

88.060

**Botschaft
über die Volksinitiative «Stopp dem Beton – für eine
Begrenzung des Strassenbaus!»**

vom 31. August 1988

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen unsere Botschaft über die Volksinitiative «Stopp dem Beton – für eine Begrenzung des Strassenbaus!» und beantragen Ihnen, die Initiative Volk und Ständen mit der Empfehlung auf Verwerfung zur Abstimmung zu unterbreiten.

Der Entwurf zu einem entsprechenden Bundesbeschluss liegt bei.

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

31. August 1988

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Stich

Der Bundeskanzler: Buser

Übersicht

Die Volksinitiative «Stopp dem Beton – für eine Begrenzung des Strassenbaus!» verlangt, dass der Höchstumfang des allgemein und öffentlich dem motorisierten Verkehr zugänglichen Strassennetzes gesamtschweizerisch auf dem Niveau vom 30. April 1986 stabilisiert wird. Das bedeutet, dass – abgesehen von zwei Ausnahmen, nämlich der Erschliessung dünn besiedelter Regionen und Anpassungen ans Strassennetz nach Aufgabe von Strassen- oder Autobahnprojekten – neue Strassen und Strassenerweiterungen nur gebaut werden dürfen, wenn gleich grosse, bestehende Strassenflächen in derselben Region andern Zwecken zugeführt werden. Kantonale und kommunale Bestimmungen über die Mitwirkung der Stimmberechtigten bei Strassenbauentscheiden bleiben vorbehalten.

Gemäss Bundesverfassung ist das Strassenwesen mit Ausnahme der Nationalstrassen Sache der Kantone. Das vorgeschlagene neue Verfassungsrecht würde die kantonale Strassenhoheit empfindlich einschränken, ohne dem Bund zur Durchsetzung des neuen Rechts gleichzeitig entsprechende Kompetenzen einzuräumen.

Die Initiative ist aber insbesondere aus sachlichen Gründen abzulehnen. Sie verlangt in mehrerer Hinsicht praktisch kaum Durchführbares. Eine Begrenzung des Umfangs des schweizerischen Strassennetzes durch einen Verfassungszusatz (etwa vom Jahre 1990) auf die am 30. April 1986 festgestellte Netzlänge bedeutete angesichts der in der Zwischenzeit verwirklichten und in Realisierung begriffenen Bauvorhaben einen unverhältnismässigen Eingriff. Und die Bestimmung, wonach neue Strassen oder Strassenerweiterungen nur gebaut werden dürfen, wenn gleich grosse Flächen des bestehenden, dem motorisierten Strassenverkehr geöffneten Strassennetzes in der gleichen Region andern Zwecken zugeführt werden, ist im Regelfall nicht zu verwirklichen. Die für besondere Fälle vorgesehenen Ausnahmen vermögen daran nichts Wesentliches zu ändern.

Der Volksinitiative ist kein Gegenvorschlag gegenüberzustellen.

Aus rechtlichen und sachlichen Gründen beantragt der Bundesrat, die Initiative Volk und Ständen mit der Empfehlung auf Verwerfung zu unterbreiten.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

11 Formelles

Am 25. Februar 1986 reichte ein ad-hoc-Komitee vorwiegend aus Vertretern grüner und der Poch nahestehenden politischen Gruppierungen rechtzeitig eine mit 111 277 gültigen Unterschriften versehene Volksinitiative «Stopp dem Beton – für eine Begrenzung des Strassenbaus!» ein. Mit Verfügung vom 14. April 1986 stellte die Bundeskanzlei das formelle Zustandekommen der Initiative fest (BBl 1986 II 88).

111 Wortlaut der Initiative

Die vorgeschlagene Initiative lautet:

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 36^{quater} (neu)

¹ Der Umfang des schweizerischen Strassennetzes, welches dem motorisierten Strassenverkehr allgemein und öffentlich zugänglich ist, darf den am 30. April 1986 festgestellten Umfang bezüglich der bedeckten Oberfläche nicht überschreiten.

² Neue Strassen und Strassenerweiterungen dürfen nur gebaut werden, wenn gleich grosse Flächen des bestehenden, dem motorisierten Strassenverkehr allgemein und öffentlich zugänglichen Strassennetzes in der gleichen Region anderen Zwecken zugeführt werden.

³ Die Kantone können in folgenden Fällen eine Ausnahmegewilligung erteilen:

- a. falls in einer dünn besiedelten Region infolge unzureichender Erschliessung untragbare Verhältnisse herrschen und keine andere Lösung ins Auge gefasst werden kann;
- b. falls infolge Aufgabe eines Strassen- oder Autobahnprojektes Anpassungen ans Strassennetz vorgenommen werden müssen.

⁴ Normen von Kantonen und Gemeinden über die Mitwirkung der Stimmberechtigten bei Entscheidungen über den Strassenbau bleiben vorbehalten.

Die Übersetzungen des Initiativtextes waren vor dem Start zur Unterschriftensammlung von den Sprachdiensten der Bundeskanzlei bereinigt worden. (BBl 1984 II 1298; FF 1984 II 1318; FF[i] 1984 II 1208).

Die Initiative ermächtigt das aus 26 Urhebern bestehende Initiativkomitee, die Volksinitiative mit einfacher Mehrheit zurückzuziehen.

112 Gültigkeit der Initiative

112.1 Einheit der Form und der Materie

Die Initiative erfüllt die Gültigkeitsvorschriften von Artikel 121 Absätze 3 und 4 der Bundesverfassung (BV) und von Artikel 75 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (SR 161.1). Sie hat die Form des ausgearbeiteten Entwurfs und wahrt den Grundsatz der Einheit der Materie.

112.2 Durchführbarkeit

Materiell verlangt die Initiative – wie noch auszuführen sein wird – in mehrerer Hinsicht praktisch kaum Durchführbares.

Zwar gibt es keine bundesrechtliche Bestimmung, wonach eine undurchführbare Initiative ungültig zu erklären ist. Undurchführbare Aufgaben könnten indessen gar nicht in den Bereich staatlicher Tätigkeit fallen. Deshalb könnte darüber vernünftigerweise auch keine Volksabstimmung stattfinden (BBl 1986 I 158).

Nach Literatur und Praxis muss die Undurchführbarkeit erstens eine offenkundige und zweitens eine faktische, nicht bloss eine rechtliche oder zeitliche sein. In der Regel sind Initiativen auslegungsbedürftig. «Kann ... einem Initiativtext nach den anerkannten Auslegungsregeln eine Bedeutung beigemessen werden, die das Begehren nicht als offensichtlich und ohne jeden Zweifel undurchführbar erscheinen lässt, so darf der Entscheid über das Initiativbegehren der Volksabstimmung nicht entzogen werden» (Bundesgerichtsurteil vom 24. Juni 1965, in ZBl 1966, S. 36/37; Amtl. Bull. N 1977 31, S. 85 ff.; BBl 1978 II 694).

Wenngleich die mit der Initiative «Stopp dem Beton – für eine Begrenzung des Strassenbaus!» geforderten Massnahmen in der Praxis teilweise kaum realisierbar wären, ist die Initiative weder rechtlich noch faktisch undurchführbar.

Die Initiative ist somit gültig und Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten.

12 Ausgangslage

121 Das schweizerische Strassennetz

Ende 1984 wies das schweizerische Strassennetz eine Gesamtlänge von 70 926 km auf.

	1984	1985
Davon waren:		
– Nationalstrassen	1 359 km	1 384 km
– Staatsstrassen (Kantonsstrassen)	18 370 km	18 435 km
– Gemeindestrassen	51 197 km	nicht erhoben
Total	70 926 km	

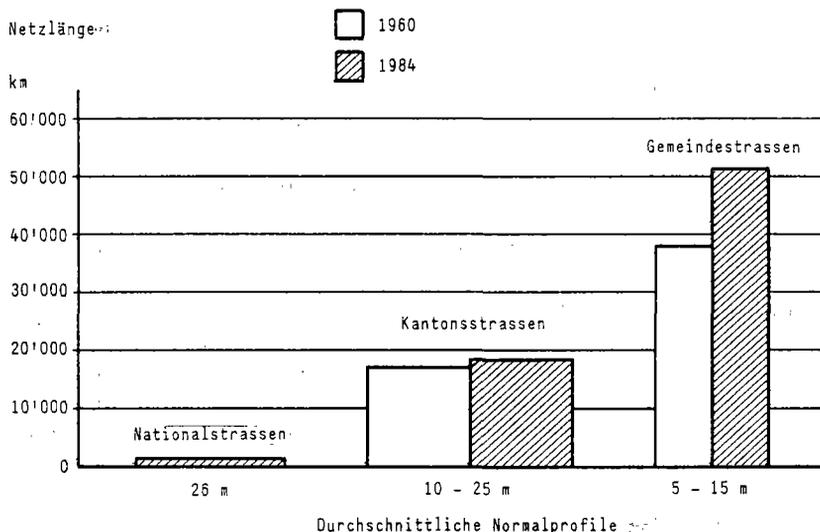
Die dafür beanspruchte Fläche betrug 1984/85¹⁾:

	km ²	%
Nationalstrassen	52,48	8
Kantonsstrassen	216,04	32
Gemeindestrassen	323,07	49
Parkflächen innerorts	73,94	11
Total	665,53	100

Die Gesamtfläche der Schweiz beträgt 41 293 km²; die produktive Fläche 32 493 km². Das gesamte schweizerische Strassennetz beanspruchte 1984 665,5 km² oder 1,6 Prozent der Gesamtfläche bzw. 2,0 Prozent der produktiven Fläche. Ende 1987 waren 1451 km Nationalstrassen fertiggestellt und im Betrieb; nach Abzug der nicht in Betracht fallenden Tunnelstrecken überdecken sie eine Fläche von 38 km² oder 0,9 Promille der Gesamtfläche bzw. 1,2 Promille der produktiven Fläche der Schweiz.²⁾

In diesem Zusammenhang interessant ist die Entwicklung der Strassennetzlängen in der Schweiz zwischen 1960 und 1984.

Strassennetzlängen 1960 und 1984



¹⁾ Quelle: GVF-Bericht 3/87, Eidgenössisches Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement, Stab für Gesamtverkehrsfragen.

²⁾ Quelle: Bundesamt für Statistik, Statistisches Jahrbuch der Schweiz (Arealstatistik) und Angaben des Bundesamtes für Strassenbau.

Wie diese Darstellung zeigt, ist der grösste Zuwachs an Strassenlänge bei den Gemeindestrassen zu verzeichnen. Das ist deshalb nicht verwunderlich, weil die Gemeindestrassen der Feinerschliessung der Wohngebiete wie auch der Industrie-, Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebe dienen.

In den letzten 30–40 Jahren hat sich der Lebensraum unseres Landes schneller und stärker verändert als in der gesamten Siedlungsgeschichte zuvor. Einige Vergleichszahlen belegen dies schlaglichtartig:

Allein zwischen 1962 und 1987 nahm die Bevölkerung der Schweiz um rund eine Million Einwohner zu.

In den letzten 30 Jahren hat sich die Zahl der Gebäude mehr als verdoppelt. Heute überdecken unser Land mehr als zwei Millionen Gebäude, wovon rund die Hälfte Wohngebäude sind. Ein Viertel der Wohnungen sind Einfamilienhäuser, die 63 Prozent der für das Wohnen benötigten Landfläche beanspruchen. Kam 1960 auf vier neue Wohnungen ein Einfamilienhaus, war es 1980 bereits ein Einfamilienhaus auf zwei neue Wohnungen in Mehrfamilienhäusern.

Lebten um 1900 durchschnittlich 4,6 Personen in einem Haushalt, waren es 1985 noch 2,5 Personen. Jeder Dritte der 2,5 Millionen Haushalte ist ein Einpersonenhaushalt. Die durchschnittliche Wohnfläche nahm dabei zwischen 1961/1970 und 1976/1980 von 81 auf 103 m² je Haushalt zu.

Zwischen 1970 und 1980 hat sich die Zahl der Zweit- und Ferienwohnungen auf 240 000 verdoppelt.

Der Landwirtschaft gingen seit 1945 zwischen 120 000–130 000 ha Boden verloren.

Enorm gestiegen ist die Mobilität unserer Bevölkerung. Der Anteil des Strassenverkehrs am gesamten Verkehr nahm zwischen 1955 und 1985 von 56 auf 83 Prozent zu, die gefahrenen Personenkilometer stiegen von 21,4 auf 97,2 Milliarden.

Um das Achtfache hat sich seit 1954 die Zahl der touristischen Transportanlagen vermehrt.

Schliesslich müssen jährlich 5 000 000 t Bauschutt und Aushub grösstenteils auf Deponien und 2 500 000 t Haushaltabfälle gelagert oder verbrannt werden.¹⁾

Mit diesen Vergleichszahlen soll der durch den Strassenbau verursachte Landverzehr nicht heruntergespielt oder gar der auch für den Tiefbau gültige Grundsatz der haushälterischen Nutzung des Bodens (Art. 1 RPG; SR 700) in Frage gestellt werden. Die zunehmende Beanspruchung von Land durch Hoch- und Tiefbauten hat ihre Ursache im Bevölkerungs- und im wirtschaftlichen Wachstum allgemein.

122 Die Zuständigkeiten im Strassenbauwesen

Gemäss Bundesverfassung ist das Strassenbauwesen in unserem Lande weitgehend Sache der Kantone und Gemeinden. Es gibt keine Bundesstrassen. Selbst

¹⁾ *Quelle:* Bericht über den Stand und die Entwicklung der Bodennutzung und Besiedlung in der Schweiz vom 14. Dezember 1987 (Raumplanungsbericht, BBl 1988 I 871).

Artikel 36^{bis} BV, der den Bund verpflichtet, auf dem Wege der Gesetzgebung die Errichtung und Benützung eines Netzes von Nationalstrassen sicherzustellen, legt klar, dass die Kantone die Nationalstrassen bauen und unterhalten, und dass diese Strassen, vorbehältlich der Befugnisse des Bundes, unter der Hoheit der Kantone stehen. Freilich liegen beim Nationalstrassenbau alle wichtigen Entscheide bei Bundesbehörden. Die Bundesversammlung legt das Nationalstrassennetz fest und sie entscheidet über die allgemeine Linienführung und die Art der zu errichtenden Nationalstrassen. Der Bundesrat genehmigt die generellen Strassenprojekte und er legt das Bauprogramm fest. Das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement schliesslich genehmigt die Ausführungsprojekte.

Das von der Bundesversammlung beschlossene und zu rund vier Fünfteln fertiggestellte Nationalstrassennetz weist eine Länge von 1852 km auf.

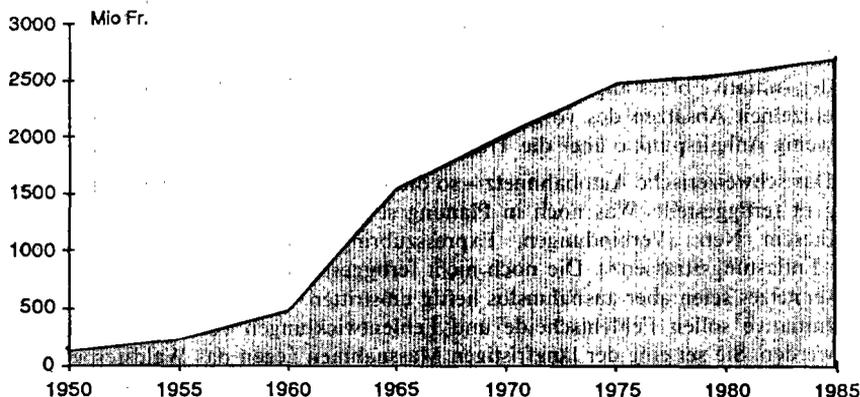
Die mit Bundeshilfe auszubauenden Hauptstrassen – das sind 2169 km des 18 370 km langen Staats- oder Kantonsstrassennetzes – sind rein kantonale Strassen. Auf diesen Strassenbau kann der Bund nur über die Beitragsgewährung einwirken. Der Anstoss für den Ausbau einer Hauptstrasse geht in jedem Falle vom betreffenden Kanton aus. Auch ist es Sache des Kantons, die Verfahren für die Ausarbeitung und Bereinigung der Projekte durchzuführen.

Neben diesen beiden «nationalen» Strassennetzen besteht ein dem motorisierten Strassenverkehr allgemein und öffentlich zugängliches Strassennetz mit Kantons-, Gemeinde-, Flur- und Waldstrassen, die ausschliesslich dem kantonalen, dem Gemeinde- oder gar dem Privatrecht unterstehen.

Wie diese Darstellung zeigt, reichen die Kompetenzen des Bundes im Strassenbauwesen – vom Nationalstrassenrecht abgesehen – nur wenig weit; für den weitaus überwiegenden Teil des Strassennetzes fehlen sie überhaupt.

Die Aufwendungen des Bundes und der Kantone für den Strassenbau sind seit 1960 von rund 600 Millionen Franken auf rund 2,5 Milliarden Franken jährlich gestiegen¹⁾.

Infrastrukturinvestitionen Strasse (1950–1985)



¹⁾ Quelle: Raumplanungsbericht (BBl 1988 I 871).

2 Besonderer Teil

21 Auslösung und Zielsetzung der Initiative

211 Entstehungsgrund

Das auslösende Moment der Initiative «Stopp dem Beton – für eine Begrenzung des Strassenbaus!» liegt wohl vorab im fortschreitenden Nationalstrassenbau. Nachdem das Schweizervolk im Jahre 1978 die Volksinitiative «Demokratie im Nationalstrassenbau» mit grossem Mehr und allen Ständesstimmen abgelehnt hat und die anschliessende Überprüfung von sechs in der Öffentlichkeit umstrittenen Nationalstrassenabschnitten erkennen liess, dass am beschlossenen Netz kaum grössere Abstriche vorgenommen werden wollten, reifte bei den Initianten der Entschluss, mittels einer Volksinitiative dem weiteren Nationalstrassenbau Einhalt zu gebieten. Die Unterschriftensammlung stand denn auch unter dem Slogan: «Genug betoniert: Stopp dem Strassenbau! Gegen weitere Autobahnen».

212 Zielsetzung

Die Initiative verlangt eine Ergänzung der Bundesverfassung durch einen neuen Artikel 36^{quater}, wonach der Höchstumfang des allgemein und öffentlich dem motorisierten Verkehr zugänglichen Strassennetzes gesamtschweizerisch auf dem Niveau vom 30. April 1986, also dem Datum kurz nach Ablauf der Sammelfrist für die Volksinitiative, stabilisiert werden soll (Abs. 1).

Das bedeutet, dass – abgesehen von zwei Ausnahmen, nämlich der Erschliessung dünn besiedelter Regionen und von Anpassungen am Strassennetz nach Aufgabe von Strassen- oder Autobahnprojekten – neue Strassen und Strassenerweiterungen nurmehr gebaut werden dürfen, wenn gleich grosse, bestehende Strassenflächen in derselben Region andern Zwecken zugeführt werden (Abs. 2 und 3).

Schliesslich behält die Initiative kantonale und kommunale Bestimmungen über die Mitwirkung der Stimmberechtigten bei Strassenbauentscheiden (Zonenpläne, Strassenbaugesetze, Verwaltungsreferenden) vor (Abs. 4).

Im Begleittext zu den Unterschriftenbogen der Initiative wurde die Zielsetzung der Initiative bloss allgemein umschrieben, und auch die Erläuterungen zu den einzelnen Absätzen des vorgeschlagenen neuen Verfassungsartikels geben nur wenig Anhaltspunkte über die Tragweite des postulierten Verfassungsrechts.

Das schweizerische Autobahnnetz – so die Initianten – sei heute zu über 70 Prozent fertiggestellt. Was noch in Planung sei, seien vor allem Ergänzungen zu diesem Netz (Verbindungen, Expresszubringer, Umfahrungen, sogenannte «Entlastungsstrassen»). Die noch nicht fertiggestellten Teile des Nationalstrassennetzes seien aber ausnahmslos heftig umstritten. Mit der Strassenbau-Stopp-Initiative sollen Fehlentscheide und Fehlentwicklungen von früher korrigiert werden. Sie sei eine der langfristigen Massnahmen gegen das Waldsterben und gegen die fortschreitende Zerstörung des natürlichen Lebensraumes für Pflanzen, Tierwelt und Menschen.

22 Inhalt und Auslegung der Initiative

Die Initiative statuiert vier Grundsätze:

- Sie bestimmt, dass das Strassennetz der Schweiz, das dem motorisierten Strassenverkehr allgemein und öffentlich zugänglich ist, den am 30. April 1986 festgestellten Umfang bezüglich der bedeckten Oberfläche nicht überschreiten darf. Hiezu räumen die Initianten ein, dass «Fussgängerzonen, Wohnstrassen und Strassen, die nur landwirtschaftlichen, forst- und alpwirtschaftlichen Zwecken dienen, ... auch weiterhin gebaut werden» dürfen, soweit sie nicht allgemein dem motorisierten Strassenverkehr offen stehen.

Die Erstellung von Strassen für die Erschliessung von Industrie- und Gewerbebezonen wird offenbar bewusst von dieser Ausnahmeregelung ausgeschlossen.

- Falls dennoch neue Strassen gebaut oder Strassen erweitert werden sollen, müssen gleich grosse Flächen des bestehenden, dem motorisierten Strassenverkehr allgemein und öffentlich zugänglichen Strassennetzes in der gleichen Region neuen Zwecken zugeführt werden. Nach Auffassung der Initianten wären sie in Fussgängerzonen, Quartierstrassen, die dem Durchgangsverkehr entzogen sind, oder in Strassen, die nur Tram und Bus offen stehen, umzuwandeln.
- Ausnahmen von diesen Grundsätzen können die Kantone bewilligen, wenn in einer dünn besiedelten Region infolge unzureichender Erschliessung untragbare Verhältnisse herrschen und wenn zufolge Aufgabe eines Strassenprojektes Anpassungen am bestehenden Strassennetz nötig werden.
- Normen von Kantonen und Gemeinden über die Mitwirkung der Stimmberechtigten bei Entscheidungen über den Strassenbau bleiben vorbehalten. Die Initianten erläutern diese Regelung mit der knappen Erklärung: «Demokratie im Strassenbau – Rechte werden nicht tangiert».

23 Rechtliche Beurteilung

231 Der Verfassungsartikel

Wie bereits erwähnt, ist in unserem Lande das Strassenbauwesen verfassungsrechtlich weitgehend Sache der Kantone und Gemeinden. Lediglich im Nationalstrassenbau stehen dem Bund weitgehende Kompetenzen zu. Gemessen am gesamten schweizerischen Strassennetz ist der Umfang des Nationalstrassennetzes indes bescheiden.

Die Initiative betrifft aber nicht nur die Nationalstrassen, sondern auch das gesamte übrige Strassennetz, dessen Wachstum im Verhältnis bedeutender ist.

Die Absätze 1 und 2 der Initiative beinhalten ein allgemein umschriebenes Strassenbauverbot. Der Umfang des schweizerischen Strassennetzes, welches dem motorisierten Strassenverkehr allgemein und öffentlich zugänglich ist, darf den am 30. April 1986 festgestellten Umfang bezüglich der bedeckten Oberfläche nicht überschreiten. Neue Strassen und Strassenerweiterungen dürfen nur

gebaut werden, wenn gleich grosse Flächen des bestehenden, dem motorisierten Strassenverkehr offenen Strassennetzes in der gleichen Region anderen Zwecken zugeführt werden. Mit diesen Bestimmungen schränkt die Initiative den Handlungsspielraum von Bund, Kantonen und Gemeinden im Strassenbauwesen drastisch ein.

Da helfen auch die nach Absatz 3 der Initiative möglichen Ausnahmegewilligungen nicht weiter. Ausnahmen vom Strassenbauverbot können bewilligt werden:

- a. falls in einer dünn besiedelten Region infolge unzureichender Erschliessung untragbare Verhältnisse herrschen und keine andere Lösung ins Auge gefasst werden kann;
- b. falls infolge Aufgabe eines Strassen- oder Autobahnprojektes Anpassungen ans Strassennetz vorgenommen werden müssen.

Enthält Buchstabe b rechtlich eine klare, in der Praxis ohne Schwierigkeiten zu verwirklichende Aussage, sind die unter Buchstabe a als Kriterien für Ausnahmegewilligungen genannten Tatbestände in hohem Mass auslegungsbedürftig. Wann gilt eine Region als dünn besiedelt? Und wann bestehen in einer solchen Region infolge unzureichender Erschliessung untragbare Verkehrsverhältnisse? Worin können dort für die Verkehrserschliessung andere Lösungen liegen?

Unklar ist auch das Verhältnis von Absatz 4 des vorgeschlagenen Artikels 36^{quater} zum übrigen Artikel. Absatz 4 bestimmt, dass Normen von Kantonen und Gemeinden über die Mitwirkung der Stimmberechtigten bei Entscheidungen über den Strassenbau vorbehalten bleiben. Die Initiative meint damit offensichtlich neuere kantonale Rechtsordnungen, die vorschreiben, dass grössere Strassenbauvorhaben der Volksabstimmung oder mindestens dem fakultativen Referendum unterliegen. Wenn sich die Stimmbürger eines Kantons oder einer Gemeinde trotz den Belehrungen in den Abstimmungsunterlagen über die begrenzte Tragweite der Volksbefragung für einen bestimmten Strassenausbau entscheiden, wäre dieser Entscheid unter Umständen mit dem Bundesrecht unvereinbar.

232 Verhältnis zu den geltenden Verfassungsbestimmungen über das Strassenbauwesen

Zum geltenden Verfassungsrecht über das Strassenbauwesen stünde der vorgeschlagene Artikel 36^{quater} BV in einem gewissen Spannungsverhältnis. Artikel 36^{bis} BV verpflichtet den Bund, auf dem Wege der Gesetzgebung die Errichtung und Benützung eines Netzes von Nationalstrassen sicherzustellen und die Kantone werden verhalten, die Nationalstrassen nach den Anordnungen und unter der Oberaufsicht des Bundes zu bauen und zu unterhalten. Nach dem postulierten Artikel 36^{quater} wäre indes jeder Weiterbau am Nationalstrassennetz verboten, sofern nicht gleich grosse Flächen des bestehenden, dem motorisierten Strassenverkehr zugänglichen Strassennetzes in der gleichen Region andern Zwecken zugeführt werden können.

Für die Ausführungsgesetzgebung zum vorgeschlagenen Verfassungsrecht und für die Rechtsanwendung entstünden angesichts dieser konkurrierenden Verfassungsbestimmungen schwierige Auslegungsprobleme.

- Nach Absatz 1 der Initiative darf der Umfang des schweizerischen Strassennetzes, welches dem motorisierten Strassenverkehr allgemein und öffentlich zugänglich ist, den am 30. April 1986 festgestellten Umfang bezüglich der bedeckten Oberfläche nicht überschreiten.

Der Umfang des schweizerischen Strassennetzes am 30. April 1986 ist von Niemandem festgestellt worden. Es wäre schwierig und aufwendig, aber nicht unmöglich, diesen Umfang festzulegen. Eindeutig ist, dass das Strassennetz der Schweiz mit all seinen Verästelungen bis in die letzten Bauland-Erschliessungsstrassen hinein heute schon grösser ist, als es am 30. April 1986 war. In den Jahren 1986-1988 sind beispielsweise allein 80 km neue Nationalstrassen dem Verkehr übergeben worden, und auf dem mit Bundeshilfe auszubauenden schweizerischen Hauptstrassennetz wurden ebenfalls grössere Neuanlagen in Betrieb genommen.

Nimmt man an, dass die Initiative im Jahre 1990 zur Abstimmung kommen kann, wird offensichtlich, dass es unrealistisch wäre, dannzumal den Umfang des schweizerischen Strassennetzes auf den Stand vom 30. April 1986 zurückführen zu wollen. Wohl dürfen Verfassungsbestimmungen eine Rechtslage statuieren, deren Verwirklichung einige Zeit braucht. Im vorliegenden Falle wird aber mit jedem weiteren Zeitablauf die Rückführung des in jenem Zeitpunkt bestehenden Strassennetzes auf den Umfang vom 30. April 1986 illusorischer, weil auch dannzumal noch neue Strassenbauten erforderlich sein werden und weil der Verkehr auf dem bestehenden Netz weiter zugenommen haben wird.

Wird beispielsweise eine neue Nationalstrasse dem Verkehr übergeben, kann die alte, durch diese ersetzte Kantonsstrasse nicht geschlossen oder andern Zwecken zugeführt werden. Folgende Beispiele mögen dies erläutern. 1986 ist die Autobahn N 2 Biasca-Gorduno (Bellinzona) neu dem Verkehr übergeben worden und Ende 1987 die Walenseeautobahn (N 3). Es wäre undenkbar, die bestehende, durch alle Ortschaften führende alte Gotthardstrasse in der Riviera oder die alte Hauptstrasse längs des Walensees aufzuheben, abgesehen davon, dass - nach dem Verfassungstext - für die neuen Autobahnen mehr als die doppelte Fläche auf dem alten Strassennetz der gleichen Region andern Zwecken zugeführt werden müsste.

- Nach Absatz 2 der Initiative dürfen neue Strassen und Strassenerweiterungen nur gebaut werden, wenn gleich grosse Flächen des bestehenden, dem motorisierten Strassenverkehr offenen Netzes in der gleichen Region anderen Zwecken zugeführt werden.

Allein, nur in wenigen Fällen wäre es möglich, neue Strassen oder Strassenerweiterungen zu bauen und gleichzeitig gleich grosse Flächen bestehender Strassen andern Zwecken zu widmen. Muss beispielsweise aus Gründen des Umwelt- und Ortsbildschutzes oder zur Erhöhung der Verkehrssicherheit eine Ortsumfahrung erstellt werden, so kann die alte Ortsdurchfahrt in der Regel kaum vollumfänglich andern Zwecken zugeführt werden. Die Zufahrten zum Ortszentrum, zum örtlichen Strassennetz und zu den einzelnen Lie-

genschaften müssen erhalten bleiben. Auch hiezu ein Beispiel: Mitte 1987 wurde die grossräumige Autobahnumfahrung von St. Gallen mit den zwei Stichstrassen zum Stadtzentrum dem Verkehr übergeben. Auf den alten, durch die Agglomeration und die Stadt St. Gallen führenden, bereits durch den innerstädtischen Verkehr – insbesondere auch den öffentlichen Verkehr – voll ausgelasteten Hauptverbindungsstrassen wird nur verhältnismässig wenig Strassenfläche geschlossen oder andern Zwecken dienlich gemacht werden können.

Selbst bei der Erschliessung von nach dem Raumplanungsgesetz ausgeschiedenen Bauzonen liesse sich der vorgeschlagene Verfassungssatz nur schwer verwirklichen. So können Baulanderschliessungen oder die Ansiedlung von Industrie-, Gewerbe- und Dienstleistungsbetrieben kaum unter Redimensionierung der Zufahrten zur neuen Bauzone erstellt werden. Die gemäss Absatz 3 der Initiative für besondere Fälle vorgesehenen Ausnahmen vermögen daran nichts Wesentliches zu ändern.

- In der Praxis dürfte es schwer halten, das vorgeschlagene Verfassungsrecht gegenüber den Kantonen und Gemeinden durchzusetzen. Es bedürfte einer Aufsichtsstelle des Bundes, die im ganzen Lande die Strassenbautätigkeit unter Kontrolle halten würde und die mit den nötigen Befugnissen auszustatten wäre, um rechtswidrige Strassenbauten tatsächlich zu verhindern.

25 Gesamtbeurteilung

Die Volksinitiative «Stopp dem Beton – für eine Begrenzung des Strassenbaus!» ist aus den oben dargelegten rechtlichen und sachlichen Gründen abzulehnen.

Verschiedenen berechtigten Anliegen der Initianten wird aber schon heute auf anderem Wege und in Anwendung geltenden Bundes- und kantonalen Rechts entgegengekommen.

So hat der Bundesrat im Zusammenhang mit dem von den eidgenössischen Räten gebilligten Luftreinhaltekonzept am 9. Juni 1987 beschlossen, darauf zu verzichten, der Bundesversammlung Erweiterungen des von der Bundesversammlung 1960 beschlossenen und am 19. Dezember 1986 als Folge einer Überprüfung ausdrücklich bestätigten Nationalstrassennetzes zu beantragen:

Bis zur Realisierung des Konzepts BAHN 2000 verzichtet der Bundesrat darauf, den Weiterausbau bestehender Abschnitte, die in direkter Konkurrenz zum Kapazitätsausbau der Schiene stehen, zu beschliessen oder dem Parlament zu beantragen, soweit der Weiterausbau die Umklassierung einer Nationalstrasse oder die Änderung des Entscheids 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 aufrechtzuerhalten und die Verkehrssicherheit zu gewährleisten. In jedem Fall wird aber ein Bedarfsnachweis zu erbringen sein, der den Umweltinteressen gegenübergestellt werden muss.

In der Legislaturplanung 1987–1991 wie schon in den Richtlinien der Regierungspolitik 1983–1987 erklärte und bestätigte der Bundesrat, den Auswirkungen des Verkehrs auf Umwelt, Energieverbrauch und Besiedlungsstruktur sei grösste Aufmerksamkeit zu schenken. Besondere Bedeutung gewinne unter diesen Gesichtspunkten die Förderung des öffentlichen Verkehrs, und beim weiteren Ausbau des Verkehrsnetzes seien die einzelnen Verkehrsträger sinnvoll aufeinander abzustimmen. Diese Absichtserklärungen werden entscheidend konkretisiert durch die Realisierung des vom Schweizervolk im Dezember 1987 gutgeheissenen Konzepts BAHN 2000.

Gemäss Artikel 22^{quater} BV stellt der Bund Grundsätze auf für eine durch die Kantone zu schaffende, der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes dienende Raumplanung. Nach dem Raumplanungsgesetz sorgen Bund, Kantone und Gemeinden dafür, dass der Boden häuslicher genutzt wird (Art. 1 Abs. 1 RPG); insbesondere sollen der Landwirtschaft genügend Flächen geeigneten Kulturlandes sowie naturnahe Landschaften und Erholungsräume erhalten werden, Wohn- und Arbeitsgebiete einander zweckmässig zugeordnet und durch das öffentliche Verkehrsnetz hinreichend erschlossen sein und bei öffentlichen oder im öffentlichen Interesse liegenden Bauten und Anlagen nachteilige Auswirkungen auf die natürlichen Lebensgrundlagen, die Bevölkerung und die Wirtschaft vermieden oder gesamthaft gering gehalten werden (Art. 3 Abs. 2–4 RPG). Diese Ziele und Grundsätze sind bei den Konzepten und Sachplänen des Bundes (Art. 13 RPG), bei den Richtplänen der Kantone (Art. 6–12 RPG), bei den Nutzungsplänen (Art. 14–27 RPG), bei Empfehlungen und Richtlinien sowie bei konkreten Einzelvorhaben zu beachten.

Im Bericht vom 14. Dezember 1987 über den Stand und die Entwicklung der Bodennutzung und Besiedlung in der Schweiz (Raumplanungsbericht 1987, BBl 1988 I 871) bekundet der Bundesrat seinen Willen, diesen Zielen und Grundsätzen Nachachtung zu verschaffen. Ausgehend von der Feststellung, dass sowohl die dichte Besiedlung wie auch die Schonung der Umwelt, des Kulturlandes und der Energieressourcen dem Ausbau des Strassennetzes Grenzen setzen, unterstreicht er die Notwendigkeit, Verkehr und Siedlung besser aufeinander abzustimmen (Leitsatz 8 Raumplanungsbericht). Er schlägt entsprechende Massnahmen im Bereiche der Erarbeitung zweckdienlicher Grundlagen, im Bereiche des Vollzugs von Bundesaufgaben und im Bereich der Förderung der Raumplanung in den Kantonen und der Zusammenarbeit vor.

Unter der Losung «Demokratie im Strassenbau» ist in neuerer Zeit in die Gesetzgebung verschiedener Kantone der Grundsatz eingeflossen, dass grössere Strassenbauvorhaben dem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterliegen. In einigen Kantonen wurden denn auch Strassenbauvorlagen vom Volk abgelehnt. Positive Volksentscheide liegen allerdings auch vor, was als Hinweis dafür gelten mag, dass ein starres Strassenbauverbot den Erfordernissen der Zukunft kaum gerecht zu werden vermöchte.

26. Frage eines Gegenvorschlages zur Initiative

Ein Gegenvorschlag zur Initiative müsste in irgendeiner Form den Zielsetzungen der Initiative entsprechen und eine Lösung vorschlagen, die durchsetzbar und damit realisierbar wäre. Ziel der Initiative ist, den Höchstumfang der gesamten Strassenfläche unseres Landes auf dem Stand vom 30. April 1986 einzufrieren und als Mittel hierzu wäre für jedes neu zu erstellende Strassenstück im selben Umfang bestehende Strassenfläche anderen Zwecken zuzuführen. Diese Zielsetzung kann, weil sie praktisch kaum durchführbar wäre oder zu unverhältnismässigen Ergebnissen führte, nicht in einen tauglichen Verfassungssatz als Gegenvorschlag umformuliert werden. Für eine blosser Erklärung in dem Sinne etwa, dass auf dem Gebiet der Schweiz nur noch notwendige Strassen gebaut werden dürften, ist in der Bundesverfassung kein Platz.

Wie oben erwähnt, müssten dem Bund zu einer nachhaltigen Begrenzung des Strassenbaus umfassende Kompetenzen im Strassenwesen eingeräumt werden. Hiezu besteht aber kein Anlass.

Der Volksinitiative ist somit weder ein direkter noch ein indirekter Gegenvorschlag gegenüberzustellen.

3 Auswirkungen

31 Finanzielle und personelle Auswirkungen

311 Auf den Bund

Für den Weiterbau am von der Bundesversammlung beschlossenen Nationalstrassennetz hätte die Annahme der Initiative eine klare Folge: Neue, zur lückenlosen Verwirklichung des beschlossenen Nationalstrassennetzes noch erforderliche Strecken dürften nicht mehr in Bau genommen werden. Infolge der Aufgabe der entsprechenden Autobahnprojekte könnten nur noch Anpassungen an das bestehende Strassennetz vorgenommen werden. Die heute noch vorhandenen bedeutenden Lücken im Nationalstrassennetz blieben also bestehen.

Finanziell resultierten daraus für den Bund Baueinsparungen von schätzungsweise 10–12 Milliarden Franken, abzüglich der Aufwendungen für die notwendigen Anpassungen an das bestehende Strassennetz. Kostenschätzungen sind nicht möglich.

Einsparungen, die sich im übrigen vom Bund subventionierten kantonalen und kommunalen Strassenbau ergeben würden und Einsparungen an Personal lassen sich nicht einmal grössenordnungsmässig beziffern.

312 Auf die Kantone und Gemeinden

Nach dem Willen der Initiative käme auch in den Kantonen und Gemeinden jeder weitere Strassenbau weitgehend zum Erliegen. Die Bedingung, wonach neue Strassen und Strassenerweiterungen nur gebaut werden dürften, wenn gleich grosse Flächen des bestehenden Strassennetzes in der gleichen Region andern Zwecken zugeführt würden, liesse sich auch hier nur in den wenigsten Fällen erfüllen.

Eine Schätzung der Kosteneinsparung in den Kantonen und Gemeinden an Strassenbauaufwendungen einschliesslich des Personalaufwandes ist ebensowenig möglich.

32 **Andere Auswirkungen**

Wir verkennen nicht, dass eine Annahme der Initiative Vorteile, etwa in der Eindämmung der Beanspruchung von Land für Wohn-, Arbeits- und Freizeitzwecke, bringen könnte. Ebenso liesse sich vielleicht das stetig wachsende Verkehrsaufkommen des privaten Strassenverkehrs bremsen. Dadurch könnte – ohne eine wesentliche Mobilitätseinbusse in Kauf zu nehmen – die durch das Konzept BAHN 2000 verfügbare Schienenkapazität besser ausgenutzt werden.

Diese Vorteile der Initiative würden aber mit grossen Nachteilen erkaufte.

So brächte ein Stopp im Nationalstrassenbau verkehrsmässig gesehen und volkswirtschaftlich kaum einen Nutzen, sondern gegenteils erhebliche Nachteile. Das Belassen von Lücken im Nationalstrassennetz wäre wenig sinnvoll. Der von den im Betrieb stehenden Nationalstrassenzügen auf die noch offenen Lücken hinströmende Verkehr müsste – wie das heute der Fall ist – seinen Weg weiterhin über das bestehende Strassennetz finden. Das diesem Verkehr in keiner Weise gewachsene herkömmliche Strassennetz mit den zahlreichen Ortsdurchfahrten und Verkehrshemmnissen würde mit der Zeit untragbar überlastet. Verkehrsstockungen und -zusammenbrüche wären neben einem negativen Unfallgeschehen die Folge. Flüssiger, wenn auch in der Geschwindigkeit beschränkter Autobahnverkehr erfordert weniger Energie und bewirkt weniger schädigende Einwirkungen als stockender und in vielen Ortschaften stillstehender Verkehr. Nur ein in sich geschlossenes Nationalstrassennetz kann seinen Zweck voll erfüllen, dem Verkehr und der gesamten Wirtschaft die erwarteten Vorteile bringen und der Verkehrssicherheit dienen. Ein gut funktionierendes Strassennetz ist für unsere stark arbeitsteilige und verkehrswirtschaftlich orientierte Volkswirtschaft ebenso wichtig wie ein funktionstüchtiges Eisenbahnnetz.

Ein Stopp im Nationalstrassenbau hätte für die Bauwirtschaft einschneidende Folgen. Nach dem langfristigen Bauprogramm für die Nationalstrassen erfordert der Nationalstrassenbau, d. h. die Fertigstellung des von der Bundesversammlung beschlossenen Nationalstrassennetzes, noch bis weit in die neunziger Jahre hinein jährliche Finanzmittel von durchschnittlich über einer Milliarde Franken. Das entsprechende gesamte Bauvolumen sichert nach Schätzungen direkt und indirekt 16 000–20 000 Arbeitsplätze in der Bauwirtschaft im weitesten Sinne, d. h. in technischen Büros, auf Bauplätzen, bei Materiallieferanten und im Transportgewerbe. Es wäre nur bedingt möglich, diese grosse Bautätigkeit auf andere öffentliche Werke umzulagern.

Aber auch in den Kantonen und in den Gemeinden brächte ein generelles Strassenbauverbot verkehrs- und volkswirtschaftliche Nachteile, die in ihren Auswirkungen kaum abzuschätzen sind.

Als Folge der Initiative müsste nämlich nicht nur der Strassenbau, sondern auch jede andere Bauentwicklung stark eingeschränkt werden. Es könnten nicht mehr genügend Wohnüberbauungen erstellt werden, und die Ansiedlung von In-

dustrie-, Gewerbe- und Dienstleistungsbetrieben wäre vielerorts in Frage gestellt. Dies könnte insbesondere das Berggebiet empfindlich treffen. In vielen Entwicklungs- und Randregionen ist die verkehrsmässige Feinerschliessung noch lange nicht abgeschlossen. Mangels eines ausreichenden Angebotes an öffentlichen Verkehrsmitteln sind solche Gegenden immer auf den Privatverkehr und damit auch ein gut ausgebautes und dichtes Strassennetz angewiesen. Zudem ist der Anschluss vieler Randregionen an das nationale Verkehrsnetz noch nicht befriedigend. Wohl fordern die Initianten für die dünn besiedelten Gebiete eine Ausnahmeregelung vom Strassenbauverbot. Dies ist aber so auslegungsbedürftig, dass sie die Gefahr einer negativen Beeinträchtigung der Berg- und Randregionen nicht auszüräumen vermag.

Alles in allem gilt die Feststellung, dass der volkswirtschaftliche Schaden, der unserem Lande durch eine Annahme der Initiative entstünde, unübersehbar wäre; er lässt die Initiative auch von der rein wirtschaftlichen Seite her praktisch als undurchführbar erscheinen.

4 Verhältnis zum europäischen Recht

Im Verhältnis zum europäischen Recht hätte eine Annahme der Initiative – soweit dies überblickbar ist – keine rechtlichen, sondern nur tatsächliche Auswirkungen. Grenzüberschreitende Strassenverbindungen könnten von unserem Lande unter Umständen bezüglich der Dimensionierung und der technischen Ausgestaltung nicht in der Form abgenommen werden, wie sie vom Ausland an unsere Landesgrenze herangeführt werden, weil auf Schweizerseite ein entsprechender Ausbau nicht mehr möglich wäre. Selbst mit der soeben erfolgten Ratifizierung des Europäischen Übereinkommens über die Hauptstrassen des internationalen Verkehrs (E-Strassen) hat sich die Schweiz nur verpflichtet, die auf ihrem Gebiet verlaufenden Europastrassen im Rahmen ihrer nationalen Ausbauprogramme den im Übereinkommen niedergelegten allgemeinen Ausbaunormen anzupassen.

Bundesbeschluss über die Volksinitiative «Stopp dem Beton – für eine Begrenzung des Strassenbaus!»

Entwurf

vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Prüfung der am 25. Februar 1986¹⁾ eingereichten Volksinitiative «Stopp dem Beton – für eine Begrenzung des Strassenbaus!»,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 31. August 1988²⁾,
beschliesst:

Art. 1

¹ Die Volksinitiative «Stopp dem Beton – für eine Begrenzung des Strassenbaus!» vom 25. Februar 1986 wird gültig erklärt und Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

² Die Volksinitiative lautet:

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 36^{quater} (neu)

¹ Der Umfang des schweizerischen Strassennetzes, welches dem motorisierten Strassenverkehr allgemein und öffentlich zugänglich ist, darf den am 30. April 1986 festgestellten Umfang bezüglich der bedeckten Oberfläche nicht überschreiten.

² Neue Strassen und Strassenerweiterungen dürfen nur gebaut werden, wenn gleich grosse Flächen des bestehenden, dem motorisierten Strassenverkehr allgemein und öffentlich zugänglichen Strassennetzes in der gleichen Region anderen Zwecken zugeführt werden.

³ Die Kantone können in folgenden Fällen eine Ausnahmegewilligung erteilen:

- a. falls in einer dünn besiedelten Region infolge unzureichender Erschliessung untragbare Verhältnisse herrschen und keine andere Lösung ins Auge gefasst werden kann;
- b. falls infolge Aufgabe eines Strassen- oder Autobahnprojektes Anpassungen ans Strassenetz vorgenommen werden müssen.

⁴ Normen von Kantonen und Gemeinden über die Mitwirkung der Stimmberechtigten bei Entscheidungen über den Strassenbau bleiben vorbehalten.

Art. 2

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

¹⁾ BBl 1986 II 88

²⁾ BBl 1988 III 745

Botschaft über die Volksinitiative «Stopp dem Beton - für eine Begrenzung des Strassenbaus!» vom 31.August 1988

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1988
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	41
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	88.060
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.10.1988
Date	
Data	
Seite	745-761
Page	
Pagina	
Ref. No	10 050 855

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.