

# Bundesblatt

Bern, 19. Juli 1976 128. Jahrgang Band II

Nr. 28

Erscheint wöchentl. Preis: Inland Fr. 85.– im Jahr, Fr. 48.50 im Halbjahr; Ausland Fr. 103.– im Jahr, zuzüglich Nachnahme- und Postzustellgebühr. Inseratenverwaltung: Permedia, Publicitas-Zentraldienst für Periodika, Hirschmattstrasse 36, 6002 Luzern, Tel. 041/23 66 66

76.053

## Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Volksinitiative «Demokratie im Nationalstrassenbau»

(Vom 26. Mai 1976)

Sehr geehrter Herr Präsident,  
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir legen Ihnen hiermit unsere Botschaft über die Volksinitiative «Demokratie im Nationalstrassenbau» vor.

### 1 Übersicht

Am 22. Juli 1974 hat das Initiativkomitee «Demokratie im Nationalstrassenbau» eine Volksinitiative eingereicht, das die Aufnahme eines neuen Artikels 36<sup>bis</sup> Absatz 1<sup>bis</sup> in die Bundesverfassung verlangt, mit dem Ziel, der Bundesversammlung und dem Schweizervolk im Nationalstrassenbau ein grösseres Mitbestimmungsrecht zu geben.

Nach dem heute geltenden Verfassungs- und Gesetzesrecht erklärt die Bundesversammlung die wichtigsten Strassenverbindungen von gesamtschweizerischer Bedeutung zu Nationalstrassen und entscheidet endgültig über die allgemeine Linienführung und die Art der zu errichtenden Strassen. Der Bundesrat genehmigt die generellen Projekte der einzelnen Strassenabschnitte; die von den Kantonen auszuarbeitenden Ausführungsprojekte bedürfen der Genehmigung des Eidgenössischen Departements des Innern. Die Bauprogramme für die Nationalstrassen werden nach Anhören der Kantone vom Bundesrat festgelegt. Die Volksinitiative will nun die dem Bundesrat zustehenden Kompetenzen, wie das Festlegen der genauen Linienführung der einzelnen Nationalstrassenzüge und des jeweiligen Bauprogrammes, zusätzlich der Bundesversammlung übertragen und alle Entscheidungen der eidgenössischen Räte dem fakultativen Referendum unter-

stellen. Diese Rechtsordnung soll nach der Übergangsbestimmung der Initiative auch für alle Nationalstrassen und -strassenabschnitte gelten, die am 1. August 1973 noch nicht erstellt oder nicht in Ausführung begriffen waren. Der neue Verfassungssatz würde der Zielsetzung des auch weiterhin geltenden Artikels 36<sup>bis</sup> Absatz 1 der Bundesverfassung widersprechen, wonach der Bund die Errichtung und Benützung eines Netzes von Nationalstrassen sicherzustellen hat; er wäre unweckmässig und würde nicht zu einer Demokratisierung im Nationalstrassenbau, sondern zu einer verstärkten Zentralisation der Entscheidungen führen. Die Übergangsbestimmung wäre in ihren möglichen Konsequenzen höchst fragwürdig. Aus diesen Gründen beantragen wir Ihnen, Volk und Ständen ohne Vorlage eines Gegenvorschlages zu empfehlen, die Volksinitiative «Demokratie im Nationalstrassenbau» zu verwerfen.

## 2 Formelles

Die am 22. Juli 1974 mit 67 817 gültigen Unterschriften eingereichte Volksinitiative «Demokratie im Nationalstrassenbau» verlangt folgende Ergänzung der Bundesverfassung:

### *Artikel 36<sup>bis</sup>, Absatz 1<sup>bis</sup> (neu)*

Die Bundesversammlung beschliesst über Konzeption, Linienführung und Ausführung der Nationalstrassen. Diese Beschlüsse sind dem Volk zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen, wenn es von 30 000 Stimmberechtigten oder von acht Kantonen verlangt wird.

### *Übergangsbestimmung*

Alle Nationalstrassen und -strassenabschnitte, die am 1. August 1973 noch nicht erstellt oder nicht in Ausführung begriffen waren, unterliegen der Beschlussfassung gemäss Artikel 36<sup>bis</sup>, Absatz 1<sup>bis</sup>.

Die Initiative ermächtigt bestimmte Mitglieder des Initiativkomitees, das Volksbegehren zugunsten eines Gegenentwurfes der Bundesversammlung oder auf Grund einer entsprechenden Änderung der Nationalstrassengesetzgebung zurückzuziehen.

Die französische Übersetzung stimmt mit dem deutschen Text, der ausdrücklich als massgebend bezeichnet wird, überein. Im Sinne von Artikel 22 Absatz 4 des Geschäftsverkehrsgesetzes sind im französischen Text zwei orthographische Korrekturen vorgenommen worden.

Die Initiative erfüllt die in den Artikeln 1–5 des Bundesgesetzes über das Verfahren bei Volksbegehren auf Revision der Bundesverfassung (Initiativengesetz) gestellten Formvorschriften. Sie wahrt den Grundsatz der Einheit der Materie und vermengt die beiden Formen der allgemeinen Anregung und des ausgearbeiteten Entwurfes nicht. Hinsichtlich der Einheit der Materie könnten allerdings Bedenken dahin gehen, bei der Volksabstimmung über das Initiativbegehren

komme derjenige Stimmbürger in eine Zwangslage, der zwar für das Volksbegehren an sich ist, aber die Übergangsbestimmung mit ihren unter Umständen widersinnigen Konsequenzen ablehnt. Er hat keine Möglichkeit, sich gesondert für die verschiedenen Rechtsbegehren der Verfassungsinitiative auszusprechen. Tritt er für den neuen Verfassungsartikel ein, so muss er auch die Konsequenzen der Übergangsbestimmung in Kauf nehmen. Der Verfassungsartikel und die Übergangsbestimmung haben einen innern Zusammenhang und dasselbe Ziel: eine grössere Mitbestimmung der Bundesversammlung und des Schweizervolkes im Nationalstrassenbau. Damit ist der Grundsatz der Einheit der Materie gewahrt.

Wohl könnte die Übergangsbestimmung zu einem negativen Volksentscheid über eine inzwischen erstellte Nationalstrassenstrecke führen, was volkswirtschaftlich und finanziell schädliche Konsequenzen hätte. Etwas Unmögliches oder Undurchführbares beinhaltet sie aber nicht. Es würde technisch keine unüberwindbaren Schwierigkeiten bereiten, eine neu erstellte Nationalstrasse abzubauen und den ursprünglichen Zustand wiederherzustellen. Nur bei offensichtlicher Unmöglichkeit könnte eine Initiative als ungültig erklärt werden. Ein anderes Vorgehen würde Volk und Stände eines wesentlichen Souveränitätsrechtes berauben und das grundlegende Volksrecht der Verfassungsinitiative rechtlich und politisch in unzulässiger Weise schmälern. Zu dieser Frage hat sich der Bundesrat in demselben Sinne besonders eingehend in seinem Bericht vom 4. Mai 1954 über das Volksbegehren «zum Schutze der Stromlandschaft Rheinfal–Rheinau» (BBl 1954 I 721 ff.) ausgesprochen. Jene Volksinitiative forderte, dass bei der Nutzbarmachung der Wasserkräfte Naturschönheiten zu schonen seien. In einer Übergangsbestimmung verlangte die Initiative, zur ungeschmälerten Erhaltung des Rheinfalles sowie zum Schutz der Schönheit der Stromlandschaft Rheinfal–Rheinau sei die für das Kraftwerk Rheinau erteilte Konzession aufzuheben. Das geschah in einem Zeitpunkt, als für das Werk bereits 50 Millionen Franken verbaut waren. Der Bundesrat gelangte damals zum Schluss, die Bundesverfassung enthalte weder ausdrücklich noch stillschweigend materielle Schranken der Verfassungsrevision. Nur dem Volk und den Ständen stehe die Befugnis zu, darüber zu entscheiden, was in die Verfassung aufgenommen werden solle und was nicht. Dieselben Grundsätze hat auch das Bundesgericht in Fällen kantonalen Verfassungsinitiativen wiederholt bestätigt.

Die Volksinitiative «Demokratie im Nationalstrassenbau» ist daher Volk und Ständen zur Abstimmung vorzulegen.

### 3 Stand des Nationalstrassenbaues

#### 31 Das Nationalstrassennetz

Gestützt auf die Artikel 36<sup>bis</sup> der Bundesverfassung sowie 1 und 11 des Bundesgesetzes vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen (SR 725.11), die der

Bundesversammlung die Zuständigkeit einräumen, ein Netz wichtigster Strassenverbindungen von gesamtschweizerischer Bedeutung als Nationalstrassen zu erklären, haben die eidgenössischen Räte mit Beschluss vom 21. Juni 1960 (SR 725.113.11) das Nationalstrassennetz als Ganzes festgelegt. Das Netz umfasst die Strassenzüge (Abb. 1):

- N 1 Genf–Lausanne–Bern–Zürich–Winterthur–St. Gallen–St. Margrethen
- N 2 Basel–Belchentunnel–Luzern–Stans–Altdorf–Gotthard–Lugano–Chiasso
- N 3 (Basel) Augst–Brugg–Birmenstorf und Zürich–Pfäffikon–Sargans
- N 4 Barga (Grenze)–Schaffhausen–Winterthur und Zürich–Knonau–Cham–Brunnen–Altdorf
- N 5 Luterbach (Solothurn)–Biel–Neuenburg–Yverdon
- N 6 Bern–Thun–Spiez–Rawil–Sitten/Siders
- N 7 Winterthur–Frauenfeld–Kreuzlingen (Grenze)
- N 8 Spiez–Interlaken–Iseltwald–Brienzwiler–Brünig–Sarnen–Acheregg
- N 9 Vallorbe (Grenze)–Chavornay und Ecublens (Lausanne)–Villeneuve–Sitten–Brig–Simplon–Gondo (Grenze)
- N 12 Vevey–Freiburg–Bern
- N 13 St. Margrethen (Grenze)–Sargans–Chur–Thusis–Bernhardin–Castione
- N 14 Luzern–Cham (Holzhäusern)
- N 1a Abzweigung von N 1–Flughafen Cointrin–Anschluss an Hauptstrasse Genf–Meyrin
- N 1b Zürich (Aubugg)–Flughafen Kloten,  
und gestützt auf zwei Ergänzungsbeschlüsse der Bundesversammlung:
- N 2 Strassentunnel Göschenen–Airolo
- N 1c Nördliche und westliche Umfahrung von Zürich

Das Nationalstrassennetz weist – nach dem gegenwärtigen Stand der fertiggestellten und projektierten Abschnitte – eine Länge von 1838,1 km auf. Das sind etwa 3 Prozent des gesamten gegenwärtigen Kantons- und Gemeindestrassennetzes. Es besteht aus:

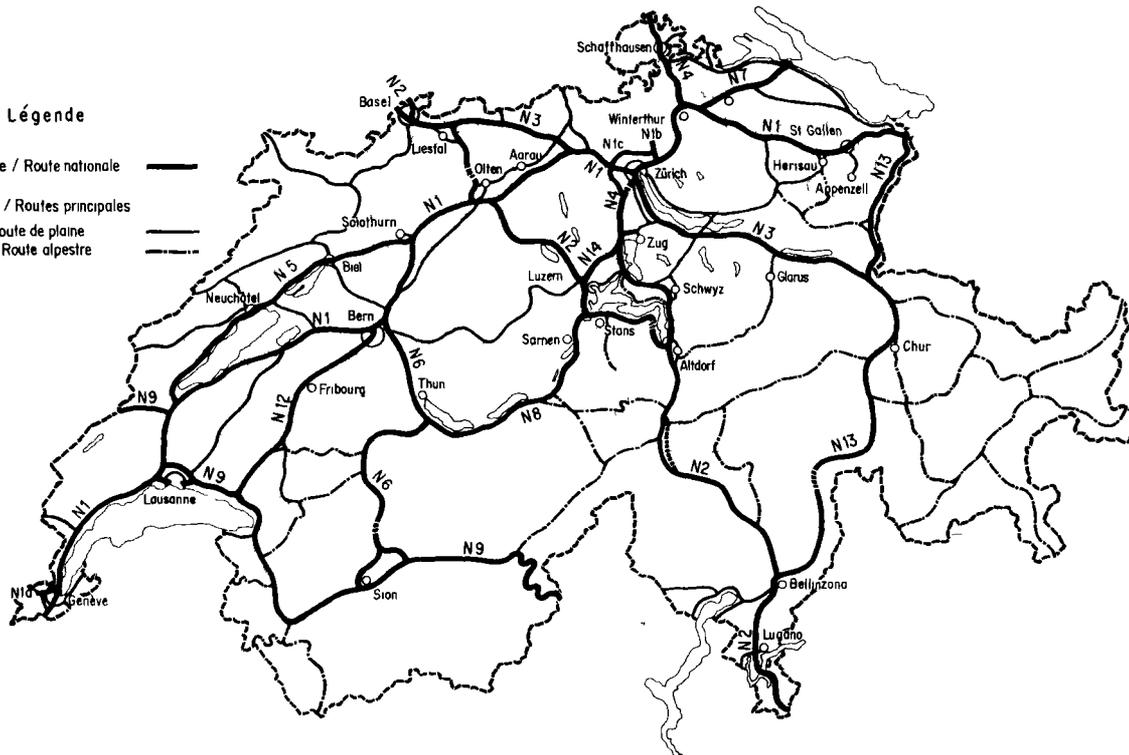
	km
6-spurigen Autobahnen . . . . .	82,3
4-spurigen Autobahnen . . . . .	1389,7
2-spurigen Autostrassen . . . . .	306,2
Total Autobahnen und Autostrassen . . . . .	1778,2
Gemischtverkehrsstrassen . . . . .	59,9
Total Nationalstrassen . . . . .	1838,1

# Schweizerisches National- und Hauptstrassennetz

# Réseau suisse des routes nationales et principales

## Legende / Légende

- Nationalstrasse / Route nationale 
- Hauptstrassen / Routes principales 
- Talstrasse / Route de plaine 
- Alpenstrasse / Route alpestre 



Das Nationalstrassennetz verbindet zehn von den elf Städten mit mehr als 40 000 Einwohnern (Bevölkerungsstand 1974); eine Ausnahme bildet La Chaux-de-Fonds. Zudem werden von den 81 Städten mit mehr als 10 000, aber weniger als 40 000 Einwohnern 57 oder 70,4 Prozent miteinander verbunden. Die Kantonshauptorte Glarus, Zug, Liestal, Appenzell und Aarau werden nicht direkt von Nationalstrassen bedient. Zug, Liestal und Aarau liegen aber nicht weit vom Nationalstrassennetz entfernt, sie werden, wie die Städte La Chaux-de-Fonds, Le Locle und Davos, mittels schweizerischer Hauptstrassen an das Nationalstrassennetz angeschlossen. In bezug auf die Städte und die Kantonshauptorte, Ziel und Quelle des bedeutendsten landesinternen Verkehrs, ist das Nationalstrassennetz somit sehr günstig angelegt.

An das Nationalstrassennetz sind durch seine Anschlüsse 85,5 Prozent der gesamten städtischen Bevölkerung, d. h. rund 2,4 Millionen Einwohner, angeschlossen. Innerhalb einer Zone von 0–5 km links und rechts der Nationalstrassen wohnen ungefähr 4,3 Millionen Personen oder rund 67 Prozent der schweizerischen Gesamtbevölkerung. Diese Bevölkerung verfügt über rund 1,4 Millionen Motorwagen (Personenwagen, Busse, Cars, Lieferwagen, Lastwagen und Spezialfahrzeuge), was – im Jahre 1974 – rund  $\frac{3}{4}$  des gesamten schweizerischen Motorwagenbestandes von 1,9 Millionen Einheiten entsprach.

Dem Nationalstrassennetz gehören die Zufahrten zu den bedeutendsten Fremdenverkehrsgebieten des Genfersees, des Wallis, des Berner Oberlandes, der Zentralschweiz sowie der Kantone Tessin und Graubünden an. Den Belangen des Erholungs- und Fremdenverkehrs dient es demzufolge in hervorragendem Mass.

Die einzelnen Nationalstrassenzüge bilden mehrheitlich Bestandteil des internationalen Europastrassennetzes. Das Strassenkreuz Genfersee–Bodensee und Basel–Chasso deckt sich mit den wichtigsten West-Ost und Nord-Süd-Verbindungen Europas.

Das von den eidgenössischen Räten beschlossene Nationalstrassennetz vermag somit die Verkehrs- und wirtschaftlichen Bedürfnisse unseres Landes wie auch die Interessen, die die Schweiz im internationalen Strassenverkehr zu vertreten hat, optimal zu befriedigen.

## **32 Die Entwicklung des Nationalstrassennetzes seit seiner Festlegung**

Wohl nicht zuletzt wegen der offensichtlichen Vorteile, die die Autobahnen dem Strassenverkehr und den erschlossenen Gegenden bringen, sind schon bald nach der Festlegung des Nationalstrassennetzes durch die Bundesversammlung, im Jahre 1960, in zahlreichen parlamentarischen Vorstössen, in Eingaben von Kantonen und in der Öffentlichkeit Begehren nach Aufnahme weiterer Strecken in das Netz gestellt worden. Für beinahe alle Landesteile liegen Wünsche für

Netzerweiterungen vor. Wir erwähnen nur die Begehren um Aufnahme einer Transjurastrasse in das Nationalstrassennetz, einer direkten Verbindung von Bern nach Luzern, der Bodenseestrasse Kreuzlingen – Rorschach oder den seinerzeitigen allgemeinen Antrag auf Ausarbeitung eines eigentlichen Anschlussprogrammes für die Nationalstrassen. In unsern jeweiligen Stellungnahmen zu diesen Vorstössen haben wir die Strassenbaupolitik des Bundes dahin umschrieben, eine wesentliche Erweiterung des Nationalstrassennetzes könnte ernsthaft erst dann erwogen werden, wenn der überwiegende Teil des beschlossenen Netzes verwirklicht sei und sich ein klares Bedürfnis zeige, die in Artikel 36<sup>bis</sup> der Bundesverfassung gegebene einschränkende Definition des Nationalstrassennetzes auszuweiten.

Daher wurde seit 1960 das Nationalstrassennetz nur zweimal erweitert, nämlich durch den Gotthardstrassentunnel (Bundesbeschluss vom 25. Juni 1965) und durch die nördliche und westliche Autobahnumfahrung von Zürich (Bundesbeschluss vom 23. Juni 1971). Der Gotthardtunnel wurde ins Nationalstrassennetz aufgenommen, weil diese Erweiterung bereits bei der Festlegung des Nationalstrassennetzes durch eine Motion der eidgenössischen Räte gefordert worden war, die Umfahrung von Zürich, weil sich diese Strassenverbindung zur Lösung des Verkehrskonzepts im Grossraum Zürich unbedingt aufdrängte.

Angesichts des in den letzten Jahrzehnten stürmisch angewachsenen Strassenverkehrs wurde das Nationalstrassennetz allerdings durch eine Aufwertung bestimmter Strassenzüge in seiner Kapazität bedeutend erweitert. Hierzu waren wir gestützt auf den Bundesbeschluss über die Festlegung des Nationalstrassennetzes bei der Gutheissung der jeweiligen Projekte der einzelnen Nationalstrassenabschnitte zuständig. 96 km 4-spurige Autobahnen wurden zu 6-spurigen erhoben. 559 km Autostrassen haben sich infolge Umwandlung in vierspurige Autobahnen – 276 km Autostrassen vermindert, und schliesslich sind aus den 590 km Gemischtverkehrsstrassen 75 km geworden, d. h. 515 km wurden zu Autostrassen oder Autobahnen aufgewertet. Diese Aufwertung des Netzes schlug sich selbstverständlich neben andern Komponenten in der bekannten erheblichen Kostensteigerung im Nationalstrassenbau nieder.

In den letzten Jahren traten indessen auch andere Auffassungen über den Umfang des Nationalstrassennetzes zutage. In lokalen Kundgebungen, in der Presse, in Petitionen und in Wiedererwägungsgesuchen zu Projektgenehmigungen sowie in parlamentarischen Vorstössen wurden einzelne noch nicht erstellte Nationalstrassenabschnitte in Frage gestellt. In diese Richtung zielt auch die vorliegende Volksinitiative. Sie will mit einem direkten Mitbestimmungsrecht letztlich dem Bürger die Möglichkeit geben, gewisse Nationalstrassenstrecken aus dem Netz zu streichen und ihren Bau zu verhindern. Gleich wie wir uns bis anhin gegen bedeutende Erweiterungen des Nationalstrassennetzes gewandt haben, traten wir in Beantwortung dieser Vorstösse auch der Streichung gewisser Abschnitte aus dem Nationalstrassennetz entgegen. Das von der Bundesversammlung festgelegte Nationalstrassennetz bildet ein Ganzes, es ist ausgewogen und der Grösse unseres Landes und seiner geografisch und verkehrspolitisch differen-

zierten Struktur angemessen. Ohne Schaden können aus dem Netz nicht wahllos Abschnitte herausgebrochen werden.

### 33 Stand der Projektierung des Nationalstrassennetzes

Die Projektierung der Nationalstrassen spielt sich nach einem umfangreichen und langwierigen Konsultations- und Projektbereinigungsverfahren ab, bei dem die Kantone, die Gemeinden und letztlich die einzelnen Grundeigentümer ein erhebliches Mitspracherecht haben. Schon nach geltendem Recht verfährt die Nationalstrassenprojektierung durchaus nach demokratischen und föderalistischen Grundsätzen.

Ende 1975 waren für 1552 km oder für rund 85 Prozent des ganzen Nationalstrassennetzes die generellen Projekte genehmigt. Nur für wenige Abschnitte, beispielsweise Yverdon–Murten (N 1) bei Faido, Biasca–Castione (N 2), Frick–Brugg (N 3), Solothurn–Biel (N 5) und Vallorbe–Chavornay (N 9) sind zufolge verschiedener Gründe die generellen Projekte noch nicht endgültig festgelegt.

### 34 Stand der Bauarbeiten

Ende 1975 waren insgesamt 952,3 km Nationalstrassen oder 51,8 Prozent der Gesamtlänge des Netzes im Betrieb, nämlich:

	km
6-spurige Autobahnen .....	64,3
4-spurige Autobahnen .....	597,9
2-spurige Autostrassen .....	196,5
Total Autobahnen und Autostrassen .....	858,7
Gemischtverkehrsstrassen .....	93,6
Total Nationalstrassen .....	952,3 oder 51,8 %

Gegenwärtig sind insgesamt 253 km Nationalstrassen oder 13,8 Prozent der Gesamtlänge des Netzes im Bau, nämlich:

	km
6-spurige Autobahnen .....	10,6
4-spurige Autobahnen .....	166,0
2-spurige Autobahnen .....	68,6
Total Autobahnen und Autostrassen .....	245,2
Gemischtverkehrsstrassen .....	7,9
Total Nationalstrassen .....	253,1 oder 13,8 %

Schweizerische Nationalstrassen / Routes nationales suisses

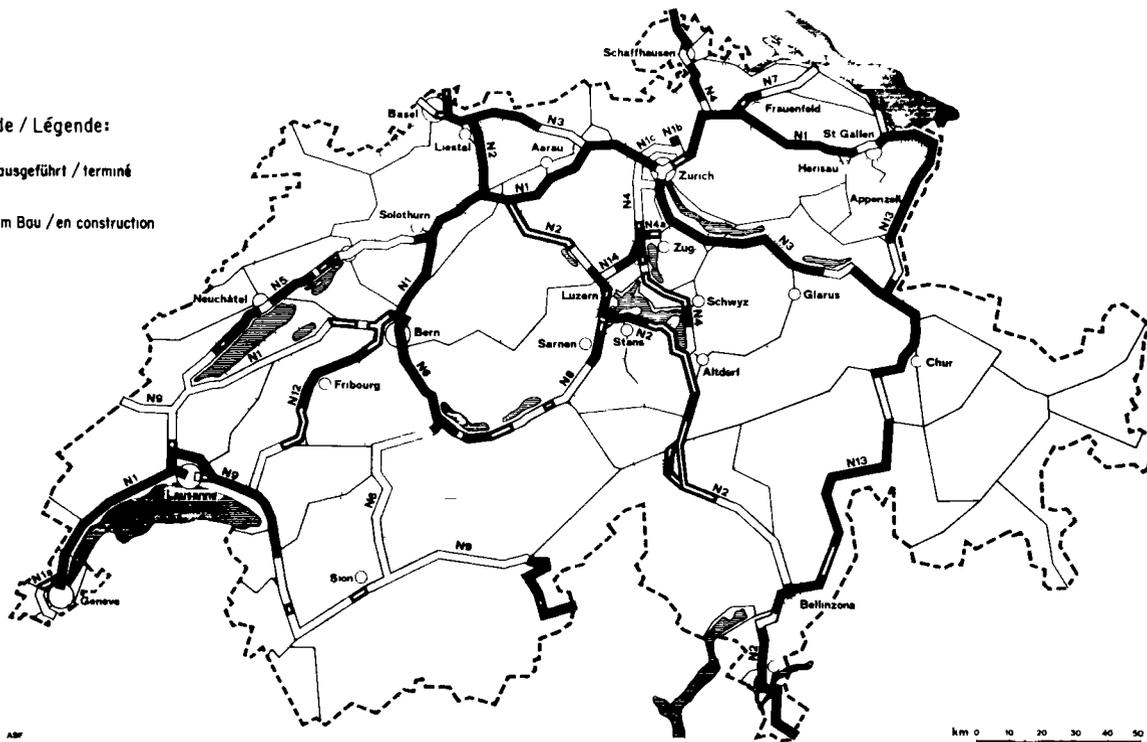
Stand der Bauarbeiten, Ende 1975

Etat des travaux de construction, fin 1975

Legende / Légende:

— ausgeführt / terminé

▬ im Bau / en construction



ABF

km 0 10 20 30 40 50

Die Schwerpunkte der Bauarbeiten liegen dabei auf den West/Ost- und Nord/Süd-Transversalen des Nationalstrassennetzes, so auf der N 1 (Genfersee–Bodensee) auf den Abschnitten Lausanne–Yverdon, Gurbrü (Kerzers)–Mühleberg, Nordumfahrung von Bern sowie Zürich–Aubrugg und auf der Nationalstrasse N 12 (Vevey–Bern) in den Abschnitten Vevey–Châtel–St-Denis–Corpataux und Thörishaus–Bern. Auf der N 2 (Basel–Chiasso) wird an kürzeren und längeren Strecken in den Kantonen Basel-Stadt, Luzern, Nidwalden, Uri und Tessin gebaut. Auf andern Nationalstrassenzügen sind Bauarbeiten im Gange, um noch bestehende Lücken zu schliessen (Abb. 2).

Der weitere Baufortschritt der Nationalstrassen richtet sich nach einem langfristigen Bauprogramm, das jedes Jahr unter grundsätzlicher Einhaltung einer bestimmten Prioritätenfolge dem jeweiligen neuen Kosten- und Projektierungsstand sowie den finanz- und konjunkturpolitischen Verhältnissen angepasst wird. Infolge Weiträumigkeit und Grösse erlaubt das Nationalstrassenwerk eine wirksame Einflussnahme auf die jeweilige Beschäftigungslage im Tiefbau.

Nach dem langfristigen Bauprogramm würden die wichtigsten Nationalstrassenzüge wie folgt durchgehend fertiggestellt sein:

- N 1 Genfersee–Bodensee: 1991
- N 2 Basel–Chiasso: 1984
- N 3 Basel–Zürich–Sargans: 1988
- N 4 Landesgrenze–Schaffhausen–Zürich–Altdorf: 1990
- N 5 Solothurn–Biel–Neuenburg–Yverdon: 1988
- N 6 Bern–Rawil–Sitten: 1991
- N 7 Winterthur–Frauenfeld–Kreuzlingen: 1988
- N 8 Spiez–Brünig–Acheregg: 1988
- N 9 Vallorbe–Lausanne–Simplon–Gondo: 1992
- N 12 Vevey–Freiburg–Bern: 1980
- N 13 St. Margrethen–Bernhardin–Bellinzona: 1989
- N 14 Luzern–Cham: 1983

### 35 Die Finanzierung der Nationalstrassen

Es war von Anfang an klar, dass die Erstellung eines vollkommen neuen Strassennetzes im Umfang des geplanten Nationalstrassennetzes einer besonderen Finanzierung bedarf. Hätte man dieses Werk nach der traditionellen Methode der sofortigen Abschreibung, also der Bardeckung, erstellen und finanzieren wollen, so hätte der Bau viele Jahrzehnte gedauert. Zur Finanzierung der Nationalstras-

sen wurde deshalb die Investitionsmethode gewählt: Der Bund leistet an den Nationalstrassenbau jährliche Budgetbeiträge in bestimmter Höhe, und er nimmt während einer gewissen Zeitdauer eine grössere Verschuldung in Kauf, in der Annahme, dass die Schuld in den Jahren der Fertigstellung des Werkes, in denen die Einnahmen aus dem Treibstoffzoll die jährlichen Bauausgaben erheblich übersteigen, verhältnismässig rasch abbezahlt werden kann. Als Einnahmen zur Bestreitung der Bauausgaben stehen ihm der Anteil aus dem Treibstoffgrundzoll, der zweckgebundene Zollzuschlag und schliesslich ein Beitrag aus allgemeinen Bundesmitteln zur Verfügung.

Diese Finanzierungsart hat sich bewährt. Wie das Bauprogramm für die Nationalstrassen war indessen auch sie – wenn nicht im Prinzip, so doch in der Höhe der zu beschaffenden Finanzmittel – einem laufenden Wandel unterworfen. Im Jahre 1960 wurde mit Gesamtkosten (noch ohne Gotthard-Tunnel und Umfahrung Zürich) von 5,7 Milliarden Franken gerechnet. Diese Schätzung wurde 1963 auf 12,5 Milliarden Franken korrigiert. Inzwischen sind 51,8 Prozent des Netzes für insgesamt 14,21 Milliarden Franken fertiggestellt worden. Diese erhebliche Kostensteigerung, die sich aus verschiedenen Gründen, insbesondere aber zufolge der ständig steigenden Ansprüche an das Werk ergab, machte in verhältnismässig kurzen Zeitabständen eine Erhöhung der für den Nationalstrassenbau bestimmten Abgaben notwendig. Betrag der für die Nationalstrassen zweckgebundene Zollzuschlag im Jahre 1962 5 Rappen je Liter, so beläuft er sich heute, nach der letzten Revision des Bundesbeschlusses über die Finanzierung der Nationalstrassen auf 30 Rappen je Liter Treibstoff. Der nichtrückzahlbare Beitrag des Bundes an die Nationalstrassen wurde seit 1965 von 26 Millionen Franken auf jährlich 150 Millionen Franken erhöht. In den Jahren 1973 bis 1975 standen dem Bund aus dem ordentlichen Treibstoffzoll, dem Zollzuschlag und dem zusätzlichen Beitrag für die Nationalstrassen mehr Einnahmen zur Verfügung als er für seinen Anteil an den Bau, für Unterhaltsbeiträge, die Verwaltungskosten und die Verzinsung des Bundesvorschusses benötigte. Der Vorschuss an den Nationalstrassenbau, der 1972 einen Höchststand von 2784 Millionen Franken erreicht hatte, konnte bis Ende 1975 auf 2364 Millionen Franken vermindert werden. Freilich ist der Bund heute dringend darauf angewiesen, den Vorschuss an den Nationalstrassenbau nicht weiter ansteigen zu lassen, sondern rascher als vorgesehen zurückzuerhalten, damit die Mittel zur Erfüllung anderer, bereits laufender oder dringlicher Aufgaben verwendet werden können. In diesem Sinne haben wir Sie bereits in unserer Botschaft vom 29. August 1974 über die Beschaffung weiterer Einnahmen (BBl 1974 II 493) orientiert.

Seit Beginn der Nationalstrassenrechnung – im Jahre 1959 – hat der Bund für die Nationalstrassen rund 12,3 Milliarden Franken ausgegeben; davon sind rund 10 Milliarden Franken oder 81 Prozent bereits abbezahlt. Die Finanzierung der Nationalstrassen ist somit zufriedenstellend. Dank der Anpassungsfähigkeit der gewählten Finanzierungsart an die jeweiligen Verhältnisse kann sie auch künftig als gesichert gelten.

## 4 Das im Betrieb stehende Nationalstrassennetz

952 km Nationalstrassen oder 51,8 Prozent der Gesamtlänge des Netzes stehen im Betrieb. Diese Strecken liegen auf den Haupttransversalen des Landes mit dem grössten Verkehr; sie verbinden die grossen Städte Genf und Lausanne sowie Bern, Basel, Zürich und St. Gallen miteinander. Als Alpenstrasse ist die N 3/13 grösstenteils im Verkehr, aber auch die Zufahrten von den grossen Städten zu den Erholungs- und Fremdenverkehrsgebieten stehen im Betrieb, die N 1/N 9 von Genf und Lausanne nach dem Wallis, die N 2/N 1/N 6 von Basel, dem Mittelland und Bern nach dem Berner Oberland, Teile der N 2, N 4 und N 8 nach der Zentralschweiz und der N 3/N 4 von Basel, Schaffhausen und Zürich nach dem Glarner- und dem Bündnerland (Abb. 3).

Das bisher fertiggestellte und im Betrieb stehende Nationalstrassennetz hat sich im täglichen Verkehr bewährt. Es bietet dem Durchgangs- und Fernverkehr die erwarteten Vorteile, wie Ersparnisse an Zeit, Arbeitskraft, an Materialverschleiss und an Treibstoff.

Die Sicherheit auf den Autobahnen ist um ein Vielfaches grösser als auf den konventionellen Strassen. Menschlich und gesamtwirtschaftlich gesehen ist dies ein unschätzbare Gewinn. Aber nicht nur auf den Nationalstrassen ist die Verkehrssicherheit grösser, sondern, dank dieser Anlagen, auch auf dem übrigen Strassennetz. Durch die Nationalstrassen wird das übrige Netz entlastet. Das wirkt sich insbesondere für die zahllosen Ortschaften und Dörfer günstig aus, die vor Inbetriebnahme der betreffenden Nationalstrasse durchfahren werden mussten; wegen des geringeren ortsfremden Durchgangsverkehrs werden diese wieder wohnlicher und verkehrssicher.

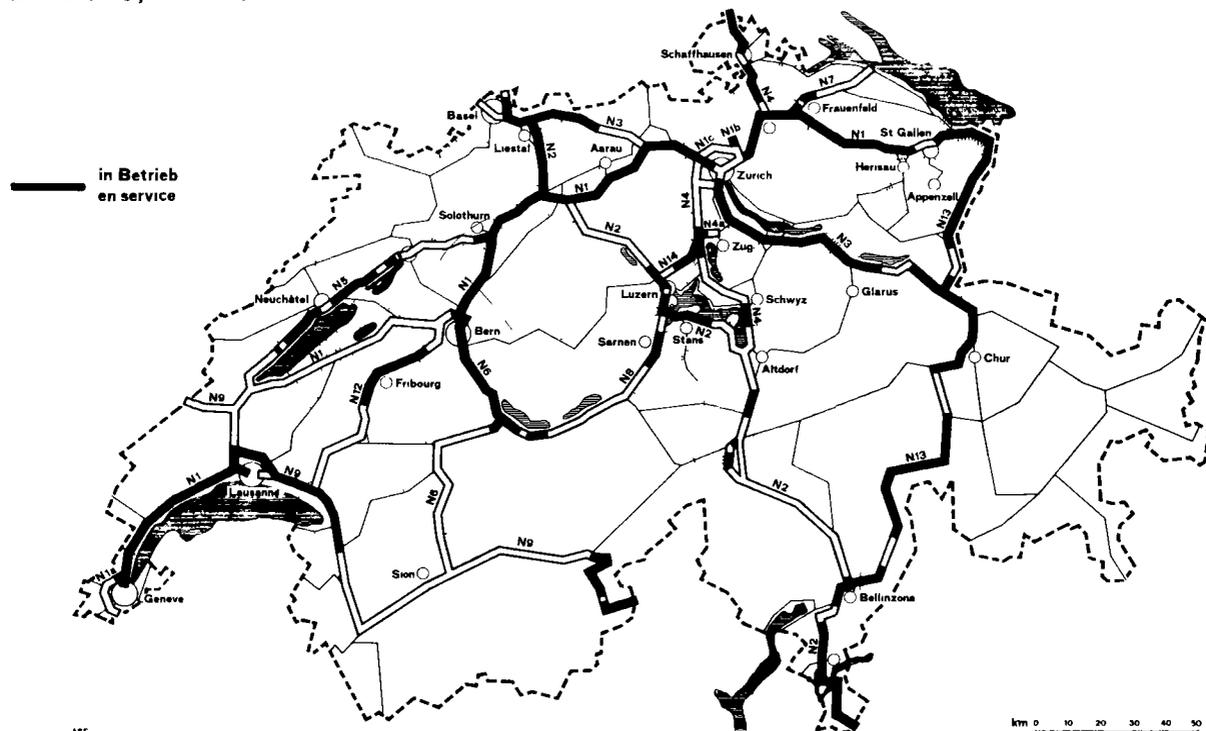
Die Nationalstrassen bedeuten in hohem Mass Umweltschutz. Sie ziehen den Verkehr vom bestehenden Strassennetz, das nur in den wenigsten Fällen immissionsarm gestaltet ist, ab und fassen ihn auf besonders hierfür ausgestalteten Verkehrsträgern zusammen. Das trifft auch in den Städten zu, wie dies die neuesten Erfahrungen mit einzelnen, vor verhältnismässig kurzer Zeit eröffneten städtischen Nationalstrassen und Stadtumfahrungen eindrücklich belegen. Entgegen den Bedenken und der Kritik, wie sie städtischen Nationalstrassen gegenüber erhoben wurden, zeigt sich ganz deutlich, dass durch die Kanalisierung des Verkehrs auf wenige städtische Hochleistungsstrassen in den Wohnquartieren weniger Verkehr und damit weniger Lärm und Abgase entstehen.

In vielen Belangen entsprechen die Nationalstrassen auch den Anliegen des Natur- und Heimatschutzes. Dadurch, dass die Nationalstrassen das bestehende Strassennetz vom Verkehr entlasten, wird mancher Strassenausbau, namentlich in Dörfern und Ortschaften unnötig oder er kann in bescheidenerem Mass gehalten werden. Dadurch bleiben Ortsbilder, historische Stätten und auch Landschaften im Bereich bestehender Strassen erhalten. Beim Bau der Nationalstrassen wird dem Natur- und Landschaftsschutz alle Beachtung geschenkt. Viele Nationalstrassenstrecken zeigen in ihrer Gestaltung denn auch ein erfreuliches Bild; sie

Schweizerische Nationalstrassen / Routes nationales suisses

In Betrieb, Ende 1975

En service, fin 1975



ASF

Abb./Fig. 3

1145

verbinden sich harmonisch mit der durchfahrenen Landschaft, ja, manche Gegend erhielt durch die Nationalstrassenbauten neue Akzente.

Das Nationalstrassennetz wurde Ende der fünfziger Jahre für einen Strassenverkehr (1 Mio. Motorfahrzeuge) geplant, wie er damals für das Jahr 1980 vorausgesagt worden war. Allein der Verkehr hat sich bedeutend rascher entwickelt. Bereits 1963 wurde der Motorisierungsstand erreicht, wie er für 1980 vorausgesehen worden war. Seither ist die Verkehrsentwicklung weitergegangen, wenn auch, in letzter Zeit, mit abgeschwächter Zuwachsrate. Im Jahre 1980 wird aber, aller Voraussicht nach, im Motorfahrzeugbestand die Zweimillionengrenze erheblich überschritten sein. Das Wunschenken, das auch der Initiative «Demokratie im Nationalstrassenbau» zugrunde liegt, auf den Bau dieser oder jener Teilstrecke des Nationalstrassennetzes könnte verzichtet werden, weil sie keinem Bedürfnis mehr entspreche, ist nicht realistisch. Sie ist unrealistisch sowohl bezogen auf den heutigen Verkehr als auch im Blick auf eine weitere Verkehrsentwicklung, selbst wenn diese als sehr gering angenommen wird. Die Wirklichkeit sieht anders aus. Das heute in Betrieb stehende Autobahnnetz ist aus dem Verkehrswesen unseres Landes nicht mehr wegzudenken. Die bestehenden herkömmlichen Hauptstrassen wären nicht in der Lage, noch den täglichen Verkehr aufzunehmen. Das tritt dort klar zutage, wo die entsprechenden Abschnitte des Nationalstrassennetzes noch nicht erstellt sind, wo also das Netz Lücken aufweist. Verkehrszusammenbrüche, beinahe unerträgliche Hemmnisse im Verkehrsablauf, eine unzumutbare Belastung der Anwohner in Ortschaften und Dörfern und ein tragisches Unfallgeschehen sind das tägliche oder mindest wöchentliche Bild. Die Verhältnisse lassen sich nur dadurch bessern, dass das beschlossene Nationalstrassennetz fertiggestellt wird, damit es als homogenes Verkehrssystem seine Aufgabe erst richtig erfüllen kann.

Raumplanerisch gesehen stellt das beschlossene Nationalstrassennetz den zu verwirklichenden Richtplan für das übergeordnete Strassennetz dar. Auf diesen Richtplan haben die Kantone ihr eigenes Strassennetz, Neubauten und Ausbauten bestehender Strassen abgestimmt und in Arbeit genommen.

Die Investitionen für den Strassenverkehr, die nach der Gesamtverkehrskonzeption zu leisten sind, werden auf der Grundlage des Nationalstrassennetzes vorgenommen.

Seit der Festlegung des Nationalstrassennetzes durch die eidgenössischen Räte, im Jahre 1960, haben sich somit die Gegebenheiten und Erfordernisse nicht verändert. Der Strassenverkehr hat nicht abgenommen, sondern er hat sich gegenteils stürmisch entwickelt, was die kapazitätsmässige Anpassung des Nationalstrassennetzes notwendig machte. Auch gegenwärtig zeigt der Strassenverkehr eine Tendenz zur Zunahme, wenn auch in abgeschwächter Form. Es sprechen somit keine Gründe dafür, den Bau des von der Bundesversammlung beschlossenen Nationalstrassennetzes nicht zielstrebig weiterzuführen und das Werk nicht plangemäss zu vollenden.

## 5 Die Volksinitiative «Demokratie im Nationalstrassenbau»

### 51 Der geltende Rechtszustand

In den Artikeln 36<sup>bis</sup> und 36<sup>ter</sup> der Bundesverfassung wird der Nationalstrassenbau im Grundsatz wie folgt geregelt:

Der Bund stellt auf dem Wege der Gesetzgebung die Errichtung und Benützung eines Netzes von Nationalstrassen sicher. Zu Nationalstrassen können die wichtigsten Strassenverbindungen von gesamtschweizerischer Bedeutung erklärt werden (Art. 36<sup>bis</sup> Abs. 1 BV).

Die Kantone bauen und unterhalten die Nationalstrassen nach den Anordnungen und unter der Oberaufsicht des Bundes (Art. 36<sup>bis</sup> Abs. 2 erster Satz BV).

Die Erstellungskosten der Nationalstrassen werden auf Bund und Kantone verteilt, wobei die Belastung der einzelnen Kantone durch die Nationalstrassen sowie ihr Interesse und ihre Finanzkraft zu berücksichtigen sind (Art. 36<sup>bis</sup> Abs. 4 BV).

Der Bund leistet seinen Anteil an die Finanzierung der Nationalstrassen aus dem für diese Strassen bestimmten Teil des Reinertrages des Zolles auf Treibstoffen für motorische Zwecke, aus dem Ertrag eines für die Nationalstrassen zweckgebundenen Zollzuschlages und mittels eines jährlichen Beitrages aus allgemeinen Bundesmitteln (Art. 36<sup>ter</sup> BV).

In Ausführung dieser Verfassungsbestimmungen sieht das Bundesgesetz vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen für den Bau dieser Strassen die folgenden vier Verfahrensstadien mit den entsprechenden Zuständigkeiten der Bundes- und Kantonsbehörden vor:

- die Planung,
- die generelle Projektierung,
- die Ausführungs-Projektierung und
- den Bau.

Die *Planung* der Nationalstrassen wird durch einen einfachen Bundesbeschluss der Bundesversammlung abgeschlossen. Mit diesem Verwaltungsakt entscheidet die Bundesversammlung über die allgemeine Linienführung und die Art der zu errichtenden Nationalstrassen. Die Bundesversammlung hat dies für das gesamte Nationalstrassennetz mit Beschluss vom 21. Juni 1960 über die Festlegung des Nationalstrassennetzes und zwei Nachträgen getan.

Das *generelle Projekt* einer Nationalstrasse stellt die schon recht genaue Linienführung der Strasse, die Anschlussstellen und die Kreuzungsbauwerke dar. Es wird von den Kantonen im Auftrag des Eidgenössischen Amtes für Strassen- und Flussbau ausgearbeitet und diesem mit den Vernehmlassungen der Gemeinden und der Stellungnahme der kantonalen Regierung zur Genehmigung durch

den Bundesrat übermittelt. Der Bundesrat genehmigt die generellen Projekte nach Durchführung des bundesinternen Vernehmlassungsverfahrens und legt damit die genaue Linienführung der Nationalstrassen planerisch fest.

Das *Ausführungsprojekt* einer Nationalstrasse gibt Aufschluss über Art, Umfang und Lage des Werkes samt allen Nebenanlagen, die Einzelheiten seiner bautechnischen Gestaltung und die Baulinien. Die von den Kantonen ausgearbeiteten Projekte werden öffentlich aufgelegt; über die eingelangten Einsprachen entscheidet die kantonale Regierung. Die so bereinigten Ausführungsprojekte werden dem Eidgenössischen Departement des Innern zur Genehmigung vorgelegt. Mit der Genehmigung des Ausführungsprojektes sind Linienführung und Bauart endgültig bestimmt.

Im Rahmen des vom Bundesrat festgelegten Bauprogrammes kann dann mit dem *Bau* des betreffenden Nationalstrassenabschnittes begonnen werden.

Steht die Demokratisierung des Nationalstrassenbaues zur Diskussion, stellt sich die Frage, welche *Rechtsmittel* nach heutigem Recht gegen die Entscheide der zuständigen Behörden im Projektgenehmigungsverfahren gegeben sind.

Die Entscheidungen der Bundesversammlung über die Festlegung des Nationalstrassennetzes und die allgemeine Linienführung der Nationalstrassen sind endgültig. Auf diese Entscheide kann nur die Bundesversammlung selbst zurückkommen.

Der Entscheid des Bundesrates über das generelle Projekt einer Nationalstrasse ist ebenfalls endgültig; er kann an keine andere Instanz weitergezogen werden. In einem Wiedererwägungsentscheid kann der Bundesrat jedoch auf frühere Genehmigungsentscheide zurückkommen.

Gegen die Entscheide der kantonalen Regierungen im Bereinigungsverfahren für die Ausführungsprojekte ist bei Einsprachen gegen Enteignungen und Landumlegungen Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht, in den übrigen Fällen Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat möglich. Genehmigungsentscheide des Eidgenössischen Departements des Innern sind Verfügungen über Pläne und dementsprechend an den Bundesrat weiterziehbar.

Ausserhalb dieser förmlichen Rechtsverfahren sind noch Einwirkungsmöglichkeiten gegeben, die sich aus den allgemeinen Volksrechten ergeben: Petitionen, Volksinitiativen nach kantonalem Recht oder gar eidgenössische Verfassungsinitiativen und persönliche Vorstösse in den eidgenössischen Räten.

## 52 Zielsetzung der Volksinitiative

Die Volksinitiative «Demokratie im Nationalstrassenbau» will die Bundesversammlung «über Konzeption, Linienführung und Ausführung der Nationalstrassen» entscheiden lassen. Damit würde gegenüber der heutigen Rechtslage zusätzlich die Zuständigkeit zur endgültigen Festlegung der Linienführung der

einzelnen Nationalstrassenzüge und zur Bestimmung der «Ausführung der Nationalstrassen», womit wohl in erster Linie das Bauprogramm der Nationalstrassen gemeint sein dürfte, vom Bundesrat auf die Bundesversammlung verlegt. Durch die drei Begriffe «Konzeption», «Linienführung» und «Ausführung» werden praktisch alle Stufen der Vorbereitung, Ausarbeitung und Verwirklichung eines Projektes erfasst. Bei strenger Auslegung der Verfassungsbestimmung hätte sich die Bundesversammlung somit erneut mit der Gesamtplanung, soweit die einzelnen Nationalstrassenzüge nicht schon erstellt sind, mit der Streckenführung der Nationalstrassen im einzelnen und mit dem Bauprogramm zu befassen. Alle diese Entscheide der Bundesversammlung unterständen dem fakultativen Referendum.

### **53 Würdigung der einzelnen Begehren der Initiative**

#### **531 Zielsetzung der Initiative im Verhältnis zum geltenden Verfassungsrecht**

Artikel 36<sup>bis</sup> Absatz 1 BV, der auch nach Annahme der Volksinitiative voll gültig bliebe, verpflichtet den Bund, auf dem Wege der Gesetzgebung die Errichtung und Benützung eines Nationalstrassennetzes sicherzustellen. Damit der Bund diesen Auftrag erfüllen kann, wurden mit Billigung des Volkes – die Verfassungsartikel über die Nationalstrassen sind seinerzeit mit überwältigendem Mehr von Volk und Ständen angenommen worden und gegen das Nationalstrassengesetz wurde kein Referendum ergriffen – alle wichtigen Entscheidungen über den Bau der Nationalstrassen den Bundesbehörden in die Hand gelegt: der Bundesversammlung, dem Bundesrat und dem Eidgenössischen Departement des Innern.

Schon die Übertragung bisheriger Kompetenzen des Bundesrates auf die Bundesversammlung wäre unzweckmässig. Bereits heute kann die Bundesversammlung, wenn sie dies wünscht, durch Revision ihres Beschlusses vom 21. Juni 1960 über die Festlegung des Nationalstrassennetzes die allgemeine Linienführung einer Nationalstrasse beeinflussen und beispielsweise bestimmen, ob eine Nationalstrasse ein bestimmtes Gebiet durchfahren soll oder nicht. Müsste das Parlament aber für alle noch nicht erstellten Nationalstrassenabschnitte die generellen Projekte neu genehmigen, wäre dies unrationell, und es läge nicht im Interesse einer Entlastung der Bundesversammlung von Routinegeschäften. Da die generelle Projektierung – als eine der Festlegung der allgemeinen Linienführung nachfolgende Arbeitsphase – einen intensiven Kontakt zwischen den Projektierenden und den betroffenen Grundeigentümern, Interessengruppen, Gemeinden, Kantonen und endlich den interessierten Bundesstellen erfordert, ist sie nach der Art der Tätigkeit klar eine Aufgabe der Exekutive und der Verwaltung und nicht der gesetzgebenden Behörde.

Auf das Bauprogramm für die Nationalstrassen nimmt die Bundesversammlung im jährlichen Voranschlag Einfluss; es kann nicht ihre Aufgabe sein, die Einzelheiten der jährlichen und der langfristigen Bauprogramme festzulegen.

Vollends fragwürdig wäre es, die Beschlüsse der Bundesversammlung über «Konzeption, Linienführung und Ausführung der Nationalstrassen» dem Volk zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen, wenn dies ein Referendum verlangt. Die Beschlüsse über die endgültige Linienführung der Nationalstrassen und über die Ausführung sind ihrer Natur nach immer Teilentscheide, die einzelne Abschnitte des Netzes betreffen. Wollte man also dem Willen der Initiative nachkommen, so hätten sich das Parlament und allenfalls auch die Stimmbürger innerhalb der langen Erstellungsdauer des Nationalstrassennetzes immer wieder zu einzelnen Projekten und zum entsprechenden Bauprogramm zu äussern. Das bedeutete schon einen grossen Aufwand. Bedenklicher wäre aber, dass damit allenfalls Teile des Netzes wegen einer vielleicht momentan negativen Stimmung des Volkes nicht erstellt werden könnten. Die wichtigsten Strassenverbindungen von gesamtschweizerischer Bedeutung sind jedoch zu Nationalstrassen erklärt worden. Der verfassungsrechtliche Auftrag geht dahin, ein den Strassen der Region und der Kantone übergeordnetes schweizerisches Hochleistungsstrassennetz zu errichten. Mit diesem Auftrag ist die mögliche Konsequenz der Initiative, dass eine Nationalstrassenroute durch Lücken unterbrochen würde, nicht vereinbar. Wegen fehlender Teilstücke würde unter Umständen das Funktionieren eines ganzen, mit bedeutenden Mitteln erstellten Nationalstrassenzuges in Frage gestellt.

Verwaltungsentscheide, wie z. B. Projektgenehmigungen durch die zuständigen Behörden, lassen sich jederzeit ändern d. h. praktisch solange, als eine Strasse nicht gebaut ist. Auf Volksentscheide über die Bauausführung oder die Linienführung einer Nationalstrasse könnte indessen aus praktischen und politischen Gründen nicht rasch zurückgekommen werden. Würde also ein Strassenprojekt in einer Volksabstimmung abgelehnt, so bliebe die entsprechende Lücke im Nationalstrassennetz unter Umständen während langer Zeit bestehen.

Ein lückenhaftes Nationalstrassennetz würde den Interessen der dort ansässigen Bevölkerung nicht gerecht. Sie wäre einem grossen Verkehr ausgesetzt. Er würde durch die auf ihr Gebiet zustossenden Nationalstrassen angezogen und kanalisiert und müsste sich auf dem bestehenden Strassennetz durch Dörfer und Ortschaften zwängen. Die heute noch bestehenden Lücken in gewissen Nationalstrassenzügen, z. B. längs des Walensees, im sanktgallischen Rheintal, im Domleschg oder zwischen Freiburg und Lausanne zeigen dies deutlich. Der im Sinne der Volksinitiative nach Artikel 36<sup>bis</sup> Absatz 1 BV einzufügende Absatz 1<sup>bis</sup> würde demzufolge in seiner Zielsetzung in direktem Widerspruch zum weiter geltenden Absatz 1 stehen. Verfassungsrevisionen, die nicht zu einer Verbesserung, sondern zu einer Verschlechterung der geltenden Rechtsordnung führen und diese verunsichern, sind abzulehnen.

### **532 Demokratisierung im Nationalstrassenbau**

Die Zuständigkeit im Nationalstrassenbau ist in Verfassung und Gesetz festgelegt. Die Rechtsverfahren zur Aufstellung, Bereinigung und Genehmigung

der Nationalstrassenprojekte wurden, soweit dies zweckmässig und vernünftig ist, durchaus demokratisch ausgestaltet. Das heute geltende Planungssystem und Projektgenehmigungsverfahren erlaubt es, auf lokale und regionale Begehren einzutreten, ohne damit die nationalen Interessen zu vernachlässigen.

### 533 Mitbestimmung in der Planung

Volksabstimmungen über die Linienführung und den Bau von einzelnen Nationalstrassenabschnitten sind von der Sache her wenig sinnvoll.

Die Volksinitiative wirft ein Problem auf, das schon oft diskutiert, aber auch auf unteren Stufen des Gemeinwesens noch kaum mit Erfolg gelöst worden ist. Es geht um die Frage, wie weit und in welcher Art die Stimmbürgerschaft bei Teil- oder Gesamtplanungen der öffentlichen Hand sinnvoll mitwirken kann. Schon wiederholt sind in Gemeinden und in Kantonen Fälle aufgetreten, in denen die Stimmbürgerschaft einen Gesamtplan zwar gebilligt, später aber bei veränderter öffentlicher Meinung Verwirklichungsetappen abgelehnt hat. Derartige Zufallsentscheide erwiesen sich später selten als glücklich. Entweder blieb das Gesamtkonzept Stückwerk, das den ihm ursprünglich zugewiesenen Zweck nicht zu erfüllen vermochte, oder das Gesamtkonzept musste später mit wesentlichen Mehraufwendungen doch verwirklicht werden. Mit der Demokratisierung der Planung auf Bundesebene und bei den Nationalstrassen beginnen zu wollen, wäre wenig sinnvoll, weil gerade hier Entscheidungen immer nur über einzelne Teilstrecken getroffen werden könnten, deren Auswirkungen aber ganze Nationalstrassenzüge unter Umständen sehr nachteilig beeinflussen würden. Auch könnten den einzelnen, dem Volk vorgelegten Entscheiden keine Alternativen beigegeben werden. Das würde bedeuten, dass bei Ablehnung der Projekte die betreffende Nationalstrasse im besten Fall auf Jahre hinaus nicht erstellt werden könnte.

Derartige Entscheidungen der Stimmbürger hätten aber bei Nationalstrassen noch weitergehende Auswirkungen. Gestützt auf das im Jahre 1960 von der Bundesversammlung beschlossene Nationalstrassennetz haben viele Kantone in Strassenrichtplänen das kantonale Strassennetz auf die Nationalstrassen ausgerichtet. Das war deshalb gegeben, weil die Nationalstrassen die Hauptverkehrsarterien des Landes bilden. In manchen Kantonen sind nach diesen Strassenrichtplänen schon erhebliche Dispositionen getroffen, neue Strassenzüge erstellt und bestehende ausgebaut worden. Würde nun in einem verhältnismässig späten Zeitpunkt ein Nationalstrassenzug durch Volksentscheid aus dem Netz herausgebrochen, ergäbe sich damit nicht nur eine Lücke im betreffenden Nationalstrassenzug, sondern auch die kantonale Strassenplanung und -verwirklichung würde stark beeinträchtigt. Es bildete sich ein Vakuum, das zu erheblichen Störungen im Verkehrsablauf und zu einer spürbaren Benachteiligung der betroffenen Landesegend führen müsste. Diese Aussichten belegen die Unzweckmässigkeit von Volksabstimmungen über die Projektierung und den Bau einzelner Nationalstrassenabschnitte.

### 534 Die Übergangsbestimmung

Die Übergangsbestimmung der Initiative müsste zu volkswirtschaftlich und verkehrspolitisch widersinnigen Konsequenzen führen. Sie bewegt sich an der Grenze des praktisch Möglichen und rechtlich Zulässigen. In der Übergangsbestimmung verlangt die Initiative, es seien alle Nationalstrassen und -strassenabschnitte, die am 1. August 1973 noch nicht erstellt oder noch nicht in Ausführung begriffen waren, der Beschlussfassung gemäss der vorgeschlagenen neuen Verfassungsnorm zu unterwerfen. Dieser Zusatz wirft eine Reihe schwieriger Auslegungsfragen auf und hätte unter Umständen schwere Folgen. Was versteht der Initiativtext unter den Begriffen «Nationalstrasse», «Nationalstrassenabschnitte» und «Ausführung»? Sind damit die einzelnen Nationalstrassenzüge, längere Strecken wie z. B. Lausanne–Yverdon oder Schaffhausen–Winterthur gemeint oder Bauabschnitte nach dem technischen Bauprogramm, und handelt es sich bei der «Ausführung» um die bauliche oder auch schon um die planerische Tätigkeit oder die Projektierung? Nimmt man an, unter dem Begriff «Nationalstrassen und -strassenabschnitte» würden Bauabschnitte nach dem technischen Bauprogramm verstanden und unter der «Ausführung» der Beginn der eigentlichen Bauarbeiten, dann ist darauf hinzuweisen, dass in der Zeit zwischen dem 1. August 1973 und dem 31. Dezember 1975 an mehr als 20 Nationalstrassenabschnitten mit Bauarbeiten begonnen worden ist. Nach konstanter Rechtslehre und Praxis vermag das Zustandekommen von Verfassungsinitiativen gegenüber gesetz- und rechtmässigen Handlungen der Behörden keine aufschiebende Wirkung zu entfalten. Die Behörden können mit anderen Worten nicht eine Tätigkeit, die ihnen durch Verfassung und Gesetz vorgeschrieben ist, aussetzen, wenn in dieser Materie ein Volksbegehren anhängig gemacht worden oder zustande gekommen ist, das diese Tätigkeit bei Gutheissung der Initiative durch die Stimmbürger in Frage stellen würde. Das Zustandekommen von Initiativen hat noch keine Rechtswirkungen; massgebend ist erst der jeweilige Volksentscheid über die Annahme oder Ablehnung der betreffenden Initiative. Das muss auch für die Lancierung und das Zustandekommen der Initiative «Demokratie im Nationalstrassenbau» gelten. Mit dem Nationalstrassenbau war ungeachtet der Volksinitiative weiterzufahren. Bis zur Volksabstimmung über die Initiative wird die Zahl der neu begonnenen Nationalstrassenabschnitte noch weiter steigen, ja es dürften sogar Strecken, mit deren Bau nach dem 1. August 1973 begonnen wurde, fertiggestellt sein und in Betrieb stehen.

Es wäre nun unvernünftig, das Risiko einzugehen, dass die entstandenen Strassenbauten wieder abgetragen werden müssten. Die Folgen solcher Volksentscheide wären kaum auszudenken. Soeben dem Betrieb übergebene neue Nationalstrassen müssten unter Umständen geschlossen und unter erheblichem baulichem Aufwand wiederum abgerissen werden. Hunderte von Millionen Franken, die für die Erstellung der Werke aufgewendet wurden, und Dutzende von Millionen Franken, die der Abbruch der Bauwerke erfordern würde, wären verschwendetes Geld. Man hätte zahllosen Grundeigentümern für den Bau der National-

strasse unnötig Land weggenommen und vollzogene Güterzusammenlegungen garieten wiederum in ein neues, Jahre dauerndes Umlegetfahren. Durch das Herausbrechen eines Nationalstrassenzuges aus dem Netz würden schliesslich die Strassenrichtpläne der betreffenden Region sinnlos; sie müssten neu bearbeitet werden, wobei an die Stelle der aufgegebenen Nationalstrasse andere Strassenzüge zu treten hätten. Alle diese denkbaren Konsequenzen der Übergangsbestimmung beeinträchtigten die Rechtssicherheit stark. Entscheidungen, die Bund, Kantone und Gemeinden in der Strassenplanung, in der Raumplanung und im Strassenbau getroffen haben und Dispositionen unzähliger Grundeigentümer, also persönliche Eigentums-, Besitzes- und Vermögensverhältnisse, könnten durch Volksabstimmungen im Sinne der Übergangsbestimmung der Initiative mit einem Schlag einschneidend verändert werden. Damit rührte die neue Rechtsordnung an eine wichtige Grundlage unseres Staates und insbesondere unserer Demokratie. Selbst der engagierte Anhänger der Volksinitiative «für vermehrte Mitbestimmung der Bundesversammlung und des Schweizervolkes im Nationalstrassenbau» kann vernünftigerweise kaum wünschen, dass die Wahrung des Mitbestimmungsgedankens im einzelnen Fall um diesen Preis erkauft werden müsste.

## 6 Gesamtwürdigung der Volksinitiative

Die von der Volksinitiative «Demokratie im Nationalstrassenbau» vorgeschlagene Änderung der geltenden Rechtsordnung im Nationalstrassenbau ist abzulehnen. Das neue Recht stände in scharfem Gegensatz zur Zielsetzung des geltenden Verfassungs- und Gesetzesrechtes über den Bau der Nationalstrassen. Artikel 36<sup>bis</sup> Absatz 1 BV verpflichtet den Bund, die Errichtung und Benützung eines Netzes von Nationalstrassen sicherzustellen. Im Sinne dieser Verfassungsbestimmung wurden alle wichtigen Entscheide über den Bau der Nationalstrassen den Bundesbehörden in die Hand gelegt. Der vorgeschlagene Artikel 36<sup>bis</sup> Absatz 1<sup>bis</sup> würde die Entscheidungskompetenzen derart ändern, dass die Verwirklichung des beschlossenen Netzes nicht mehr gesichert wäre. – Das heute geltende Planungs- und Projektgenehmigungsverfahren im Nationalstrassenbau ermöglicht, auf lokale und regionale Begehren einzutreten, ohne damit gegen nationale Interessen zu verstossen. – Die Übergangsbestimmung der Initiative hatte volkswirtschaftlich und verkehrspolitisch widersinnige Folgen. Soeben fertiggestellte oder entstehende Nationalstrassenbauten müssten – als Folge von Volksabstimmungen – möglicherweise wieder abgetragen werden.

Diese Erwägungen führen zum Schluss, Volk und Ständen die Verwerfung der Volksinitiative «Demokratie im Nationalstrassenbau» zu empfehlen. Ein Gegenvorschlag zu der Initiative drängt sich nicht auf. Die im heute geltenden Nationalstrassenrecht vorgesehene Kompetenzabgrenzung und -ausübung hat sich bewährt. Begründete Postulate auf Änderung dieser Rechtsordnung liegen keine vor. Es ist vielmehr angezeigt, die eingespielte und durch eine langjährige

Praxis erhärtete Kompetenz- und Verfahrensordnung im Nationalstrassenbau beizubehalten, damit das heute gut zur Hälfte erstellte nationale Strassennetz zielstrebig vollendet werden kann.

Wir empfehlen Ihnen, dem nachstehenden Beschlussentwurf zuzustimmen und damit Volk und Ständen die Verwerfung der Initiative zu beantragen.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

Bern, den 26. Mai 1976

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident:

**Gnägi**

Der Bundeskanzler:

**Huber**

(Entwurf)

**Bundesbeschluss  
über die Volksinitiative  
«Demokratie im Nationalstrassenbau»**

*Die Bundesversammlung  
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

nach Prüfung der am 22. Juli 1974 eingereichten Volksinitiative «Demokratie im Nationalstrassenbau»<sup>1)</sup>,

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 26. Mai 1976<sup>2)</sup>,

*beschliesst:*

Art. 1

<sup>1</sup> Die Volksinitiative «Demokratie im Nationalstrassenbau» vom 22. Juli 1974 wird der Abstimmung von Volk und Ständen unterbreitet.

<sup>2</sup> Die Initiative verlangt folgende Ergänzung der Bundesverfassung:

*Artikel 36<sup>bis</sup>, Absatz 1<sup>bis</sup> (neu)*

Die Bundesversammlung beschliesst über Konzeption, Linienführung und Ausführung der Nationalstrassen. Diese Beschlüsse sind dem Volk zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen, wenn es von 30 000 Stimmberechtigten oder von acht Kantonen verlangt wird.

*Übergangsbestimmung*

Alle Nationalstrassen und -strassenabschnitte, die am 1. August 1973 noch nicht erstellt oder noch nicht in Ausführung begriffen waren, unterliegen der Beschlussfassung gemäss Artikel 36<sup>bis</sup>, Absatz 1<sup>bis</sup>.

Art. 2

Volk und Ständen wird die Verwerfung der Volksinitiative beantragt.

<sup>1)</sup> BBI 1974 II 540

<sup>2)</sup> BBI 1976 II 1133

## **Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Volksinitiative «Demokratie im Nationalstrassenbau» (Vom 26. Mai 1976)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1976
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	28
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	76.053
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.07.1976
Date	
Data	
Seite	1133-1155
Page	
Pagina	
Ref. No	10 046 780

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.