällen die Folge. Flüssiger Verkehr ist nun aber unter jedem Gesichtspunkt stockendem oder gar stillstehendem Verkehr vorzuziehen. Aus dieser Sicht der Dinge steht die Verwirklichung der von den Initiativen betroffenen Nationalstrassenstrecken nicht im Gegensatz zu den Anliegen einer vernünftigen Umweltschutzpolitik, umso mehr, als selbstverständlich die vier betroffenen Nationalstrassenteilstücke umfassenden Umweltverträglichkeitsprüfungen unterzogen werden.

4 Verhältnis zum europäischen Recht

Im Verhältnis zum europäischen Recht hätte eine Annahme einer oder mehrerer der vier Volksinitiativen keine rechtlichen, sondern nur faktische Auswirkungen. Bestandteile des Europastrassennetzes wie die N 1 im Abschnitt Yverdon-Murten (E 25), die Verbindung von Zürich nach der Innerschweiz (E 41) oder die Transjurane im Kanton Jura (E 27) könnten von unserem Land unter Umständen bezüglich Dimensionierung und technischer Ausgestaltung nicht in der Form ausgebaut werden, wie dies den im Übereinkommen niedergelegten Ausbaunormen entspricht. Mit der soeben erfolgten Ratifizierung des Europäischen Übereinkommens über die Hauptstrassen des internationalen Verkehrs (E-Strassen) hat sich die Schweiz indessen nur, aber immerhin verpflichtet, die auf ihrem Gebiet verlaufenden Europastrassen im Rahmen ihrer nationalen Ausbauprogramme den im Übereinkommen festgelegten Ausbaunormen anzupassen.

Entwurf

**Bundesbeschluss
über die Volksinitiative «für eine autobahnfreie Landschaft
zwischen Murten und Yverdon»**

vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Prüfung der am 2. Juli 1987¹⁾ eingereichten Volksinitiative «für eine auto-
bahnfreie Landschaft zwischen Murten und Yverdon»,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 25. Januar 1989²⁾,
beschliesst:

Art. 1

¹ Die Volksinitiative «für eine autobahnfreie Landschaft zwischen Murten und Yverdon» vom 2. Juli 1987 wird gültig erklärt und Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

² Die Volksinitiative lautet:

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 36^{bis} Abs. 7 (neu)

⁷ Zwischen Murten und Yverdon darf keine Nationalstrasse gebaut oder betrieben werden.

Art. 2

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Volksinitiative zu verwerfen.

3015

¹⁾ BBI 1988 I 306

²⁾ BBI 1989 I 641

Bundesbeschluss über die Volksinitiative «für ein autobahnfreies Knonauer Amt»

Entwurf

vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Prüfung der am 2. Juli 1987¹⁾ eingereichten Volksinitiative «für ein auto-
bahnfreies Knonauer Amt»,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 25. Januar 1989²⁾,
beschliesst:*

Art. 1

¹ Die Volksinitiative «für ein autobahnfreies Knonauer Amt» vom 2. Juli 1987 wird gültig erklärt und Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

² Die Volksinitiative lautet:

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 36^{bis} Abs. 8 (neu)

⁸ Das Knonauer Amt (Bezirk Affoltern ZH) bleibt frei von Nationalstrassen. Anschlüsse an solche dürfen weder im Knonauer Amt noch in der Gemeinde Birmensdorf ZH betrieben werden.

Art. 2

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Volksinitiative zu verwerfen.

3015

¹⁾ BBl 1988 I 309

²⁾ BBl 1989 I 641

Bundesbeschluss *Entwurf*
über die Volksinitiative «für eine autobahnfreie
Aarelandschaft zwischen Biel und Solothurn/Zuchwil»

vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Prüfung der am 2. Juli 1987¹⁾ eingereichten Volksinitiative «für eine auto-
bahnfreie Aarelandschaft zwischen Biel und Solothurn/Zuchwil»,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 25. Januar 1989²⁾,
beschliesst:

Art. 1

¹ Die Volksinitiative «für eine autobahnfreie Aarelandschaft zwischen Biel und Solothurn/Zuchwil» vom 2. Juli 1987 wird gültig erklärt und Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

² Die Volksinitiative lautet:

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 36^{bis} Abs. 9 (neu)

⁹ Zwischen Zuchwil und Biel darf in den Bezirken Bucheggberg, Lebern und im Amtsbezirk Büren keine Nationalstrasse erstellt oder betrieben werden.

Art. 2

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Volksinitiative zu verwerfen.

3015

¹⁾ BBl 1988 I 312

²⁾ BBl 1989 I 641

Bundesbeschluss über die Volksinitiative «für einen autobahnfreien Kanton Jura»

Entwurf

vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Prüfung der am 2. Juli 1987¹⁾ eingereichten Volksinitiative «für einen autobahnfreien Kanton Jura»,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 25. Januar 1989²⁾,
beschliesst:*

Art. 1

¹ Die Volksinitiative «für einen autobahnfreien Kanton Jura» vom 2. Juli 1987 wird gültig erklärt und Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

² Die Volksinitiative lautet:

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 36^{bis} Abs. 10 (neu)

¹⁰ Auf dem Gebiet der Republik und des Kantons Jura darf keine Nationalstrasse gebaut werden.

Art. 2

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Volksinitiative zu verwerfen.

3015

¹⁾ BBl 1988 I 315

²⁾ BBl 1989 I 641

Botschaft über die Volksinitiativen - «für eine autobahnfreie Landschaft zwischen Murten und Yverdon» - «für ein autobahnfreies Knonauer Amt» - «für eine autobahnfreie Aarelandschaft zwischen Biel und Solothurn/Zuchwil» - «für einen autobahnfreien Ka...

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1989
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	10
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	89.009
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	14.03.1989
Date	
Data	
Seite	641-667
Page	
Pagina	
Ref. No	10 050 985

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.