

92.016

**Botschaft
über die Volksinitiative «zum Schutze des Alpgebietes
vor dem Transitverkehr»**

vom 12. Februar 1992

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft über die Volksinitiative «zum Schutze des Alpgebietes vor dem Transitverkehr» und beantragen Ihnen, diese Volk und Ständen mit der Empfehlung auf Verwerfung und ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung zu unterbreiten.

Der Entwurf zum entsprechenden Bundesbeschluss liegt bei.

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

12. Februar 1992

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Felber

Der Bundeskanzler: Couchepin



Übersicht

Die Volksinitiative «zum Schutze des Alpengebietes vor dem Transitverkehr» verlangt, den Lebensraum der Bevölkerung, der Tier- und Pflanzenwelt im Alpengebiet vor den schädlichen Auswirkungen des Transitverkehrs, d. h. vor «Luftschadstoffen, Lärm und Gifttransporten» zu bewahren. Zur Erreichung dieses Zieles soll erstens der alpenquerende Gütertransitverkehr von Grenze zu Grenze zwingend auf der Schiene abgewickelt werden, soweit nicht unumgängliche Ausnahmen vorzusehen sind. Diese Verlagerung auf die Schiene muss zehn Jahre nach Annahme der Initiative abgeschlossen sein. Zweitens darf die bestehende Transitstrassenkapazität mit Ausnahme von Umfahrungsstrassen zur Entlastung der Ortschaften vom Durchgangsverkehr nicht erhöht werden, wodurch die Attraktivität der Alpenachsen und das Wachstum des Personentransitverkehrs im Alpenraum strassenseitig begrenzt werden sollen.

Die Initiative «zum Schutze des Alpengebietes vor dem Transitverkehr» ist abzulehnen. Sie wurde zu einer Zeit entworfen, zu der verschiedene Massnahmen noch nicht ersichtlich oder beschlossen waren. Das Umfeld hat sich inzwischen grundlegend geändert, weshalb sie nach Ansicht des Bundesrates hinfällig geworden ist. Der alpenquerende Gütertransit auf der Strasse macht heute lediglich 7 Prozent des gesamten alpenquerenden Güterverkehrs aus. Die Initiative weist auch formelle und inhaltliche Mängel auf, die ihre Durchführung fragwürdig erscheinen lassen.

Die Initiative tangiert im weiteren internationale Abkommen und Verpflichtungen. Gerade das Transitabkommen mit der EG stellt sicher, dass der Gütertransitverkehr durch die Schweiz auch in Zukunft zum weitaus grössten Teil auf der Schiene abgewickelt wird. Die Initiative verstösst aber auch gegen bilaterale und multilaterale Verkehrs- und Handelsabkommen und gegen das wichtige Prinzip der Nicht-Diskriminierung gegenüber Ausländern. Das Ausland würde bei Annahme der Initiative ohne Zweifel schmerzliche Retorsionsmassnahmen ergreifen, was die Schweiz in eine bedrohliche verkehrs- und handelspolitische Isolation drängen würde.

Die Initiative tangiert aber auch den wichtigen schweizerischen Grundsatz der Freiheit der Verkehrsmittelwahl. Der Bundesrat will die Ziele der Initianten nicht mit Zwangsmassnahmen, sondern vor allem mit einem attraktiven alternativen Angebot auf der Schiene für den kombinierten Verkehr und mit einer schrittweisen Durchsetzung der Kostendeckung nach dem Verursacherprinzip erreichen.

Zudem ist zu betonen, dass der Alpenraum mit der Umweltschutzgesetzgebung schon heute weitgehend geschützt ist. Natur- und Heimatschutz, Landschaftsschutz, Walderhaltung, Luftreinhaltekonzept usw. decken insbesondere auch den Alpenraum ab.

Schliesslich ist die Initiative auch aus Gründen der praktischen Durchführbarkeit abzulehnen. Zur lückenlosen Durchsetzung der Forderungen der Initiative wäre ein beträchtlicher, unverhältnismässiger Kontrollapparat aufzubauen.

Mit dem Alpentransitbeschluss vom 4. Oktober 1991 sowie dem Transitabkommen mit der EG liegt quasi ein indirekter Gegenvorschlag vor. Aufgrund dieser Erwägungen beantragt der Bundesrat Ablehnung der Initiative und Verzicht auf einen direkten Gegenvorschlag zur Volksinitiative» zum Schutze des Alpengebietes vor dem Transitverkehr».

Botschaft

1 Die Volksinitiative

11 Wortlaut

Am 11. Mai 1990 wurde von einem ad-hoc-Komitee von 42 Personen¹⁾ die Volksinitiative «zum Schutze des Alpengebietes vor dem Transitverkehr» eingereicht. Die Initiative lautet:

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 36^{quater} (neu)

¹ Der Bund schützt das Alpengebiet vor den negativen Auswirkungen des Transitverkehrs. Er begrenzt die Belastungen durch den Transitverkehr auf ein Mass, das für Menschen, Tiere und Pflanzen sowie deren Lebensräume nicht schädlich ist.

² Der alpenquerende Gütertransitverkehr von Grenze zu Grenze erfolgt auf der Schiene. Der Bundesrat regelt die notwendigen Massnahmen auf dem Verordnungsweg. Ausnahmen sind nur zulässig, wenn sie unumgänglich sind. Diese müssen durch ein Gesetz näher bestimmt werden.

³ Die Transitstrassen-Kapazität im Alpengebiet darf nicht erhöht werden. Ausgenommen sind Umfahrungsstrassen zur Entlastung von Ortschaften vom Durchgangsverkehr.

Übergangsbestimmungen Art. 20 (neu)²⁾

Die Verlagerung des Gütertransitverkehrs auf die Schiene muss zehn Jahre nach Annahme von Artikel 36^{quater} Absatz 2 abgeschlossen sein.

12 Zustandekommen

Mit Verfügung vom 8. Juni 1990 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Initiative 107 570 gültige Unterschriften aufweist und damit formell zustande gekommen ist³⁾.

13 Behandlungsfristen

Die Frist für den Bundesrat, den Räten eine Botschaft über die Volksinitiative zu unterbreiten, läuft am 10. Mai 1992 ab⁴⁾. Die eidgenössischen Räte müssen bis am 10. Mai 1994 Beschluss gefasst haben⁵⁾.

¹⁾ Sekretariat: Herr Andreas Weissen, Postfach 29, 3900 Brig VS

²⁾ Im Originaltext der Initiative: Art. 19 Ueb. Durch die Annahme der Volksinitiative «Stopp dem Atomkraftwerkbau (Moratorium)» in der Volksabstimmung vom 23. September 1990 enthält die Bundesverfassung schon einen Art. 19 Ueb. Deshalb würde bei Annahme der vorliegenden Initiative dieser Ueb-Artikel die Nummer 20 tragen. Im folgenden Text wird immer diese korrigierte Nummer verwendet.

³⁾ BBl 1190 II 1219

⁴⁾ Art. 27 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 29 Abs. 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes; SR 171.11

⁵⁾ Art. 10 und 11 Geschäftsverkehrsgesetz

14 Gültigkeit

141 Einheit der Form

Eine Initiative kann entweder in der Form der allgemeinen Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht werden⁶⁾, Mischformen sind unzulässig⁷⁾. Die vorliegende Initiative weist ausschliesslich die Form des ausgearbeiteten Entwurfes auf. Die Einheit der Form ist damit gewahrt.

142 Einheit der Materie

Nach Artikel 121 Absatz 3 der Bundesverfassung darf eine Initiative nur *eine* Materie zum Gegenstand haben. Die vorliegende Initiative bezieht sich in Absatz 1 auf den Schutz der Menschen, Tiere, Pflanzen und ihrer Lebensräume im Alpengebiet vor den wachsenden Umweltbelastungen durch den Transitverkehr. Sie schlägt dafür eine Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel 36^{quater} und ihrer Übergangsbestimmungen durch einen Artikel 20 vor. Die vorgeschlagenen Absätze 2 und 3 des Artikels 36^{quater}, die die Umlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene sowie die Begrenzung der Strassenkapazitäten auf den heutigen Stand verlangen, bezwecken die Beschränkung des Güter- und Personentransitverkehrs auf der Strasse. Der sachliche Zusammenhang zwischen diesen Bestimmungen ist somit gegeben.

Die gleichzeitig beantragte Übergangsbestimmung (Art. 20) will die Umsetzung der in Absatz 2 von Artikel 36^{quater} vorgesehenen Massnahme innert zehn Jahren nach Annahme der neuen Verfassungsbestimmung gewährleisten. Die vorgeschlagenen Absätze 1–3 von Artikel 36^{quater} und die Übergangsbestimmung (Art. 20) stehen zueinander in einem sachlichen Zusammenhang.

Der Initiativtext entspricht damit den Anforderungen, die für die Einheit der Materie gegeben sein müssen⁸⁾.

15 Absicht der Initianten

Nach den Angaben der Initianten wird mit dem im Mai 1989 lancierten Vorstoss der Schutz des Lebensraums der Bevölkerung, der Tier- und Pflanzenwelt im Alpengebiet vor den schädlichen Auswirkungen des Transitverkehrs, d. h. vor «Luftschadstoffen, Lärm und Gifttransporten» (erläuternder Text der Initianten), angestrebt.

Zur Erreichung dieses Zieles soll erstens der alpenquerende Gütertransitverkehr von Grenze zu Grenze zwingend auf der Schiene abgewickelt werden, soweit nicht unumgängliche Ausnahmen gegeben sind. Gemäss Übergangsbestimmungen (Art. 20) muss die Verlagerung des Gütertransitverkehrs auf die Schiene zehn Jahre nach Annahme des neuen Verfassungsartikels abgeschlossen sein.

⁶⁾ Art. 121 Abs 4 der Bundesverfassung

⁷⁾ Art. 75 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, SR 161.1

⁸⁾ Art 75 Abs 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte

Mit dieser zeitlichen Befristung wollen die Initianten ein langwieriges Gesetzgebungsverfahren vermeiden und einen raschen Abbau von übermässigen Belastungen erzwingen. Zweitens darf die bestehende Transitstrassenkapazität mit Ausnahme von Umfahrungsstrassen zur Entlastung der Ortschaften vom Durchgangsverkehr nicht erhöht werden. Dadurch begrenzt die Initiative auch die Attraktivität der Alpenachsen und damit das Wachstum des Personentransitverkehrs auf der Strasse im Alpenraum. Konkret richtet sich die Initiative gemäss erläuterndem Text

- gegen den Bau der zweiten Tunnelröhre am Gotthard,
- gegen eine vierspurige Autobahn im Oberwallis,
- gegen den Ausbau der San-Bernardino-Route auf vier Spuren,
- gegen die Einrichtung eines 40-t-Korridors durch die Romandie.

Die Initianten streben somit implizit eine Einschränkung besonders der internationalen Mobilität an.

2 Der Verkehr und der schweizerische Alpenraum

21 Der Verkehr in der Schweiz im allgemeinen

211 Die Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur

Die einzelnen Verkehrsträger entwickelten sich in der Schweiz weitgehend unabhängig voneinander.

Das heutige *Eisenbahnnetz* ist zur Hauptsache im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts entstanden und seit Ende der dreissiger Jahre lediglich modernisiert und punktuell ausgebaut worden. Immerhin wurden alle wichtigen Strecken auf Doppelspur erweitert und einige Netzergänzungen verwirklicht, wie die Heitersberg-Linie sowie der Anschluss der Flughäfen Zürich-Kloten und Genf-Cointrin. Bei den schweizerischen Eisenbahnen hat aber bisher noch kein zukunftsweisender Entwicklungssprung stattgefunden. Trotzdem verdreifachte die Bahn seit Ende des zweiten Weltkrieges ihre Transportleistungen. Verschiedene Hauptachsen im zentralen Teil des Schienennetzes sind heute nahezu ausgelastet. Für Angebotsverbesserungen steht kaum noch Kapazität zur Verfügung.

Die 1958 angenommenen Artikel 36^{bis}, 36^{ter} und 37 der Bundesverfassung brachten die Grundlage für die Verwirklichung des *Nationalstrassennetzes*. Dieses wurde durch den Beschluss der Bundesversammlung vom 21. Juni 1960 umschrieben und seither nur unbedeutend geändert (u. a. Einbezug der Brünig-Achse, Streichung der Verbindung Bern–Rawil–Wallis). Ende 1990 war das Netz zu 80 Prozent in Betrieb. Mit dem Nationalstrassennetz wurde eine Hochleistungs-Infrastruktur bereitgestellt, die einen wesentlichen Entwicklungssprung bedeutet und zusammen mit den grossen Anstrengungen für die Erschliessung von Siedlungs- und Randgebieten in den letzten Jahren zu beträchtlichen Marktanteilsgewinnen der Strasse führte.

Das schweizerische Verkehrsnetz dient nicht nur inländischen Bedürfnissen. Durch ihre Lage im Zentrum Europas hat die Schweiz verkehrsgographisch eine besondere Stellung inne. Der internationale Verkehr erhält seine Struktur einerseits durch die schweizerischen Aussenhandelsbeziehungen und den Fe-

rienverkehr, andererseits durch die Beziehungen zwischen Italien und seinen nördlichen EG-Partnern und dem übrigen Nordeuropa. Die Schweiz unterhält mit der EG und ihren EFTA-Partnern einen intensiven Handelsaustausch. Deshalb hat unser Land ein eigenes vitales Interesse an gut ausgebauten Verkehrsverbindungen von und nach dem Ausland. Für den *Transitverkehr* erfüllt das schweizerische Verkehrsnetz angesichts der stark verflochtenen, arbeitsteiligen europäischen Volkswirtschaften eine wichtige Funktion. Die schweizerischen Verkehrswege sind für einen beträchtlichen Teil des alpenquerenden Nord-Süd-Verkehrs die kürzeste Verbindung. Im EG-Raum sollen zur Förderung des Wettbewerbs und des freien Handels über die Landesgrenzen hinweg bis 1993 Handelshemmnisse jeglicher Art aufgehoben werden. Aufgrund der Schaffung dieses EG-Binnenmarktes und der Liberalisierung der Märkte unter Einschluss des Strassentransportgewerbes wird mit einem erheblichen zusätzlichen Verkehrsaufkommen gerechnet.

212 Die Teilnahme am Verkehrsgeschehen

Das schweizerische Recht schreibt den Verkehrsteilnehmern grundsätzlich nicht vor, welches Verkehrsmittel für den Transport von Personen bzw. Gütern benutzt werden soll. Einzig beim Brief- und Paketverkehr besteht ein Benützungszwang gegenüber der Post⁹⁾.

Diese Wahlfreiheit der Verkehrsteilnehmer wird im politischen Sprachgebrauch als «freie Wahl des Verkehrsmittels» bezeichnet.

Die schweizerische Verkehrsinfrastruktur steht im Prinzip auch Ausländern offen. Insbesondere im Güterverkehr kennt die Schweiz keine gewerbepolizeilichen Beschränkungen. Sie wendet aber das Prinzip der Reziprozität gegenüber Staaten an, die dem Verkehr ihrerseits Beschränkungen auferlegen. Deshalb wurden für die Abwicklung des Verkehrs von ausländischen Fahrzeugen zahlreiche Staatsverträge abgeschlossen. Die bilateralen Strassenverkehrsabkommen zwischen der Schweiz und praktisch allen west- und osteuropäischen sowie einigen aussereuropäischen Staaten regeln die gegenseitige Verkehrszulassung. Die Schweiz verpflichtete sich im übrigen, den Warenverkehr mit den EG-Staaten nicht durch Wettbewerbsverzerrungen oder Handelshemmnisse wie Durchfuhrverbote oder -beschränkungen zu behindern¹⁰⁾.

22 Der alpenquerende Verkehr im besonderen

Unter «alpenquerendem Verkehr» wird üblicherweise aller Verkehr verstanden, der die *Übergänge des Alpenraums* zwischen Mont Cenis/Frèjus in Frankreich, den schweizerischen Übergängen und dem Brenner in Österreich überquert. Dieser Verkehr umfasst mehr als nur *Transitverkehr*. Er schliesst auch *Import-/*

⁹⁾ Art. 1 Abs. 1b des Postverkehrsgesetzes; SR 783.0

¹⁰⁾ Art. 1c i. V. m. Art. 20 des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und den Europäischen Gemeinschaften vom 22. Juli 1972, des sog. «Freihandelsabkommens»; SR 0.632.401

Exportverkehr (bzw. internationaler Einreise- und Ausreiseverkehr der Personen) und in der Schweiz zudem auch *Binnenverkehr* zwischen der Nordschweiz und hauptsächlich dem Tessin ein. Details zu den nachstehenden Verkehrszahlen sind in den *Anhängen 1–3* wiedergegeben.

221 Güterverkehr

Der gesamte *französische, schweizerische und österreichische alpenquerende Güterverkehr* hat sich seit 1970 verdreifacht und betrug 1990 74,6 Millionen t. Allein für die Periode 1981 bis 1990 betrug der Zuwachs insgesamt rund 50 Prozent oder durchschnittlich rund 4,1 Prozent pro Jahr.

Der über die *schweizerischen Verkehrswege* abgewickelte alpenquerende Güterverkehr (Binnen-/Import-/Export-/Transitverkehr) erreichte 1990 23,8 Millionen t. Mehr als 80 Prozent der Güter wurden 1990 per Bahn (inklusive kombinierter Verkehr) durch die Alpen transportiert. Dieser im internationalen Vergleich sehr hohe Schienenanteil ist auf verschiedene Faktoren zurückzuführen. Dazu gehören neben der Bereitstellung der erforderlichen Schienenkapazitäten das Festhalten am Nacht- und Sonntagsfahrverbot für den Schwerverkehr und insbesondere an der 28-t-Limite. Im Vergleich dazu bewältigt die Bahn in Frankreich nur 29 Prozent, in Österreich nur 24 Prozent des dortigen alpenquerenden Verkehrs.

Der *Strassengüterverkehr* schweizerischer und ausländischer Fahrzeuge im Binnen-/Import-/Export-/Transitverkehr durch die Schweizer Alpen nahm zwischen 1981 und 1990 von 1,7 Millionen t bzw. 312 000 Fahrzeugen auf 4,2 Millionen t bzw. 732 000 Fahrzeuge zu. Das entspricht 25 Prozent sämtlicher alpenquerender Lastwagen im Gebiet Mont Cenis/Fréjus bis Brenner.

Auf den *Transitgüterverkehr* durch die Schweiz entfielen 1989 15,6 Millionen t. Davon wurden 9,1 Millionen t Güter bzw. 58 Prozent als Wagenladungen auf der Schiene und 5,0 Millionen t bzw. 32 Prozent als kombinierter Verkehr (Netotonnen, d. h. ohne Gewicht der Strassenfahrzeuge), jedoch nur 1,5 Millionen t bzw. 10 Prozent mit 274 000 schweren Motorfahrzeugen auf der Strasse befördert (vgl. Anhang 1).

Mehrere Prognosen rechnen bis 2010/2020 mit einer Verdoppelung im alpenquerenden Güterverkehr¹¹⁾.

222 Personenverkehr

Der alpenquerende Personenverkehr auf Schiene und Strasse zwischen Fréjus und Brenner liegt gegenwärtig gesamthaft bei etwa 60–70 Millionen Personenfahrten¹²⁾. Davon entfällt etwa die Hälfte auf die schweizerischen Alpenübergänge. Im Jahre 1989 passierten 8,6 Millionen Personenzüge inklusive Auto-

¹¹⁾ Vgl. Botschaft über den Bau der schweiz. Eisenbahn-Alpentransversale Anhang 2 BBl 1990 II 1165 f.

¹²⁾ Stand 1988; Botschaft über den Bau der schweiz. Eisenbahn-Alpentransversale, BBl 1990 II 1075

cars und Lieferwagen die Schweizer Alpen. Nach einer Testerhebung im Juni 1990 (am Gotthard und San Bernardino) dürfte der Anteil des reinen Strassen-transitverkehrs durch die Schweiz gesamthaft etwa 18 Prozent des alpenquerenden Strassenpersonenverkehrs betragen. Genauere Zahlen dazu, wie auch zum Anteil des Transitverkehrs auf der Schiene, werden im Jahre 1992 vorliegen.

Nach den vorliegenden *Prognosen* ist beim Verkehr über die Alpen bis 2020 mit rund 100 Millionen Personenfahrten pro Jahr zu rechnen¹¹⁾. Dies entspricht einer Zunahme um 50 Prozent.

223 Der Verkehr über die Alpen im Vergleich zum Verkehr im Mittelland

Im *Anhang 3* sind Detailergebnisse der Strassenverkehrszählung 1990 für einige wichtige Strassenachsen in den Alpen und im Mittelland zusammengestellt. Daraus geht hervor, dass die Hauptachsen im Alpengebiet einen wesentlich geringeren durchschnittlichen Tagesverkehr aufweisen als wichtige Hauptachsen im Mittelland. Im Gotthardtunnel liegt dieser sowohl für Pw wie für Lkw dreibis fünfmal tiefer als der entsprechende Verkehr auf den Mittellandachsen. Im Durchschnitt ist der Verkehr auf den vier wichtigen Alpenachsen bei Personewagen (Pw) und schweren Güterfahrzeugen (Lkw) rund zehnmal kleiner als auf den Mittellandachsen.

23 Verkehr und Besonderheiten des Alpengebietes

231 Die topographischen Verhältnisse

Die Alpen bilden für den Nord-Süd-Verkehr natürliche Barrieren. Nur wenige Übergänge eignen sich zum Bau von Infrastrukturen für grössere Verkehrsvolumina. Zudem sind die *Kapazitäten* dieser Verkehrsträger nicht beliebig ausbaubar. Daraus entsteht eine starke Kanalisierung. So wird das Reusstal im Kanton Uri durch die Autobahn, die Eisenbahnlinie, die Kantonsstrasse sowie deren Nebenanlagen über weite Strecken stark beansprucht. Weitere Kapazitäten können hier und andernorts im Alpengebiet nur mit einem verhältnismässig grossen Aufwand, etwa durch Untertunnelungen, geschaffen werden.

Von der Geländebeschaffenheit her ist das Berggebiet ferner für das Erstellen von Durchfahrtsstrassen nicht gut geeignet. Die Unebenheiten des Geländes machen zahlreiche, teilweise aufwendige Kunstbauten nötig. Der Unterhalt dieser Strassen ist dadurch besonders im Winterhalbjahr sehr kostspielig. Die Überwindung von grösseren Höhenunterschieden erfordert einen *Mehraufwand an Energie* und eine höhere Motorenleistung als im flachen Gelände. Strassensteigungen können sich auf den Verkehrsfluss ungünstig auswirken.

232 Fauna und Flora

Fauna und Flora sind im Alpengebiet aufgrund der klimatisch erschwerten Bedingungen für Schädigungen besonders anfällig. Aufgrund der kurzen Sommer-

zeit ist in den alpinen Gebieten die Regenerationsfähigkeit der Pflanzen- und Tierwelt eingeschränkt. Die Schädigung der Flora kann auch zu Bodenerosion führen. So hat der Wald in den Bergregionen eine wichtige Schutzfunktion, die durch dessen Schädigung erheblich beeinträchtigt wird. Dadurch werden Siedlungsgebiete und Verkehrswege durch drohende Lawinen, Rutsche, Felsstürze oder hochgehende Bäche und Flüsse gefährdet.

233 Luftschaadstoffe

Der Strassenverkehr stellt eine massgebliche Quelle der Luftverschmutzung vor allem durch Stickoxide, Kohlenwasserstoffe und Kohlenoxide dar. Durch diese Schadstoffemissionen werden sowohl die Luft als auch der Boden belastet. Die Stickoxide sind zudem zusammen mit den Kohlenwasserstoffen eine der Vorläufersubstanzen für die Bildung von Ozon.

Emittierte Luftschaadstoffe können zudem auch weiterräumig verfrachtet und dabei umgewandelt werden, wie etwa das bodennahe Ozon und die sauren Niederschläge. Sowohl Ozon wie die sauren Niederschläge und die Stickstoffeinträge haben seit Beginn der Industrialisierung und u. a. auch als Folge der Zunahme des Motorfahrzeugverkehrs bis etwa Mitte der achtziger Jahre erheblich zugenommen. So hat sich die mittlere Ozonbelastung im alpinen Raum seit Anfang der fünfziger Jahre bis heute insbesondere aufgrund der Zunahme des Motorfahrzeugverkehrs etwa verdoppelt.

Die Luftverschmutzung kann das Wohlbefinden der Bevölkerung, der Touristen sowie aller anderen Lebewesen in den alpinen Regionen beeinträchtigen. Auch ohne streng wissenschaftlichen Nachweis ist es aufgrund des Vergleichs mit kritischen Belastungsgrenzen offensichtlich, dass die erhöhten Ozonbelastungen sowie die erhöhten sauren Niederschläge Risikofaktoren darstellen. Gemäss den alljährlich durchgeführten Sanasilva-Untersuchungen sind im Alpenraum die höchsten Waldschäden zu verzeichnen. Bodeneigenschaften und Zusammensetzung des Muttergesteins führen dazu, dass in den Alpen etliche Gebiete als empfindlich eingestuft werden müssen.

234 Lärm

Das Befahren der Alpenstrassen verursacht insbesondere wegen der Steigungen zusätzlichen Lärm. Die Geräusche sind im Berggebiet zudem nicht nur im engeren Bereich der Verkehrswege vernehmbar, sondern häufig auch auf weiter entfernten Hochplateaus. Darunter kann das Wohlbefinden der Ortsansässigen leiden. Dem Alpenraum kommt aber auch als Erholungsraum eine grosse Bedeutung zu. Grosser Verkehrslärm beeinträchtigt seine Attraktivität für den Tourismus.

24 Zusammenfassung

Die Ausführungen im Kapitel 2 zeigen, dass der Verkehr in der Schweiz in den letzten 30 Jahren stark zugenommen hat. Der grösste Teil dieser Verkehrszunahme erfolgte auf der Strasse.

In absoluten Zahlen betrachtet, ist auch der gesamte alpenquerende Strassenverkehr, insbesondere seit der Eröffnung der Strassentunnels am San Bernardino und am Gotthard, sehr stark gewachsen.

Im Zusammenhang mit der Initiative ist der Transitverkehr von besonderer Bedeutung. Im Gegensatz zum allgemeinen Trend wickelt sich der Güterverkehr jedoch nur zu rund 10 Prozent, der Personentransitverkehr zu etwa drei Vierteln auf der Strasse ab.

Aufgrund der topographischen Verhältnisse bündelt sich dieser Verkehr auf wenigen Achsen. Damit sind negative Auswirkungen auf Mensch und Umwelt verbunden. Das Instrumentarium des Bundes zur Bewältigung dieser Auswirkungen wird im folgenden Kapitel dargestellt.

3 Die Verkehrs- und Umweltpolitik der Schweiz

Der Bund hat ein ganzes Paket von Massnahmen ergriffen, um den aktiven und passiven Schutz der Umwelt wie auch die Verbesserung von Schäden sowie eine rationelle Abwicklung des Verkehrs unter Schonung der Umwelt sicherzustellen. Dabei stehen einmal die Massnahmen im Vordergrund, die im Rahmen des Luftreinhalte- und Lärmbekämpfungskonzeptes ergriffen werden:

- Technische Massnahmen an der Quelle zur Verringerung der Schadstoff- und Lärmemissionen;
- über den technischen Bereich hinausgehende Massnahmen (z. B. Lenkungsabgaben).

Zudem hat der Bundesrat verschiedene Massnahmen ergriffen und vorgeschlagen, die eine Abwicklung des Verkehrs in Einklang mit den Schutzbedürfnissen des Menschen und seiner Umwelt gewährleisten sollen. Hier sind allgemein zu nennen:

- Massnahmen zur Sicherstellung und zum Bau der notwendigen Kapazität auf der Schiene;
- flankierende Massnahmen zur Ausnützung dieser Kapazitäten.

Diese in Kraft stehenden oder geplanten Massnahmen werden im folgenden dargelegt. Dem sind aber die allgemeinen verkehrspolitischen Ziele des Bundesrates voranzustellen.

31 Verkehrspolitische Ziele für die Schweiz

In den letzten drei Jahrzehnten sind die Grenzen einer weiteren Verkehrsentwicklung bezüglich Raumbedarf, Umweltbelastung, Energieverbrauch, Finanzierung usw. zunehmend zu Tage getreten. Der Bundesrat will mit seiner Verkehrspolitik folgende Zielsetzung verwirklichen: *Das schweizerische Verkehrssystem soll mit der Befriedigung wesentlicher Verkehrsbedürfnisse den grösstmöglichen Beitrag zur Lebensqualität und zum qualitativen Wachstum leisten, ohne die Mobilität künstlich zu erhöhen.* Das bedeutet vor allem:

- Das Wachstum des Verkehrs muss in Grenzen gehalten werden.
- Die Verkehrsträger sollen koordiniert ausgebaut werden.

- Der Verkehr soll möglichst umweltschonend, energie- und raumsparend sowie effizient bewältigt werden.
- Die Eigenwirtschaftlichkeit des Verkehrs soll verbessert, dessen direkte und indirekte Subventionierung abgebaut werden.

Als Devise muss dabei gelten, dass der Verkehr gesamtheitlich zu betrachten ist. Die einzelnen Verkehrsmittel sollen sich sinnvoll ergänzen und dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden.

Diese Zielsetzung wird auf den verschiedensten Gebieten mit konkreten Massnahmen umgesetzt. Im Zusammenhang mit der vorliegenden Initiative sind es die im folgenden dargelegten Massnahmen.

32 Das bestehende Instrumentarium der Verkehrs- und Umweltpolitik

Wegen des starken Verkehrswachstums reagiert die Öffentlichkeit heute gegenüber den Verkehrsentwicklungen wesentlich sensibler. Trotz des Interesses an leistungsfähigen Verkehrswegen wird den zunehmenden ökologischen Belastungen grosse Beachtung geschenkt. Der Strassenverkehr droht angesichts der Luftverschmutzung, des Lärms, der Landschaftseingriffe sowie der Kapazitätsengpässe allmählich an seine Grenzen zu stossen.

Die Schweiz kennt keine spezifisch auf das Alpengebiet zugeschnittene Gesetzgebung. Vielmehr wird der Schutz der Alpen angestrebt mittels Regelungen und Massnahmen, die grundsätzlich für die gesamte Schweiz anwendbar sind; die für den Verkehr bedeutsamsten werden im folgenden erläutert.

321 Umwelt- und Landschaftsschutz

Sowohl der Bau, wie auch der Betrieb und die Benützung von Verkehrswegen unterliegen einschränkenden Bestimmungen zum Schutz der Umwelt, der Natur, der Landschaft und erhaltenswerter kultureller Güter. Vor allem die Gesetzgebung betreffend Umwelt, Natur- und Heimatschutz, Raumplanung sowie Walderhaltung beinhaltet entsprechende Vorschriften. Danach ist in jedem Einzelfall eine Interessenabwägung zwischen den Verkehrsbedürfnissen und dem Umweltschutz vorzunehmen.

321.1 Natur- und Heimatschutz

Bei der Planung und Errichtung von Nationalstrassen und Eisenbahnanlagen hat der Bund die Interessen des Natur- und Heimatschutzes zu berücksichtigen¹³⁾. Dabei ist der Bund an das Verhältnismässigkeitsprinzip gebunden¹⁴⁾.

¹³⁾ Art. 2 und 3 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG); SR 451.
Artikel 5 des Bundesgesetzes über die Nationalstrassen; SR 725.11 und Art. 3 der Verordnung über Bau und Betrieb der Eisenbahnen; SR 742.141.1

¹⁴⁾ Art. 3 Abs. 3 NHG

Strenge Schutzvorschriften gelten etwa für Landschaftsbilder und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung. Solche Objekte sind ungeschmälert zu erhalten oder bestmöglichst zu schonen¹⁵⁾. Ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung eines solchen Objektes ist nur möglich, wenn dem Bau etwa einer Eisenbahnanlage ebenfalls ein Interesse von nationaler Bedeutung zukommt¹⁶⁾.

321.2 Umweltschutz

Die Bundesverfassung (Art. 24^{sep(ies)}) und das darauf abgestützte Bundesgesetz über den Umweltschutz¹⁷⁾ enthalten die Grundsätze über den Schutz von Menschen, Tieren und Pflanzen. Die Konkretisierung erfolgt in Spezialgesetzen.

Die Projekte für grosse *Verkehrswerke* wie Nationalstrassen und neue Eisenbahnlinien sowie die Änderung solcher Anlagen sind einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) zu unterziehen¹⁸⁾. Mit dieser stufenweise durchzuführenden Prüfung wird abgeklärt, ob ein solches Projekt den Umweltvorschriften des Bundes entspricht¹⁹⁾.

Von Bedeutung sind bei der Zulassung und dem Betrieb von *Strassenfahrzeugen* insbesondere die Lärm- und Abgasvorschriften für Motorfahrzeuge im Bundesgesetz über den Strassenverkehr²⁰⁾, in der Verkehrsregelverordnung²¹⁾, der Verordnung über Bau und Ausrüstung der Strassenfahrzeuge²²⁾ und in der Luftreinhalte-Verordnung²³⁾. Diese sind vor allem für die leichten Motorfahrzeuge bis zu 3,5 t Gesamtgewicht von relativ strenger Natur. Ebenso wurden die Abgasvorschriften für den Schwerverkehr ab 3,5 t Gesamtgewicht verschärft²⁴⁾. Die Lärmschutzverordnung²⁵⁾ hält schliesslich die Lärmbelastungsgrenzwerte fest.

Der *Luftverschmutzung* soll auch mit internationalen Abkommen Einhaltung geboten werden. In einem Übereinkommen verpflichteten sich die Schweiz und andere Vertragsstaaten, die Stickoxidemissionen auf dem Niveau des Jahres 1987 oder früher zu plafonieren. Die Vertragspartner haben dafür zu sorgen, dass zumindestens an den Haupttransitachsen unverbleiter Kraftstoff ausreichend zur Verfügung steht²⁶⁾.

Auch der *Schienerverkehr* unterliegt strengen Umweltschutzvorschriften, besonders auf dem Gebiete des Lärmes. Nach Artikel 3 der Lärmschutzverordnung

¹⁵⁾ Art. 6 Abs. 1 NHG

¹⁶⁾ Art. 6 Abs. 2 NHG

¹⁷⁾ SR 814.01

¹⁸⁾ Art. 9 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG); SR 814.01 und V über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV); SR 814.011

¹⁹⁾ Art. 11, 13–15 USG und Art. 3 UVPV

²⁰⁾ Art. 21 und 106 SVG; SR 741.01

²¹⁾ VRV; Art. 59a; SR 741.11

²²⁾ BAV, Art. 21 und Anhänge 3 und 4 Rz 21; SR 741.41

²³⁾ SR 814.318.142.1

²⁴⁾ Per 1. Oktober 1987 und 1. Oktober 1991, weitere Verschärfungen auf Mitte der neunziger Jahre sind in Vorbereitung

²⁵⁾ SR 814.41

²⁶⁾ Art. 2 und 4 des Protokolls zu dem Übereinkommen von 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung betreffend die Bekämpfung von Emissionen von Stickstoffoxiden oder ihres grenzüberschreitenden Flusses; SR 0.814.323

müssen auch bei Schienenfahrzeugen die Lärmemissionen soweit begrenzt werden, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist (Massnahmen an der Quelle). Zudem dürfen bei Eisenbahnanlagen aufgrund der Artikel 7, 8 und 13 der Lärmschutzverordnung die massgebenden Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden. Bei bestehenden Anlagen ist für Sanierungen und Schallschutzmassnahmen eine Frist einzuhalten. Diese beträgt maximal 15 Jahre seit Inkrafttreten der Lärmschutzverordnung²⁷⁾ und dauert somit bis zum Jahre 2002. Der Vollzug dieser Verordnung wird zu schrittweisen Lärmreduktionen beim Schienenverkehr führen.

Zum Schutze der Umwelt und der Gesundheit der Menschen ist der Versand gefährlicher Güter auf der Strasse zudem beschränkt. Wer gefährliche Güter befördert, muss sich auf jede zumutbare Weise vergewissern, dass die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt und die Sicherheitsmassnahmen getroffen sind²⁸⁾. Für die Beförderung gefährlicher Güter mit der Eisenbahn gelten analoge Bestimmungen²⁹⁾.

322 Förderung des öffentlichen Verkehrs

Bei den heutigen grossen Mobilitätsbedürfnissen stehen Schiene und Strasse als Verkehrsträger im Vordergrund. Gelingt es den Bahnen, mit einem attraktiven Angebot der Nachfrage gerecht zu werden, so absorbieren sie damit einen Teil des Verkehrs, der sonst auf die Strasse drängen würde. Die Förderung des öffentlichen Verkehrs liegt im Interesse des Energiesparens, des Umweltschutzes und der haushälterischen Nutzung des Bodens. Der öffentliche Verkehr wird deshalb von Bund, Kantonen und Gemeinden nachhaltig unterstützt.

322.1 Allgemeine Förderung durch die öffentliche Hand

Im Jahre 1988 wendeten die Gemeinden rund 330 Millionen Franken, die Kantone rund 650 Millionen Franken und der Bund 1690 Millionen Franken für den öffentlichen Verkehr auf, zusammen somit 2670 Millionen Franken.

Zugunsten der SBB nimmt der Bund die finanzielle Verantwortung für die Infrastruktur wahr. Überdies gilt er die in seinem Auftrag erbrachten gemeinwirtschaftlichen Leistungen auch im Huckepackverkehr ab.

Ähnlich wie bei den SBB gewährt der Bund gemäss Eisenbahngesetz³⁰⁾ auch an die konzessionierten Transportunternehmungen Beiträge zur Aufrechterhaltung des Betriebes. Er leistet ferner Beiträge zur Erhaltung der Sicherheit und der Erhöhung der Wirtschaftlichkeit dieser Unternehmungen. Im weiteren beteiligte sich der Bund an der Finanzierung des Baus oder der Erweiterung von Linien

²⁷⁾ Art. 17 Abs. 2

²⁸⁾ Art. 8 der V über die Beförderung gefährlicher Güter auf der Strasse (SDR); SR 741.621

²⁹⁾ Vgl. z. B. Art. 18 V über den Transport im öffentlichen Verkehr (TV); SR 742.401

³⁰⁾ SR 742.101

nationaler Bedeutung. Zudem wird etwa der Bau der BLS-Doppelspur am Lötschberg mit Darlehen des Bundes unterstützt.³¹⁾

322.2 Steigerung der Leistungsfähigkeit und Attraktivität der Bahnen

Es liegt im Interesse der Bahnen selbst, durch Leistungsfähigkeit und Attraktivität möglichst viele Reisende und Güter anzuziehen, um mittels hoher Auslastung kostengünstig arbeiten zu können.

Zur Realisierung dieser Zielsetzungen unternehmen die Bahnen grosse Anstrengungen und verbessern das Angebot qualitativ und quantitativ. Durch administrative und bauliche Massnahmen wie Streckenbegradigungen, zusätzliche Gleise, Doppelspurausbau, Verbesserung der bestehenden Anlagen, Trennung von Schiene und Strasse (*Eigentrossierung*), Anschaffung moderner Rollmaterials und ähnliches lassen sich Fahrzeitreduktionen und Komfortsteigerungen erzielen.

322.3 Die Projekte BAHN 2000 und CARGO 2000

Neben den allgemeinen Anstrengungen der Bahnen sind insbesondere die Projekte BAHN 2000 sowie CARGO 2000 hervorzuheben. Die Verwirklichung dieser Projekte dient in erster Linie dazu, das Verkehrswachstum möglichst mit dem umweltfreundlichen öffentlichen Verkehr zu bewältigen.

Im Mittelpunkt des vom Volk im Jahre 1987 angenommenen *Konzeptes BAHN 2000* steht die Ermöglichung vieler zeitlich koordinierter Anschlüsse in den Knoten und eine Verdichtung des Fahrplans. In diesem Zusammenhang ist von besonderer Bedeutung, dass BAHN 2000 zwar primär für den Personenverkehr konzipiert wurde. Mit den Neubaustrecken sowie den weiteren punktuellen Ausbauten von Strecken und Knoten ergibt sich aber eine beträchtliche Erhöhung der Kapazität für den gesamten Schienenverkehr, die auch dem Güterverkehr zugute kommt. Somit werden durch BAHN 2000 gleichzeitig die Voraussetzungen geschaffen, um den Binnen- und den internationalen Güterverkehr auf dem schweizerischen Schienennetz besser abwickeln zu können.

Im Rahmen der sich verändernden Verhältnisse bei der Güterdistribution wird das Angebot im Güterverkehr von den Schweizer Bahnen gegenwärtig überdacht und neu konzipiert. Das *Konzept CARGO 2000* bezweckt, die Wettbewerbschancen der Bahn im Güterverkehr zu stärken. Diese liegen eindeutig im Fernverkehr mit Ganzzügen als kombinierte Transporte und weniger in Kleintransporten oder Einzelwagen. Auf ausgewählten Strecken sollen allenfalls bestimmte Güterzüge in einer Art Taktfahrplan verkehren. Das Konzept CARGO 2000 beinhaltet keinen besonderen Ausbau des Schienennetzes; es kann aber vom Ausbau im Rahmen von BAHN 2000 profitieren.

³¹⁾ BBl 1976 II 1063

322.4 Unterstützung aus Treibstoffzollmitteln

Die Zweckbindung der Treibstoffzölle wurde im Jahre 1983 etwas erweitert. Aufgrund des Artikels 36^{ter} der Bundesverfassung werden auch Aufgaben im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr aus Treibstoffzollgeldern unterstützt. Unter anderem können einerseits Aufgaben finanziert werden, welche der Umlagerung des Verkehrs dienen:

- Bau von privaten Anschlussgleisen (Beiträge des Bundes gemäss Voranschlag 1991: 18 Mio. Fr.),
- Verkehrstrennungsmassnahmen (36 Mio. Fr.),
- Förderung des kombinierten Verkehrs und des Transports begleiteter Motorfahrzeuge (75 Mio. Fr.).

Andererseits können auch strassenverkehrsbedingte Umwelt- und Landschaftsschutzmassnahmen mit Bundesbeiträgen unterstützt werden. Im Jahre 1991 wurden insgesamt 113 Millionen Franken ausgerichtet, nämlich für:

- Beiträge an strassenverkehrsbedingte Umweltschutzmassnahmen (z. B. Lärmschutzwände, ausserordentliche Massnahmen zur Walderhaltung) 83 Millionen Franken sowie
- Beiträge an strassenverkehrsbedingte Landschaftsschutzmassnahmen 30 Millionen Franken.

Damit werden die Bemühungen um eine umweltgerechtere Abwicklung des Strassenverkehrs massgeblich unterstützt.

323 Prinzip der Kostendeckung

Auch beim Transitverkehr von Gütern und Personen steht die Schiene im Wettbewerb zur Strasse. Damit dieser Wettbewerb spielt, muss jeder Verkehrsträger im Prinzip für die von ihm verursachten Kosten selber aufkommen. Ist dies nicht der Fall, so kommt es beim entsprechenden Verkehrsträger zu ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteilen, durch welche dieser einen zu grossen Verkehrsanteil anzieht. Das Prinzip der Kostendeckung gilt somit sowohl für den Strassen- wie für den Schienenverkehr.

Der Strassenverkehr trug gemäss der seit 1959 geführten Strassenrechnung bisher die von ihm verursachten Wegekosten (Bau, Unterhalt und Betrieb der für den Motorfahrzeugverkehr offenstehenden Strassen) nicht vollständig. Deshalb wird zum mindestens teilweisen Ausgleich der in der Strassenrechnung festgestellten Unterdeckung der zurechenbaren Strassenkosten seit 1985 eine *Schwerverkehrsabgabe*³²⁾ bzw. eine *Nationalstrassenabgabe*³³⁾ erhoben. Der Bundesrat beabsichtigt, die heutige pauschale Schwerverkehrsabgabe in enger europäischer Koordination in eine kilometerabhängige Abgabe umzuwandeln.

³²⁾ Art. 17 Ueb BV und V über die Schwerverkehrsabgabe; SR 741.71

³³⁾ Art. 18 Ueb BV und V über die Abgabe für die Benützung von Nationalstrassen; SR 741.72

324 Massnahmen beim Strassenverkehr

Die Schweiz kennt seit jeher tiefere Gewichtslimiten für den Schwerverkehr als die andern europäischen Länder. Diese Begrenzung soll einen sicheren und flüssigen Strassenverkehr gewährleisten. Die Achslast der schweren Fahrzeuge darf keine unverhältnismässigen Aufwendungen für Bau und Unterhalt der Strassen bewirken. Und nicht zuletzt soll die Umwelt vor schädlichen und lästigen Immissionen (Abgase, Lärm) geschützt werden³⁴⁾. Durch die starke Zunahme des Verkehrs in den letzten Jahren hat die letztere Zielsetzung besondere Aktualität erlangt.

Ferner schützt ein Nacht- und Sonntagsfahrverbot für den Schwerverkehr u. a. die Bevölkerung vor allzu grossen Lärmimmissionen³⁵⁾. Das Sonntagsfahrverbot hilft zudem, während des zusätzlichen Wochenendausflugsverkehrs Staus und Engpässe zu vermeiden.

Der Bundesrat beschloss ferner am 9. Juni 1987³⁶⁾ im Zusammenhang mit der Billigung des Luftreinhaltekonzepts, mindestens bis zur Realisierung des Konzepts «BAHN 2000» auf eine Erweiterung des vom Parlament beschlossenen (und am 1. April 1990 anlässlich der Abstimmung über die Kleeblatt-Initiativen ausdrücklich bestätigten) Nationalstrassennetzes zu verzichten. Dieser Verzicht gilt insbesondere auch für den Bau einer zweiten Strassentunnelröhre am Gotthard.

All diese vorsorglichen Massnahmen sind geeignet, die vom Strassenverkehr verursachten Umweltbelastungen in Grenzen zu halten.

33 Massnahmen in Vorbereitung

331 Bau der Alpentransversalen

Um der stetig steigenden Verkehrsnachfrage gerecht zu werden und die verkehrspolitische Stellung der Schweiz in Europa wahren und festigen zu können, haben die eidgenössischen Räte am 4. Oktober 1991 den Bau neuer Eisenbahn-Alpentransversalen (Alpentransit) beschlossen³⁷⁾. Im Zentrum dieses Projektes stehen zwei neue Basistunnel durch die Alpen am Gotthard von ca. 50 km und am Lötschberg von ca. 28 km Länge³⁸⁾. Als Linien hoher Leistung und hoher Geschwindigkeit bieten die neuen Alpenbahnen einen Qualitäts- und Leistungssprung, der den nötigen Anreiz zur Erhöhung der Verkehrsanteile der Schiene an der steigenden Mobilität nicht nur im Güter-, sondern auch im Personenverkehr bringt. Wegen deren strassenentlastenden Wirkung – Autoverlad und Hukkepack Lkw – werden die Basistunnel zu 25 Prozent aus Treibstoffzollmitteln finanziert.

³⁴⁾ BBl 1971 I 1373

³⁵⁾ Art. 2 Abs. 2 SVG; SR 741.01. Art. 91 VRV. SR 741.11; BBl 1955 II 1

³⁶⁾ Vgl. BBl 1989 I 647

³⁷⁾ BBl 1991 III 1597

³⁸⁾ Planungsstand 1990; vgl. BBl 1990 II 1075

Dieser Qualitätssprung bleibt nicht auf die eigentlichen Alpenbahnstrecken beschränkt. Zum Alpentransit-Beschluss gehört vielmehr auch ein besseres Anbinden der Ostschweiz an die Gotthardachse. Es handelt sich dabei um den Bau einer neuen SBB-Linie aus dem Zürichseeraum durch den Hirzel- und Zimmerbergtunnel in die Region Zug sowie um den Ausbau der Zufahrtsstrecke von St. Gallen durch das Toggenburg über Rapperswil-Pfäffikon SZ zum Hirzeltunnel. Zusammen mit einem Tunnel Zürich–Thalwil entsteht damit auch eine durchgehende doppelspurige schnelle Linie von Zürich in den Raum Zug. Zudem strebt der Bund die Entwicklung der Linien Zürich–Stuttgart und Zürich–München an.

Der Alpentransit-Beschluss verpflichtet überdies den Bund zum Einbezug der Westschweiz in das europäische Hochleistungsnetz. Aus dieser Verpflichtung entstand das Konzept der Eingangstore Genf und Basel für den europäischen Hochgeschwindigkeitsverkehr aus Frankreich. Dazu gehören ein Hinwirken des Bundes auf Modernisierung und Neubau der Strecken Mâcon–Genf sowie auf den Anschluss von Basel an die Netze der französischen und deutschen Hochgeschwindigkeitszüge.

Die neu geschaffenen Kapazitäten sollen das künftige zusätzliche Verkehrsaufkommen aufnehmen können und dieses damit von der Strasse fernhalten. In diesem Sinne verankerten die eidgenössischen Räte im erwähnten Alpentransit-Beschluss vom 4. Oktober 1991 einen Artikel 2 über «Förderungsmaßnahmen». Danach ist durch geeignete Massnahmen anzustreben, dass sich der alpenquerende Gütertransitverkehr grundsätzlich auf der Schiene abwickelt.

Gleichzeitig sollen im europäischen Rahmen organisatorisch-administrative und technisch-betriebliche Verbesserungen und ein wirksames Marketing an die Hand genommen sowie das wesentlich erweiterte Angebot für den kombinierten Verkehr durch vertragliche Regelung mit den betroffenen Staaten abgesichert werden. Im Dezember 1991 hat die Schweiz mit Deutschland und Italien einen Vertrag abgeschlossen, um in gegenseitiger Zusammenarbeit insbesondere die Bahn- und Verladekapazitäten für den kombinierten Verkehr auf den ausländischen Zufahrten zum Gotthard und zum Lötschberg/Simplon sicherzustellen.

Bis zur Fertigstellung der Alpentransversalen werden als *Übergangslösung* die Kapazitäten für den Huckepackverkehr durch den Gotthard und den Lötschberg erhöht. Auf der Gotthardachse werden zu diesem Zwecke kleinere Ausbauten zur Steigerung der Leistungsfähigkeit vorgenommen; zudem werden zusätzliche Triebfahrzeuge angeschafft. Am Lötschberg soll ein Vierschienengleis im bestehenden Tunnel verlegt werden, damit 40-t-Lastwagen bis 4 m Eckhöhe auf Niederflurwagen befördert werden können. Mit dem Zustandekommen des Transitabkommens zwischen der Schweiz und der EG ist eine wichtige Voraussetzung für die Realisierung des Vorhabens erfüllt. Die *Übergangslösung* wird ab 1994 eine Verdreifachung der heute angebotenen Verladekapazität im Huckepackverkehr erlauben.

332 **Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe**

Die Verfassungsgrundlagen für die Schwerverkehrsabgabe gemäss Artikel 17 Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung (Ueb) ist auf zehn Jahre befristet. Die entsprechende Ausführungsverordnung läuft auf Ende 1994 aus.

Aufgrund der Ergebnisse eines Vernehmlassungsverfahrens schlägt der Bundesrat vor, die Schwerverkehrsabgabe auch über das Jahr 1994 hinaus als wichtige flankierende Massnahme zu den Alpen transit-Beschlüssen beizubehalten. Für eine erste Phase schlägt er vor, die heutige Abgabe als Pauschale zu verlängern; jedoch die Abgabesätze der Teuerung anzupassen und die Erträge der Abgabe zweckgebunden zu verwenden. Für eine zweite Phase wird vorgeschlagen, die Schwerverkehrsabgabe leistungsabhängig auszugestalten. Diese soll aber, insbesondere bezüglich des Erhebungssystems, in enger Abstimmung mit europäischen Entwicklungen eingeführt werden. Zudem will der Bundesrat den Grundsatz der «Kostenwahrheit» beim Güterverkehr schrittweise einführen. Es muss allerdings noch offen bleiben, wann in die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe auch externe Kosten und Nutzen, d. h. Nachteile und Vorteile, die der Allgemeinheit anfallen, einbezogen werden sollen und ob in einer Übergangszeit auf der leistungsabhängigen Abgabe ein Emissionszuschlag eingeführt werden soll. Die entsprechende Verfassungsgrundlage soll vorerst lediglich als Kompetenznorm ausgestaltet werden, um sodann mit der entsprechenden Gesetzgebung eine bestmögliche Koordination und Absprache mit der EG zu erlauben.

333 **Luftreinhaltekonzept**

Im Bereich der Luftreinhaltung unternimmt der Bund seit Jahren Anstrengungen, um die Luftschadstoffbelastung zu reduzieren. So erliess er unter anderem Vorschriften wie die Einführung der US-83-Abgasnormen für leichte Motorwagen (Katalysator), die Verschärfung der Abgasvorschriften für Dieselfahrzeuge, Vorschriften über Wartung und Nachkontrolle leichter Motorwagen betreffend Abgasemissionen oder die Tempobeschränkung 80/120. Aufgrund des Luftreinhaltekonzeptes von 1986 soll bei den Schwefeldioxid-Emissionen bis 1990 der Stand von 1950, bei den Stickoxid- und den Kohlenwasserstoff-Emissionen bis 1995 der Stand von 1960 erreicht werden. Weil die bisher getroffenen Massnahmen nicht genühten, fällte der Bundesrat am 23. August 1989 und am 11. März 1991 weitere Entscheide. Für den Verkehrssektor betraf dies den Antrag auf Einführung einer CO₂-Abgabe sowie eine weitere Verschärfung der Abgasvorschriften für Dieselfahrzeuge und die Option eines emissionsabhängigen Zuschlages zur leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe.

334 **Die Alpenkonvention**

Am 7. November 1991 hat die Schweiz das mit den übrigen sechs Alpenländern und der EG ausgehandelte Übereinkommen zum Schutz der Alpen (Alpenkonvention) unterzeichnet. Das Abkommen enthält vorwiegend eine Absichtserklärung. Konkrete Massnahmen zum Schutze des Alpengebietes sollen anschlies-

send einzeln ausgehandelt und in Zusatzabkommen festgelegt werden. Der alpenquerende Verkehr soll Gegenstand eines eigenen Protokolls bilden, das noch nicht vorliegt.

335 Das AGTC-Abkommen der ECE über den kombinierten Verkehr

Im Rahmen der Uno-Wirtschaftskommission für Europa (ECE) wurde das «Europäische Abkommen über wichtige internationale Verkehrslinien und zugehörige Transporte (AGTC)» ausgehandelt.

Das ECE-Abkommen hat zum Zweck, mittels des kombinierten Verkehrs die europäischen Strassen zu entlasten und die Umweltschäden zu vermindern. Angestrebt wird eine Leistungsverbesserung vor allem weiträumiger Schienentransporte durch eine möglichst weitgehende Optimierung des Verkehrsablaufs. Konkret soll über eine bessere Koordination eine Verkürzung der Transportzeit erzielt werden. Ein kohärentes europäisches Transportsystem fördert in diesem Sinne den verstärkten Einsatz von direkten Güterzügen über möglichst lange Distanzen.

Das Abkommen bildet die Basis für die transportpolitische Investitionsplanung für die Zukunft mit dem zentralen Element der Förderung des kombinierten Verkehrs in Europa. In den Annexen des Abkommens werden die wichtigsten Eisenbahnlinien, die anderweitigen Installationen (z. B. Verlade- und Umladestationen), die technischen Merkmale und die zentralen Leistungsparameter festgehalten. Die Vereinbarung enthält aber keine straffe Aufzählung von Verpflichtungen als vielmehr Richtlinien grundsätzlicher Natur.

Das Abkommen wurde von der Schweiz zusammen mit andern Staaten am 31. Oktober 1991 anlässlich der paneuropäischen Verkehrsministerkonferenz in Prag unterzeichnet.

336 Das Transitabkommen mit der EG

Nach zweijährigen Verhandlungen einigten sich die Schweiz und die EG anlässlich der EG-Ratstagung der Verkehrsminister vom 21. Oktober 1991 über ein «Abkommen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Strassen- und den Eisenbahngüterverkehr» («Transitabkommen»). Das Abkommen muss im Lichte der Vorgeschichte gewürdigt werden:

Anfänglich hatte die EG von der Schweiz mit Nachdruck die freie Zulassung von Strassengüterfahrzeugen bis zu einem Gesamtgewicht von 40 t gemäss EG-Norm sowie eine Aufhebung des Nacht- und Sonntagsfahrverbotes für den Schwerverkehr gefordert. Nach hartnäckigem Widerstand der Schweiz wurden diese Forderungen reduziert auf einen Nord-Süd-Korridor für solche schweren Fahrzeuge. Auch diese Forderung war für die Schweiz inakzeptabel. Ein weiteres Problem ergab sich dadurch, dass EG-seitig eine Verknüpfung der Transitverhandlungen mit den Verhandlungen zwischen der EG und den EFTA-Län-

dern über einen EWR-Vertrag hergestellt wurde. Zudem wurde durch die EG politisch ein Junktin geschaffen zwischen dem Strassentransit durch die Schweiz und den Luftverkehrsverhandlungen EG-EFTA, die aus diesem Grunde auf die skandinavischen EFTA-Länder beschränkt wurden. Dank intensiven ministeriellen Kontakten und dank der speditiven Behandlung der Alpen transitvorlage durch die eidgenössischen Räte konnte im Oktober 1991 für ein Transitabkommen der Durchbruch erzielt werden.

Das Abkommen ordnet die eindeutige Priorität für den Güterverkehr durch die Schweiz der Schiene zu, vor allem als kombiniertem Verkehr. Als wichtige allgemeine Grundsätze enthält der Vertrag die Verpflichtung zur gegenseitigen Nicht-Diskriminierung und zur Unterlassung einseitiger behindernder Massnahmen. Die wichtigsten Elemente des Vertrages sind folgende:

- Die Vertragsparteien verpflichten sich zu koordinierten Massnahmen zur Förderung des Eisenbahnverkehrs und insbesondere des kombinierten Verkehrs bezüglich Infrastruktur, Betrieb, Begleitmassnahmen und Tarifen.
- Die Schweiz behält das Nacht- und Sonntagsfahrverbot für den Schwerverkehr bei. Zudem bleibt die 28-t-Limite der Schweiz bestehen. Einzig für den Transitverkehr auf der Strasse werden im Sinne eines «Überlaufmodells» für jede Richtung bis zu 50 Fahrten pro Tag als Ausnahmen von der 28-t-Begrenzung gewährt mit den kumulativen Bedingungen, dass die Kapazität des kombinierten Verkehrs ausgeschöpft ist, dass es sich um verderbliche oder andere dringliche Güter handelt und dass die Erst-Immatrikulation des Fahrzeuges nicht länger als zwei Jahre zurückliegt (und somit strenge Emissionsstandards erfüllt werden).
- Die Vertragsparteien streben bezüglich Abgasen, Partikel ausstoss und Lärm ein hohes Schutzniveau an. Im Falle einer unerwartet starken Zunahme beim Strassengüterverkehr bis zu 28 t Gesamtgewicht wären durch ein «Comité mixte» (Schweiz/EG) weitere Schutzmassnahmen zu prüfen und vorzuschlagen.
- Die Vertragsparteien fassen koordinierte fiskalische Massnahmen ins Auge, um in einer ersten Phase die Wegekosten zu decken; dabei soll den spezifischen Kosten der Alpenregionen Rechnung getragen werden. In einer zweiten Phase sollen in diese Abgaben auch die externen Kosten einbezogen werden können.
- Die Vertragsparteien gewähren sich gegenseitig den Marktzugang, d. h. weder wird die EG Schweizer Fahrzeuge vom Markt ausschliessen, noch darf die Schweiz den Marktzugang für EG-Fahrzeuge erschweren.
- Unilaterale Massnahmen mit dem Ziel der Diskriminierung des Transits dürfen nicht ergriffen werden.
- Das Abkommen wird nach erfolgter Ratifikation in Kraft treten. Es hat eine unkündbare Laufzeit von zwölf Jahren; danach ist der Vertrag neu zu diskutieren.

Auf dem Hintergrund der Vorgeschichte darf das Transitabkommen als grosser Erfolg für die Schweiz bezeichnet werden. Die Limite von 28 t für schwere Nutzfahrzeuge auf schweizerischem Territorium wird im Grundsatz von der EG anerkannt. Die Ausnahmen von der 28-t-Begrenzung im Umfange von täglich maximal 50 Fahrten in jeder Richtung ist an sehr strenge Bedingungen ge-

knüpft. Falls alle diese Bedingungen an rund 300 Tagen erfüllt sein sollten, würden pro Jahr zusätzlich maximal 30 000 Fahrzeuge mit einem Gesamtgewicht zwischen 28 und 40 t die Alpen queren. Dies sind gut 4 Prozent aller heutigen schweren Güterfahrzeuge im alpenquerenden Strassenverkehr pro Jahr. Die Bedingungen dürften aber insbesondere ab 1994 nur an wenigen Tagen erfüllt sein. Zudem stellen diese Ausnahmen einen sehr geringen Teil jener Fahrzeuge dar, die gemäss ursprünglicher Forderung der EG die Schweiz durchquert hätten.

34 Würdigung der von der Schweiz getroffenen und beabsichtigten Massnahmen

Der Bundesrat ist sich der Empfindlichkeit des Lebensraumes im Alpengebiet bewusst. Er will diese Regionen jedoch nicht mit besonderen, nur für diese Regionen gültigen Vorschriften schützen. Vielmehr muss der Schutz der Alpenregionen in die allgemeinen Massnahmen zum Schutze der menschlichen Gesundheit und Sicherheit sowie des Lebensraums integriert sein. Mit dem ganzen Paket von Massnahmen zur Begrenzung der Schadstoff- und Lärmemissionen sowie zum Schutze der Menschen und der Umwelt wird ein weitgehender, ausgewogener und wirklichkeitsnaher Schutz auch im Alpenraum sichergestellt.

Die bereits getroffenen, beschlossenen oder geplanten Massnahmen, die der umweltfreundlichen Schiene eine Priorität verleihen, stehen im Einklang mit der schweizerischen Haltung einer freiheitlichen Marktordnung, die auf Attraktivität der Leistung verbunden mit flankierenden, marktkonformen Massnahmen und nicht auf Zwang beruht.

Im Hinblick auf den mit der Initiative besonders angesprochenen Transitverkehr ist aber von besonderer Bedeutung, dass die umweltfreundliche Abwicklung dieses Güterverkehrs auf den beiden Eckpfeilern *Eisenbahn-Alpentransversalen* und *Transitabkommen mit der EG* steht. Mit dem Projekt der *Alpentransversalen* werden einerseits die Kapazitäten geschaffen, den Verkehr quantitativ auch längerfristig auf der Schiene bewältigen zu können. Der Transitvertrag mit der EG stellt andererseits sicher, dass auch von Seiten der EG diese Kapazitäten genutzt und mit Einrichtungen ausserhalb unseres Landes ergänzt werden. Flankiert werden diese Massnahmen durch die vom Bundesrat beabsichtigte Einführung einer eng mit Europa koordinierten leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe.

Der Bundesrat ist der Überzeugung, dass mit diesem Bündel von bereits ergriffenen bzw. in die Wege geleiteten oder geplanten Massnahmen die besonderen Schutzbedürfnisse des Alpenraumes weitgehend abgedeckt sind. Diese Massnahmen sind verhältnismässig. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die bisherigen Anstrengungen ein gutes Fundament darstellen, um den Transitverkehr durch die Schweiz auch in Zukunft umweltschonend und rationell zu bewältigen.

4 Die Initiative und ihre Auswirkungen

41 Der Inhalt der Initiative

411 Der Schutz des Alpengebietes (Abs. 1 der Initiative)

Gemäss der Initiative soll der Bund mit einem neuen Verfassungsartikel 36^{quater} verpflichtet werden, die Menschen, Tiere, Pflanzen und ihre Lebensräume besonders im Alpengebiet vor den negativen Auswirkungen des Transitverkehrs zu schützen. Absatz 1 enthält den Grundsatz. Eine ähnliche Zielsetzung verfolgen bereits die Artikel 24^{sexies} (Natur- und Heimatschutz) und 24^{septies} (Umweltschutz) der Bundesverfassung sowie die dazugehörige Ausführungsgesetzgebung. Diese beschränken sich jedoch nicht allein auf das Alpengebiet und sind damit umfassender.

Im Text der Initiative wird das Alpengebiet nicht näher umschrieben. Offensichtlich stellt die Initiative auf einen geographischen Begriff ab. Dieser ist jedoch nicht etwa mit dem «Berggebiet» oder den sogenannten IHG-Regionen³⁹⁾ identisch. Er müsste deshalb näher definiert werden.

Bei der Umschreibung der unzumutbaren Belastungen des Transitverkehrs lehnt sich die Initiative in der Wortwahl an die Umweltgesetzgebung an. Dadurch liesse sich ein Bezug zu den Grenzwerten der Verordnungen der Luftreinhaltung und des Lärmschutzes bewerkstelligen. Offen bleibt jedoch der präzise Schwellenwert des zumutbaren Umfangs der Verkehrsbelastungen. Dem Absatz 1 der Initiative kommt primär präventiver Charakter zu. Bei Überschreitung der zumutbaren Belastungsgrenze verlangt die Initiative zu Gunsten der Umwelt die Anordnung von Massnahmen vor allem gegenüber einem künftigen Verkehrsaufkommen, allenfalls aber auch gegenüber dem schon vorhandenen Verkehr.

412 Die Verlagerung des Gütertransitverkehrs auf die Schiene (Abs. 2 der Initiative)

Die Initiative konkretisiert in Absatz 2 die generellen Grundsätze für den Bereich Gütertransitverkehr. Sie verlangt, dass der alpenquerende Gütertransitverkehr von Grenze zu Grenze auf der Schiene zu erfolgen hat. Diese Bestimmung betrifft somit nicht den gesamten alpenquerenden Verkehr. Ausgenommen bliebe der schweizerische Binnen-, Import- und Exportverkehr. Hingegen würden grundsätzlich alle die Umwelt belastenden Verkehrsträger erfasst, d. h. konkret wohl insbesondere Strassen- und Luftverkehr. Mit Bezug auf den Transitverkehr steht der Nord-Süd-Verkehr im Vordergrund, doch müsste die Vorschrift auch auf andern Transitverkehr Anwendung finden, soweit er die Alpen quert.

Die Initiative schliesst eine freie Wahl des Verkehrsmittels aus; der Gütertransitverkehr von Grenze zu Grenze hätte praktisch ausschliesslich auf der Schiene zu erfolgen. Ausnahmen wären nur zulässig, wenn sie unumgänglich sind. Als

³⁹⁾V über den landwirtschaftlichen Produktionskataster und über die Abgrenzung des Berggebietes sowie der voralpinen Hügelzone; SR 912.1

solche Ausnahmen könnten Güter gelten, die wegen ihrer Beschaffenheit nur auf der Strasse transportiert werden könnten. Es würde dem Bundesrat obliegen, die notwendigen Massnahmen zur Verlagerung auf die Schiene auf dem Verordnungsweg zu ergreifen. Insbesondere müsste ebenfalls sichergestellt sein, dass daraus beim Gütertransport auf der Strasse, beispielsweise durch Umweggeschäfte, keine Wettbewerbsverzerrungen resultieren würden. Diese Bestimmung ist im Ergebnis wesentlich strenger als etwa diejenige in der Volksinitiative «zur Förderung des öffentlichen Verkehrs»⁴⁰⁾ oder in der Vorlage über die koordinierte Verkehrspolitik⁴¹⁾.

Die vom Souverän am 12. Juni 1988 abgelehnten Verfassungsartikel über die koordinierte Verkehrspolitik hätten dem Bund die Kompetenz erteilt, «nötigenfalls» in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit Massnahmen zu treffen, um die Strassen vom Güterfernverkehr zu entlasten. Von dieser Kompetenz hätte der Bund allerdings nur Gebrauch machen können, «wenn es das Gesamtinteresse verlangt». Damit verbundene Massnahmen hätten auf dem Wege der Gesetzgebung erfolgen müssen. Die Volksinitiative «zur Förderung des öffentlichen Verkehrs» wollte den Bund zu Massnahmen verpflichten, «damit der Gütertransitverkehr vorwiegend auf der Schiene erfolgt». Ausserdem hätte der Bund Bestrebungen unterstützen müssen, «den Güterfernverkehr auf die Schiene zu verlagern». Die Initiative wurde am 3. März 1991 von Volk und Ständen abgelehnt.

Um im Sinne der vorliegenden Initiative eine Verlagerung auf die Schiene zu bewerkstelligen, müssten folgende Massnahmen ergriffen werden:

- Verbot für Transitgüterfahrten auf der Strasse;
- Bereitstellung von genügendem Rollmaterial für den kombinierten Verkehr zur Erfüllung der Transportpflicht der Eisenbahnen;
- Anordnung der Schaffung von ausreichenden Huckepack-Verlademöglichkeiten im grenznahen Bereich.

Schon heute werden 82 Prozent des gesamten alpenquerenden Güterverkehrs in der Schweiz (Binnen-, Import-, Export- und Transitverkehr) durch die Bahnen (inkl. Huckepack) befördert. Von den restlichen 18 Prozent auf der Strasse entfallen 11 Prozent oder fast zwei Drittel auf den Binnen-, Import- und Exportverkehr, sind also schweizerischer «hausgemachter» Verkehr. Somit sind lediglich 7 Prozent des gesamten alpenquerenden Güterverkehrs von den Zwangsmassnahmen der Initiative betroffen. Allein bezogen auf den alpenquerenden Güterverkehr auf der Strasse sind dies rund zwei Fünftel.

Die Zwangsmassnahmen für die Verlagerung der Güter sind gemäss Initiative durch den Bundesrat auf dem Verordnungsweg zu regeln. Unumgängliche Ausnahmen sind durch ein Gesetz näher zu bestimmen. Rechtssetzungspolitisch ist es inopportun, dass einschneidende Massnahmen aufgrund direkt anwendbarer Verfassungsbestimmungen auf dem Verordnungsweg, die Ausnahmen dazu jedoch auf dem Gesetzesweg eingeführt werden sollen. Offenbar soll damit ermöglicht werden, die notwendigen Massnahmen unverzüglich in die Tat umzu-

⁴⁰⁾ BBl 1989 I 1263

⁴¹⁾ Bundesbeschluss über die Verfassungsgrundlagen für eine koordinierte Verkehrspolitik vom 20. März 1987; BBl 1987 I 979

setzen. Hingegen sollen die unumgänglichen Ausnahmen in einem Gesetz definiert werden, womit deren Erlass dem fakultativen Referendum unterstellt wäre. Damit wird offensichtlich bezweckt, eine allzu grosszügige Ausnahmeregelung mit dem Referendum bekämpfen zu können.

413 Beschränkung der Transitstrassen-Kapazität im Alpengebiet (Abs. 3 der Initiative)

Absatz 3 der Initiative will jede Erhöhung der Transitstrassen-Kapazität im Alpengebiet verhindern. Hier ist eine Verwandtschaft mit der Initiative «Stop dem Beton»⁴²⁾ ersichtlich. Diese beinhaltete unter anderem ebenfalls ein allgemein umschriebenes Strassenbauverbot; sie wurde am 1. April 1990 von Volk und Ständen deutlich verworfen. Danach hätte der Umfang des schweizerischen Strassennetzes, welches dem motorisierten Strassenverkehr allgemein und öffentlich zugänglich ist, den an einem Stichtag festgestellten Umfang bezüglich der bedeckten Oberfläche nicht überschreiten dürfen. Ausnahmen wären nur unter bestimmten Bedingungen zulässig gewesen.

Gemäss der vorliegenden Initiative wären Ausnahmen nur für Umfahrungsstrassen zur Entlastung von Ortschaften vom Durchgangsverkehr gestattet. Angesprochen wird hier insbesondere der *Personentransitverkehr*. In erster Linie wollen die Initianten gemäss erläuterndem Text zur Initiative den Bau einer zweiten Röhre durch den Gotthard, den Ausbau der San-Bernardino-Route auf vier Spuren sowie den Bau einer vierspurigen Autobahn im Raum Siders bis Brig verhindern. Gleichzeitig wäre auf alle Zeiten eine Ergänzung des gegenwärtigen Nationalstrassennetzes im Alpengebiet, aber auch der Ausbau von kantonalen Strassen verunmöglicht, wenn diese Verkehrswege dem Transitverkehr zustatten kämen.

414 Zeitliche Frist (Art. 20 Ueb der Initiative)

Laut der vorgeschlagenen Übergangsbestimmung Artikel 20 müsste die Verlagerung des Gütertransitverkehrs auf die Schiene innert zehn Jahren nach Annahme des neuen Verfassungsartikels, also frühestens um das Jahr 2003, abgeschlossen sein.

Innert dieser Zeitspanne wären

- die Finanzierung zu regeln,
- die Ausführungsbestimmungen zu erlassen (inklusive der Ausnahmestimmungen auf dem Gesetzesweg),
- das nötige Land zu erwerben oder zu enteignen,
- sämtliche Einsprachen zu erledigen,
- die erforderliche Schienenkapazität einschliesslich Verlademöglichkeiten zu erstellen,
- das erforderliche Rollmaterial zu beschaffen, sowie
- das notwendige Kontrollsystem an der Grenze einzurichten.

⁴²⁾ BBI 1988 III 745

42 Die Umsetzung der Initiative

421 Umsetzung beim Schienengüterverkehr

Der Bundesrat müsste die für die Verlagerung des Gütertransitverkehrs auf die Schiene notwendigen Massnahmen vorsehen. Diese Massnahmen müssten innert zehn Jahren nach Annahme der Initiative voll zum Tragen kommen. Eine Konkretisierung der Verfassungsbestimmung dürfte folgendes beinhalten:

Die Kapazitäten der auf Doppelspur ausgebauten Lötschberg-Simplon-Route (nach Realisierung der notwendigen Zufahrtslinien im Zusammenhang mit dem Projekt BAHN 2000) und der Gotthardlinie zusammen betragen unter den heutigen Verhältnissen höchstens rund 30 Millionen t, soweit diese nicht vermehrt als kapazitätsmindernde rollende Landstrasse (Autoverlad) verwendet werden. Diese Kapazitäten dürften nach gegenwärtigem Planungsstand etwa im Jahre 2003 zur Verfügung stehen, sofern bei der Realisierung von BAHN 2000 keine grundlegenden neuen Verzögerungen eintreten. Diese Bahnkapazitäten dürften somit aus heutiger Sicht genügen, die Strassentransitgüter von 1,5 Millionen t/Jahr (1989) zusätzlich zum bereits auf der Schiene abgewickelten Transitgüterverkehr von 15,6 Millionen t zu übernehmen. Sie würden auch einen gewissen Zuwachs verkraften. Bei einer Zunahme des Strassentransitverkehrs und vor allem auch zur Sicherstellung des übrigen Verkehrs müsste aber auf die Kapazitäten der neuen Alpentransversalen gewartet werden. Müssen wegen der Initiative die Kapazitäten früher zur Verfügung stehen, so könnte dies nur über einen Leistungsabbau beim übrigen nationalen und regionalen Verkehr sowie beim Autoverlad am Lötschberg geschehen.

Gemäss den Prognosen, die für die europäischen Länder von einem langfristigen realen Wachstum des Bruttoinlandproduktes von durchschnittlich 3 Prozent pro Jahr ausgehen, wird bis zum Jahre 2020 mit einem Verkehrsvolumen von 140 Millionen t (Binnen-, Import-, Export-, und Transitverkehr) über die französischen, schweizerischen und österreichischen Alpenübergänge gerechnet; verglichen mit den 73 Millionen t im Jahre 1989 ergäbe dies eine durchschnittliche Wachstumsrate von 2,1 Prozent pro Jahr. Nach Vollendung der beiden Alpentransversalen durch die Schweizer Alpen wird die Beförderungskapazität je für Basistunnel und Bergstrecke zusammen durch den Gotthard auf 50 Millionen t und durch den Lötschberg auf 19 Millionen t gesteigert werden⁴³⁾. Diese Schienenkapazität wird somit rund der Hälfte des für 2020 erwarteten gesamten alpenquerenden Verkehrs entsprechen. Der Bau des Lötschbergbasistunnels mit allen Zusatzeinrichtungen könnte bis zum Jahre 2003 knapp abgeschlossen sein. Der Gotthardbasistunnel wird jedoch nicht in der von der Initiative vorgeschriebenen Frist in Betrieb sein.

Zur notwendigen Bahninfrastruktur im weiteren Sinne gehören auch Umladeanlagen und Zufahrtstrassen für den Huckepack- und Containerverkehr. Zudem müssten die Routen bezeichnet werden, über die auf kürzestem Wege die nächstliegende Verladestation erreicht werden könnte. Verladeterminals in der

⁴³⁾Botschaft über den Bau der schweiz. Eisenbahn-Alpentransversale BBl 1990 II 1098, 1115, 1118 und Anhang 2

Schweiz sind für den Gütertransitverkehr nicht marktgerecht; sie sollten möglichst nahe bei Quelle und Ziel der Transporte liegen.

422 Umsetzung beim Strassengütertransit

Erst wenn die notwendigen Schienen- und Verladekapazitäten verfügbar sind, könnte sinnvollerweise das von der Initiative geforderte Durchfahrverbot für Transitverkehrsfahrzeuge erlassen werden. Betroffen von diesen Massnahmen wären 274 000 schwere Motorfahrzeuge pro Jahr (Stand 1989) sowie eine bisher unbekannte Zahl von Lieferwagen. Ergänzend dazu wären die unumgänglichen Ausnahmen festzuhalten. Ein solches Fahrverbot müsste für den Fall der Missachtung mit Sanktionen verbunden werden.

Der Transitverkehr auf der Strasse ist in seiner Erscheinung vom Import-/Exportverkehr nicht ohne weiteres unterscheidbar. Daher stellt sich insbesondere die Frage, wie dem Durchfahrverbot für den Gütertransitverkehr Nachachtung verschafft werden kann. Das Durchfahrverbot bedingt Kontrollmassnahmen. In Fahrzeugen mit unverzollten Transitgütern werden Transitspapiere mitgeführt, die an der Grenze kontrolliert werden. Es läge nahe, die Zollorgane mit der Überwachung des Strassentransits im Sinne der Initianten zu betrauen. Die Überprüfung hätte wohl bei der Ausfahrt aus der Schweiz zu erfolgen, damit der Fahrzeugführer nachweisen kann, die Bahn benützt zu haben. Sinnvoll durchführbar wäre höchstens eine stichprobenweise Kontrolle, wodurch diese Massnahme nur beschränkt wirksam sein dürfte und sich Umgehungsmöglichkeiten nicht ausschliessen liessen. Als Alternative könnte die Kontrolle des Fahrverbots durch die Polizeiorgane ähnlich wie Geschwindigkeitskontrollen vorgenommen werden. Eine lückenlose Erfassung der Transitsfahrzeuge würde jedoch einen grossen personellen Aufwand bedingen, weshalb dieser Weg kaum verwirklicht werden könnte.

43 Auswirkungen der Initiative

431 Internationale Auswirkungen

431.1 Das Verhältnis zum internationalen Recht

Die in der Initiative vorgesehenen Zwangsmassnahmen gegen den Gütertransitverkehr stünden im Widerspruch zu der in den zahlreichen bilateralen Staatsverträgen zugesicherten Durchfuhrberechtigung ausländischer Lastwagen. Bei einer allfälligen Annahme der Initiative müssten die genannten rechtskräftigen Staatsverträge gekündigt und die bilateralen Abkommen in einem zweifellos politisch ungünstigen Umfeld neu ausgehandelt werden. Das Verhältnis der Initiative zum EG-Recht wird im nachfolgenden Kapitel 5 gesondert dargestellt.

An einschlägigen multilateralen Vereinbarungen könnte die Schweiz andererseits nicht mehr teilnehmen. So ist im Rahmen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT), dem auch die Schweiz angehört, ein Dienstleistungsabkommen unter Einschluss des Transportsektors in Vorbereitung. Dieses Abkommen garantiert die Freiheit der Durchfuhr auf dem für den internationalen

Transit geeignetsten Wege⁴⁴⁾. Die Initiative dürfte dann dieses Abkommen – dessen Zustandekommen vorausgesetzt – verletzen, wenn die Bahn für den Transit nicht dieselben Konditionen wie die Strasse zu erbringen in der Lage wäre.

431.2 Die politischen Auswirkungen

Neben den rechtlichen sind auch die Auswirkungen auf die übrigen Beziehungen zum Ausland bedeutungsvoll. Internationale Handelsbeziehungen beruhen auf gleichberechtigtem Austausch von Waren und Dienstleistungen unter den Staaten bzw. ihrer jeweiligen Staatsangehörigen. Die Diskriminierung der Staatsangehörigen der andern Teilnehmerstaaten sowie die unilaterale Ergreifung handelsbehindernder Massnahmen hingegen stören erfahrungsgemäss die Wirtschaftsabläufe. Die Schweiz hat sich diese Einsicht seit langem zu eigen gemacht. Zum Teil sind das Prinzip der Nicht-Diskriminierung und das Verbot einseitig ergriffener, handelsbehindernder Massnahmen mittels Staatsverträgen sogar ausdrücklich festgehalten worden.

Die zwangsweise Verlagerung des Transitgüterverkehrs gemäss der Initiative richtet sich aber eindeutig gegen den internationalen Verkehr. Der Strassengütertransit durch die Schweiz wird nämlich zu 96 Prozent durch ausländische Fahrzeuge, vorwiegend aus der Bundesrepublik Deutschland, den BENELUX-Staaten und Italien, durchgeführt. Die Verwirklichung der Initiative würde im Ausland wegen ihrer beinahe ausschliesslichen Ausrichtung auf die ausländischen Fahrzeuge zweifellos als schwere Diskriminierung aufgefasst. Unerheblich ist dabei, dass es sich bei dieser Zwangsmassnahme nicht um eine Diskriminierung im Rechtssinne handelt. Die Zwangsumlagerung würde mit grösster Wahrscheinlichkeit zu ausländischen Retorsionsmassnahmen im Verkehrsberreich führen.

Zudem würden für den übrigen alpenquerenden Fernverkehr nicht dieselben Bedingungen wie für den reinen Transitverkehr Geltung haben. Auch würden die zusätzlichen Verkehrserschwerisse beispielsweise bei der Zollabfertigung oder bei nicht rechtzeitiger Bereitstellung der benötigten Bahninfrastruktur auf Unverständnis stossen. Deshalb ist sogar zu befürchten, dass diese Behinderungen des Handelsverkehrs zu Gegenmassnahmen des Auslandes führen könnte, die über den Verkehrsbereich hinausgehen. Die Initiative dürfte sich dann auch äusserst schmerzhaft auf verschiedene andere, handelspolitisch lebenswichtige Bereiche der Schweizer Wirtschaft auswirken.

432 Auswirkungen auf Kantone und Berggebiete

Die Initiative richtet sich an den Bund, welcher das Alpengebiet schützen und die erforderlichen Massnahmen treffen soll. Je nach der vom Bund vorgesehenen Ausgestaltung der Massnahmen zur Überwachung des Fahrverbotes für den Gütertransitverkehr müssten die Kantone an den Transitachsen beim Voll-

⁴⁴⁾ Art. V: 2

zug mit mehr oder weniger grossem Aufwand für ihre Polizeikorps rechnen. Die Grenzbehörden könnten die Fahrzeuge höchstens stichprobeweise überprüfen, weshalb die Polizeiangehörigen in jedem Fall mit zusätzlichen Aufgaben zu betrauen wären. Ferner dürfte einigen Kantonen ein gewisser zusätzlicher Verwaltungsaufwand entstehen. Für die Kantone an den Transitachsen dürfte durch die Initiative eine Mehrbelastung resultieren; es muss nämlich davon ausgegangen werden, dass einzelne Kantone zusätzliches Personal für Kontrollaufgaben einsetzen müssten.

Die Initianten erhoffen sich mit ihrem Vorschlag eine Verbesserung der Verkehrs- und somit der Umweltverhältnisse im Berggebiet. Vordergründig wären die Auswirkungen der Initiative hier somit positiv. Die Vertreter dieser Regionen betonen jedoch regelmässig, dass auch im Berggebiet ein gesundes Verhältnis angestrebt werden muss zwischen einschränkendem Schutz vor negativen Einwirkungen einerseits sowie Erhaltung einer existenzsichernden Wirtschaftsgrundlage andererseits. Eingriffe, wie sie die Initiative fordert, können sich dabei über mannigfaltige Mechanismen auch negativ auswirken. Insbesondere die akute Gefahr, dass das Ausland nach Annahme der Initiative schmerzhaftes Retorsionsmassnahmen ergreifen könnte, würde sich auch gegen die Interessen des Berggebietes richten. Damit wären die Auswirkungen der Initiative auf das Berggebiet zweischneidig.

433 Personelle Auswirkungen auf den Bund

Die Auswirkungen der Initiative auf das Bundespersonal lassen sich nur grob abschätzen; sie dürften nicht unerheblich sein. Im Rahmen der Steigerung der Schienen- und insbesondere Huckepack-Kapazität (BAHN 2000, Übergangslösung Huckepack, neue Alpentransversalen) wird zwar ohnehin in bescheidenem Masse zusätzliches Personal bei den Eisenbahnunternehmungen einzustellen sein. Darüber hinaus würde aber zur Erfüllung der Initiative in den Terminals im grenznahen Raum zusätzliches Personal benötigt.

Die Zollverwaltung hätte die Kontrollen an der Landesgrenze vorzunehmen. Die zu erwartende personelle Belastung würde stark von der administrativen Abwicklung der Kontrollen diktiert. Zusätzliche Probleme ergäben sich auf jeden Fall bei den gegenwärtigen Bemühungen um Abbau der Grenzformalitäten. Zudem hätten die Polizeiorgane der Transitzkantonen die Kontrolltätigkeit wohl spürbar zu intensivieren.

434 Auswirkungen auf die Bundesfinanzen

Nach der Realisierung der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversalen würden dem Bund wegen der Initiative vorerst keine Zusatzkosten für Bahnbetrieb und -unterhalt entstehen, sofern sich das Verkehrsaufkommen im prognostizierten Rahmen bewegen wird. In der Zwischenzeit müssten jedoch Bahninvestitionen so beschleunigt werden, dass grössere Finanzierungsprobleme entstehen könnten.

Wenn die ausländischen Terminals für die von der Initiative verlangte Zwangsumlagerung nicht ausreichen oder aus verständlichen Gründen nicht durch die Nachbarstaaten selbst erstellt würden, so müssten allenfalls weitere Verladeanlagen im schweizerischen grenznahen Raum geschaffen und finanziert werden. Solche zusätzlichen Verladeanlagen im grenznahen Raum sind im Konzept Alpen transit nicht vorgesehen, weil sich der kombinierte Verkehr nicht lediglich von Grenze zu Grenze, sondern weiträumiger abwickeln soll. Die Kosten dieser zusätzlichen Terminals wären beträchtlich, können aber nicht zuverlässig genug geschätzt werden. Schliesslich würden Kosten entstehen für das Kontrollpersonal.

Die Initiative enthält keine Regelungen für die Finanzierung der notwendigen Massnahmen im Verkehrsbereich. Es entstünde eine weitere Belastung des Bundeshaushaltes.

5 Das Verhältnis der Initiative zum europäischen Recht

Mit dem Transitabkommen verpflichtet sich die Schweiz gegenüber der EG, den Verkehr der Strassenfahrzeuge mit Transitgütern bis zu 28 t Gewicht nicht zu beschränken. Die zwangsweise Verlagerung des Strassengütertransites auf die Schiene, wie sie die Initiative verlangt, steht somit im Gegensatz zum mit der EG vereinbarten Transitabkommen. Aufgrund der durch die Initiative vorgeschriebenen Frist von zehn Jahren würde ein Konflikt mit dem unkündbaren, auf zwölf Jahre befristeten Transitabkommen entstehen. Die Initiative würde den laut Abkommen garantierten Strassentransitverkehr unterbinden. Diese zwangsweise Umlagerung würde eine einseitige Massnahme der Schweiz darstellen, die dem Vertrag zuwiderläuft. Sie wäre auch unvereinbar mit dem generellen Geist des Abkommens, das die Nicht-Diskriminierung von Ausländern festhält⁴⁵⁾. Das Abkommen wäre bei Annahme der Initiative nicht mehr erfüllbar.

Mit dem Transitabkommen konnte eine für die Schweiz vorteilhafte Regelung getroffen werden. Dadurch bleibt der Schweiz die ursprünglich geforderte generelle Erhöhung der Gewichtslimiten erspart, was zu einer gewaltigen Schwerverkehrslawine geführt hätte. Mit diesem Abkommen konnte die Priorität für den Transitverkehr eindeutig der Schiene übertragen werden. Die Einzelheiten sind in Ziffer 336 enthalten. Ein Dahinfallen des Transitabkommens würde diese Erregenschaften in Frage stellen.

Die Schweiz pflegt einen intensiven Handelsaustausch vor allem mit den EG-Staaten. Deshalb liegt es im besonderen Interesse der Schweiz, diese Beziehungen nicht unnötig zu belasten. Der EG-Binnenmarkt, der auf den Prinzipien des freien Personen-, Waren-, Kapital- und Dienstleistungsverkehrs zur Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen und Diskriminierungen beruht, soll bis Ende 1992 verwirklicht werden. Insbesondere bilden die Dienstleistungsfreiheit und die Freiheit der Wahl des Verkehrsmittels Grundpfeiler der EG-Verkehrspolitik. Dieselben Prinzipien bestimmen auch die schweizerische Verkehrspolitik. An-

⁴⁵⁾ Art. 15 und 16 des Abkommens

lässlich der Unterzeichnung des Freihandelsabkommens zwischen der EG und der Schweiz 1972 gaben diese eine «Gemeinsame Erklärung der Vertragsparteien über die Warenbeförderung in der Durchfuhr» ab⁴⁶⁾. Diese Erklärung ist zwar nicht integrierender Bestandteil des Abkommens, sondern beinhaltet eine gemeinsame Absichtserklärung. Die zwangsweise Verlagerung der Transitgüter auf die Schiene würde aber mit Sicherheit nach Ansicht der EG dem Geist dieser Grundsätze und der Erklärungen widersprechen.

Eine Annahme der Initiative würde die schweizerische Verkehrspolitik ganz allgemein in krassen Gegensatz zu jener der EG bringen. Dies könnte schwerwiegende Konsequenzen ebenfalls für andere Bereiche der Verkehrs- und Aussenhandelspolitik zeitigen.

Die Initiative widerspricht auch dem «Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über die Erleichterung der Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr» vom 21. November 1990⁴⁷⁾, da die Grenzformalitäten infolge der Initiative zumindest wegen der Ausreisekontrollmassnahmen kompliziert würden.

6 Beurteilung der Initiative

61 Allgemeine Beurteilung

Die Initiative «zum Schutze des Alpengebietes vor dem Transitverkehr» ist abzulehnen. Sie wurde zu einer Zeit entworfen, zu der verschiedene Massnahmen noch nicht ersichtlich oder beschlossen waren. Insbesondere wurde sie formuliert, als die EG von der Schweiz mit Nachdruck die freie Zulassung von 40-t-Fahrzeugen im Strassentransit im ganzen Land oder auf einem Transitkorridor forderte. Dieses Umfeld hat sich inzwischen mit den Alpen transit-Beschlüssen und dem Transitvertrag Schweiz-EG grundlegend geändert, weshalb das Anliegen der Initiative nach Ansicht des Bundesrates weitestgehend erfüllt, die Initiative somit hinfällig geworden ist.

Die Initiative tangiert wesentliche internationale Abkommen und Verpflichtungen. Gerade das Transitabkommen als jüngste Vereinbarung mit der EG wird – der Bau der Neuen Eisenbahn-Alpentransversale vorausgesetzt – auf internationaler Basis sicherstellen, dass der Gütertransitverkehr durch die Schweiz auch in Zukunft zum weitaus grössten Teil auf der Schiene abgewickelt wird. Mit Annahme der Initiative würde das für die Schweiz sehr günstige Transitabkommen hinfällig. Die Initiative verstösst aber auch gegen bilaterale und multilaterale Verkehrs- und Handelsabkommen und faktisch auch gegen das wichtige Prinzip der Nicht-Diskriminierung gegenüber Ausländern. Mit der Annahme der Initiative wären diese längerfristigen internationalen Errungenschaften nicht mehr erfüllbar, was sich auch auf die aussenwirtschaftlichen Beziehungen der Schweiz generell auswirken würde. Damit birgt die Initiative beträchtliche Risiken in sich. Es bestehen keine Zweifel, dass die Annahme der Initiative schmerzliche Retorsionsmassnahmen des Auslandes gegenüber der Schweiz

⁴⁶⁾ BBl 1972 II 709

⁴⁷⁾ SR 0.631.242.05; AS 1991 1489

auslösen und die Schweiz in eine bedrohliche verkehrs- und handelspolitische Isolation drängen würde.

Zudem ist zu betonen, dass der Alpenraum schon heute weitgehend geschützt ist. Mit der Umweltschutzgesetzgebung wird den Schutzbedürfnissen sowohl des Alpenraums, wie aber auch der übrigen Regionen der Schweiz, weitestgehend Rechnung getragen. Die Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse einer Gegend stellt sicher, dass die allfälligen besonderen Bedürfnisse der Alpen abgedeckt sind, ohne einschneidende Massnahmen von der Art der Initiative ergreifen zu müssen, die allenfalls zu Lasten anderer Regionen gingen. Mit weiteren relevanten Massnahmen, wie etwa Natur- und Heimatschutz, Walderhaltung, Luftreinhaltekonzept, Lärmschutz, Alpenkonvention, wird die Palette der Schutzbestimmungen ergänzt, die auch den Alpenraum abdecken.

Die Initiative tangiert den wichtigen schweizerischen Grundsatz der Freiheit der Verkehrsmittelwahl und damit indirekt ebenfalls die Handels- und Gewerbefreiheit. Für eine zunehmend arbeitsteilige Wirtschaft sind eine zuverlässige Marktversorgung und deshalb möglichst frei funktionierende Absatzwege von entscheidender Bedeutung. Der Bundesrat verfolgt zwar auch das Ziel, möglichst viel Güterfernverkehr auf der Schiene abzuwickeln. Er will dies aber nicht mit Zwangsmassnahmen, sondern mit marktkonformen Mitteln erreichen, die dem schweizerischen Rechtsgefüge entsprechen. Dazu gehören vor allem ein attraktives alternatives Angebot auf der Schiene im kombinierten Verkehr und eine schrittweise Durchsetzung der Kostendeckung nach dem Verursacherprinzip. Beides gehört zu den verkehrspolitischen Absichten des Bundesrates. Mit dem Alpentransitbeschluss haben die eidgenössischen Räte das attraktive Angebot für die Schienenverbindung Nord-Süd beschlossen. In diesem Beschluss ist ausdrücklich vorgeschrieben, durch geeignete Massnahmen anzustreben, dass sich der alpenquerende Gütertransitverkehr grundsätzlich auf der Schiene abwickelt. Der Bundesrat hat seinerseits die Schritte zur Neugestaltung der Strassenbenützungsabgaben eingeleitet. Damit soll auch sichergestellt werden, dass das Wachstum der Mobilität in geordneten Bahnen verläuft.

Zudem ist die Initiative auch aus Gründen der praktischen Durchführbarkeit abzulehnen. Zur lückenlosen Durchsetzung der Forderungen der Initiative wäre ein beträchtlicher Kontrollapparat aufzubauen, der in keinem vernünftigen Verhältnis steht zum Erfolg. Der Gütertransitverkehr auf der Strasse ist schon heute dank verschiedenen Massnahmen und Begrenzungen sehr gering. Der alpenquerende Gütertransit auf der Strasse macht heute lediglich 7 Prozent des gesamten alpenquerenden Güterverkehrs aus.

Die Initiative enthält auch keine Regelungen für die Finanzierung allfällig notwendiger Massnahmen im Verkehrsbereich. Bahninvestitionen müssten so beschleunigt werden, dass grössere Finanzierungsprobleme entstehen würden. Zudem würde die Einhaltung der Zehnjahresfrist zur Umsetzung der Initiative erhebliche Kapazitätsprobleme (Bauwirtschaft, Behörden) verursachen. Wenn die Initiative eine «flankierende Massnahme» zum Bau des Projektes Alpentransit darstellen sollte, ist die Frist allein schon aufgrund der veranschlagten Bauzeit (insbesondere beim Gotthardbasistunnel) eindeutig zu knapp bemessen.

Schliesslich bedarf der Initiativtext zusätzlicher Präzisierungen. Beim Begriff «alpenquerender Transitverkehr» nach Absatz 2 der Initiative müsste wohl gemäss der Absicht der Initianten der Rohrleitungs- und der Luftverkehr ausgeschlossen werden.

62 Kein Gegenvorschlag zur Initiative

Ein direkter Gegenvorschlag zur Initiative hätte eine zumindest ähnliche Richtung wie die Initiative zu verfolgen. Ein Gegenvorschlag müsste somit vor allem den Schutz des Alpengebietes vor den Belastungen des Transitverkehrs und eine Entlastung der Strassen im Alpengebiet bezwecken. Er könnte etwa formuliert sein wie die Bestimmung der Vorlage der Koordinierten Verkehrspolitik (KVP), die folgendes enthielt: «Wenn das Gesamtinteresse es verlangt, kann der Bund auf dem Wege der Gesetzgebung nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit Massnahmen treffen, um die Strassen vom Güterfernverkehr zu entlasten». Diese offeneren, verglichen mit der Initiative mit verschiedenen Einschränkungen verbundene Formulierung der KVP wurde aber von Volk und Ständen abgelehnt.

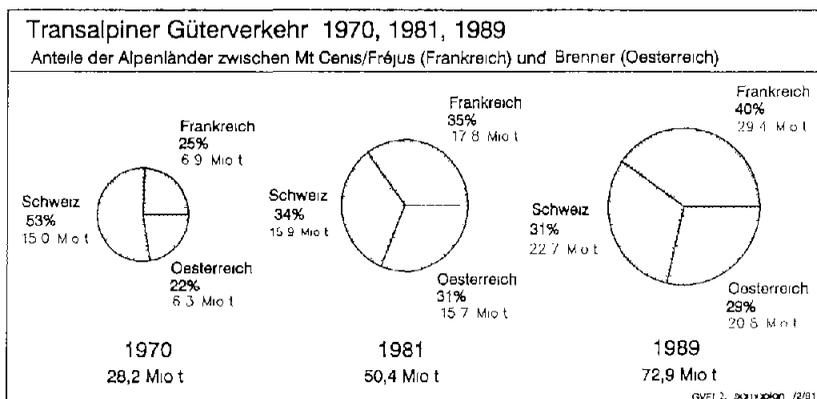
Im obigen Kapitel 3 wurde dargelegt, dass die heute schon ergriffenen oder geplanten Massnahmen gemäss Überzeugung des Bundesrates ausreichen, um die Zielsetzungen der Initianten auch ohne deren Zwangsmassnahmen zu erreichen. Bereits in der Botschaft über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale vom 23. Mai 1990 (Ziff. 141) hatte der Bundesrat ausgeführt, dass er nötigenfalls weitere flankierende Massnahmen zu ergreifen gewillt ist, falls die Zielsetzungen des Bundesrates mit den bisherigen Beschlüssen nicht erreicht werden. Mit dem Alpentransitbeschluss vom 4. Oktober 1991 sowie dem Transitabkommen mit der EG wurde somit quasi ein indirekter Gegenvorschlag beschlossen.

Aufgrund dieser Erwägungen beantragt der Bundesrat den Verzicht auf einen direkten Gegenvorschlag zur Volksinitiative «zum Schutze des Alpengebietes vor dem Transitverkehr».

Transalpinen Güterverkehr 1970 bis 1989, Überblick

Gesamter Güterverkehr im betrachteten Alpenraum

Der Güterverkehr durch die Alpen nahm, im betrachteten Abschnitt zwischen Mont Cenis/Fréjus (Frankreich) und Brenner (Österreich), von 1970 bis 1989 von 28,2 Millionen t um 44,7 Millionen t auf 72,9 Millionen t zu. Wie die folgende Abbildung zeigt verlief diese Entwicklung in den drei Alpenländern unterschiedlich.

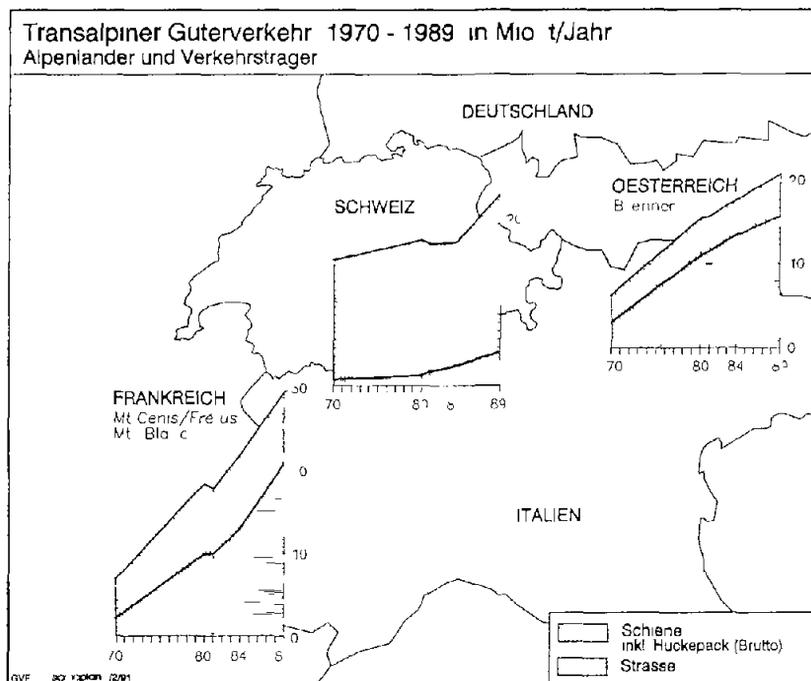


Der Anteil der Schweiz hat sich von 53 Prozent 1970 über 34 Prozent 1981 auf 31 Prozent 1989 zurückgebildet. Wegen des starken Gesamtwachstums nahm aber die Transportmenge durch die Schweizer Alpen trotzdem von 15,0 Millionen t um 7,7 Millionen t auf 22,7 Millionen t im Jahre 1989 zu.

Die jährlichen Zuwachsraten für die Periode vor und nach Eröffnung des Gotthard-Strassentunnels zeigt folgende Tabelle:

Alpenland	Zeitraum	Wachstumsrate pro Jahr in Prozenten
Frankreich	1970–1981	9,0
	1981–1989	6,5
Schweiz	1970–1981	1,1
	1981–1989	3,8
Österreich	1970–1981	8,7
	1981–1989	3,6
Alle	1970–1981	5,4
	1981–1989	4,7

Eine Gesamtübersicht über die Entwicklung 1970–1989 vermittelt die folgende Abbildung



Die Aufteilung nach Verkehrsträgern (Schiene/Huckepack, Strasse) zeigt einen weiteren wichtigen Unterschied zwischen der Schweiz und dem benachbarten Ausland. Während in der Schweiz die Schiene auch 1989 mit 83 Prozent wichtigster Verkehrsträger ist, sank ihr Anteil in Frankreich auf 29 Prozent und in Österreich auf 24 Prozent. Über den gesamten Alpenraum betrachtet hat der Strassengüterverkehr seinen Anteil von 22 Prozent im Jahr 1970 auf 56 Prozent im Jahr 1989 vergrößert.

Der transalpine Güterverkehr im betrachteten Alpenabschnitt:

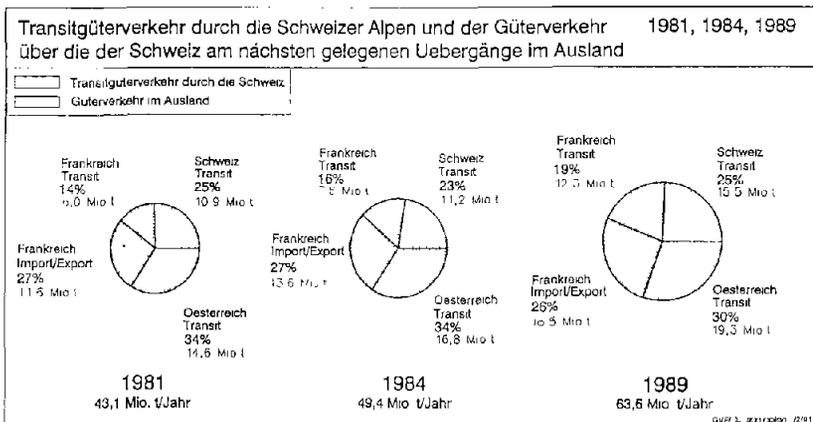
- hat seit 1970 stark zugenommen, im Zeitabschnitt 1981–1989 allerdings mit etwas kleineren Wachstumsraten;
- wuchs auf der Strasse im benachbarten Ausland enorm, während in der Schweiz dieses Wachstum weniger stark ausfiel;
- nahm auf der Schiene bis 1980 stark zu und entwickelte, nach einem Stillstand bis 1984, ein erneut kraftiges Wachstum;
- hat seit 1970 einen stark abnehmenden schweizerischen Anteil, der sich im Zeitabschnitt 1981–1989 auf ein Drittel eingependelt hat und, im Gegensatz zum benachbarten Ausland, weitgehend über die Schiene abgewickelt wird.

Der Transitverkehr durch die Schweiz und der Verkehr über die der Schweiz am nächsten gelegenen Übergänge in Frankreich und Österreich

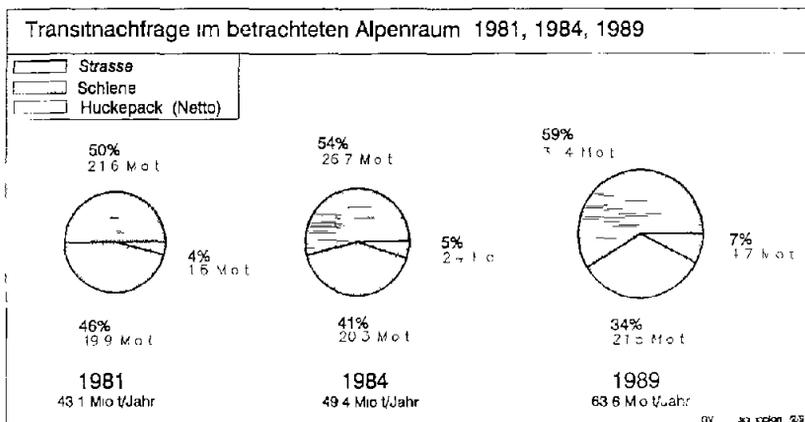
Am Verkehr über die ausländischen Alpenübergänge interessieren aus schweizerischer Sicht insbesondere jene Güterströme, die unter veränderten Bedingungen (Leistungsangebot, Verkehrspolitik) durch die Schweiz abgewickelt werden könnten.

Neben Teilen des Transitverkehrs durch Österreich über den Brenner und durch Frankreich über Mont Cenis/Fréjus bzw. Mt. Blanc, trifft dies in Frankreich ebenfalls für Teile des transalpinen Import-/Exportverkehrs insbesondere aus den nordöstlichen Departementen zu. Grobe Schätzungen haben gezeigt, dass aufgrund der Zeitersparnis für rund die Hälfte dieses Verkehrs die schweizerischen Alpenübergänge attraktive Alternativen darstellen.

Die folgende Abbildung mit Angaben über den Transitverkehr durch die Alpenländer, sowie den Import-/Exportverkehr zwischen Frankreich und Italien vermittelt eine Übersicht über die Bedeutung der einzelnen Verkehrsanteile.



Teile dieser grossen Verkehrsströme konnten sich unter bestimmten Bedingungen z. B. Aufheben der 28-t-Limite oder günstiges Angebot für den Kombinierten Verkehr, auf die Transitachsen der Schweiz verschieben. Die folgende Abbildung zeigt die Transitznachfrage im betrachteten Alpenabschnitt (Transitverkehr durch die Schweizer Alpen, relevante Verkehrsmengen über die der Schweiz am nächsten gelegenen Übergänge in Frankreich [Transit + Import/Export] und Österreich [Transit] nach Verkehrsträgern)



Der Anteil der Strasse hat hier stetig zugenommen, aber auch beim Huckepack sind Zunahmen zu verzeichnen

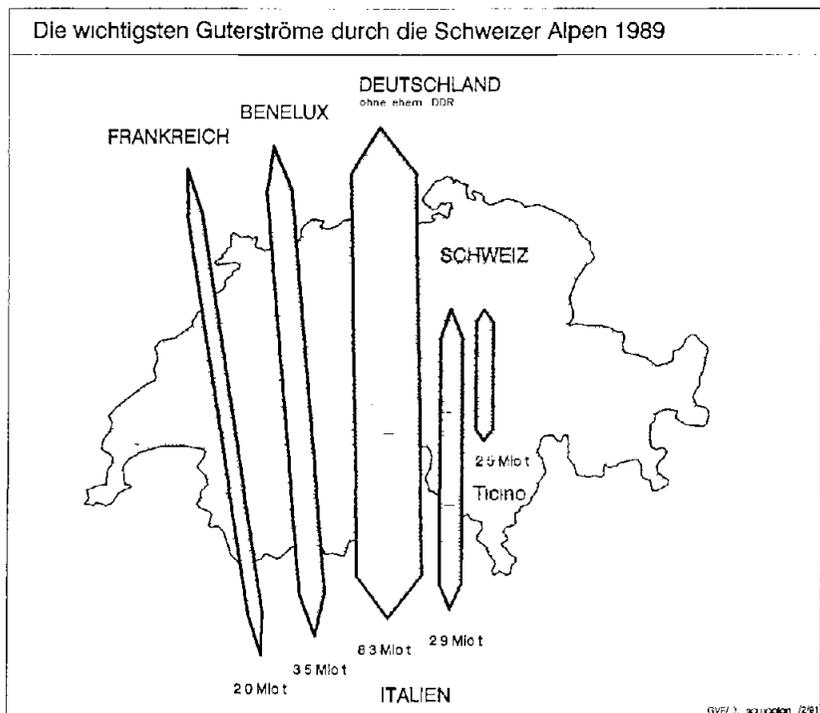
Das Potential an Transitverkehr für die Schweiz:

- hat sich weiter verstärkt;
- hat sich von der Schiene weg, hin zur Strasse entwickelt;
- spricht auf das Huckepackangebot an.

Gesamter Güterverkehr durch die Schweizer Alpen (Transit-, Import-, Export-, Binnenverkehr)

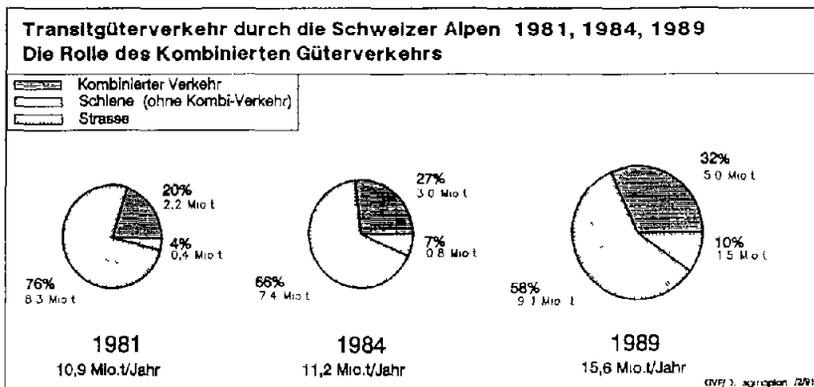
Der gesamte Güterverkehr durch die Schweizer Alpen hat im Zeitraum nach Eröffnung des Gotthard-Strasstunnels von 1981–1989 von 16,4 Millionen t um 5,2 Millionen t auf 21,6 Millionen t zugenommen. Beim Kombinierten Verkehr beziehen sich die Angaben auf die Netto-Tonnen, d.h. ohne Gewicht des Fahrzeuges beim Huckepack und ohne Tara bei Containern und Wechselaufbauten. Die durchschnittliche jährliche Zuwachsrate betrug für alle Verkehrsträger zusammen 3,5 Prozent. Im jüngeren Zeitabschnitt 1984–1989 lag sie bei 5,3 Prozent.

Die folgende Abbildung zeigt die Güterströme durch die Schweizer Alpen zwischen den wichtigsten Quell- und Zielländern im Jahre 1989.



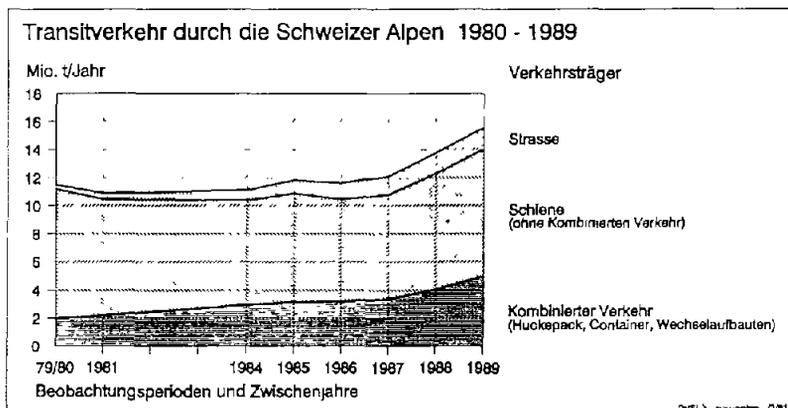
Diese Güterströme von zusammen 19,2 Millionen t stellen einen Anteil von 89 Prozent am gesamten transalpinen Güterverkehr durch die Schweizer Alpen von 21,6 Millionen t dar. Im Zeitabschnitt nach Eröffnung des Gotthard-Strasstunnels 1981–1989 erreichte der Strassengüterverkehr eine Zunahme von 2,2 Millionen t mit einer jährlichen Wachstumsrate von 10,9 Prozent. Der Schienengüterverkehr erzielte bei einer Zuwachsrate von 1,3 Prozent pro Jahr eine Zunahme von 1,4 Millionen t und der Huckepackverkehr mit einer jährlichen Rate von 12,9 Prozent 1,6 Millionen t.

Die folgende Abbildung zeigt für den Transit die zunehmende Bedeutung des Kombinierten Verkehrs, der sich aus Transporten im Huckepack, mit Containern und mit Wechsellaufbauten zusammensetzt.



Die jährlichen Zuwachsraten zwischen 1981–1989 betragen beim Kombinierten Verkehr 10,8 Prozent. Diese Rate stieg von 5,9 Prozent 1984/85 auf 22,2 Prozent 1988/89. Die Strasse erreichte im gleichen Zeitraum eine durchschnittliche Zuwachsrate von 18,0 Prozent, die sich von 24,1 Prozent 1984/85 auf 4,9 Prozent 1988/89 abschwächte. Der Schienengüterverkehr ohne Kombinierten Verkehr erreichte eine durchschnittliche Rate von 1,2 Prozent, die 1988/89 einen neuen Spitzenstand von 9,4 Prozent erreichte.

Erhebungen aus den Zwischenjahren zwischen 1984 und 1989 zeigen, dass der Kombinierte Verkehr vor allem in den Jahren 1988 und 1989 einen bedeutenden Zuwachs erreicht hat. Die folgende Abbildung verdeutlicht diese Entwicklung.



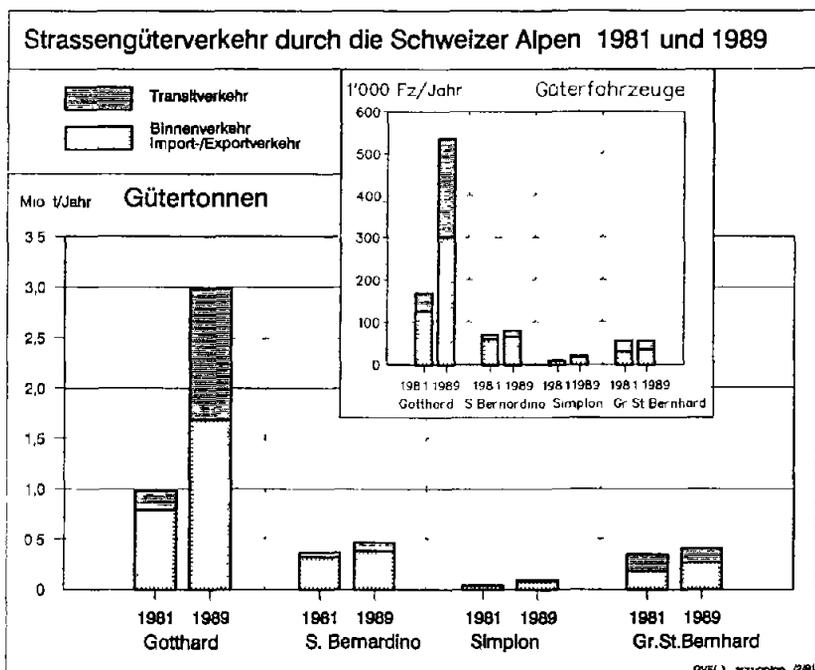
Der transalpine Güterverkehr durch die Schweizer Alpen:

- bestand 1989 zu 72 Prozent aus Transitverkehr;
- nahm auf der Strasse weiter zu, aber in den letzten Jahren mit abnehmenden Wachstumsraten;
- blieb mengenmässig auf der Schiene – ohne Kombinierten Verkehr – nahezu gleich;
- nahm beim Kombinierten Güterverkehr (Huckepack + Container + Wechselaufbauten) stetig und in den letzten Jahren stark zu.

Der Strassengüterverkehr durch die Schweizer Alpen

Der Strassengüterverkehr durch die Schweizer Alpen nahm nach der Eröffnung des Gotthard-Strassentunnels von 1,7 Millionen t bzw. 312 000 Fahrzeugen 1981 um 2,3 Millionen t bzw. 387 000 Fahrzeuge auf 4,0 Millionen t bzw. 699 000 Fahrzeuge 1989 zu.

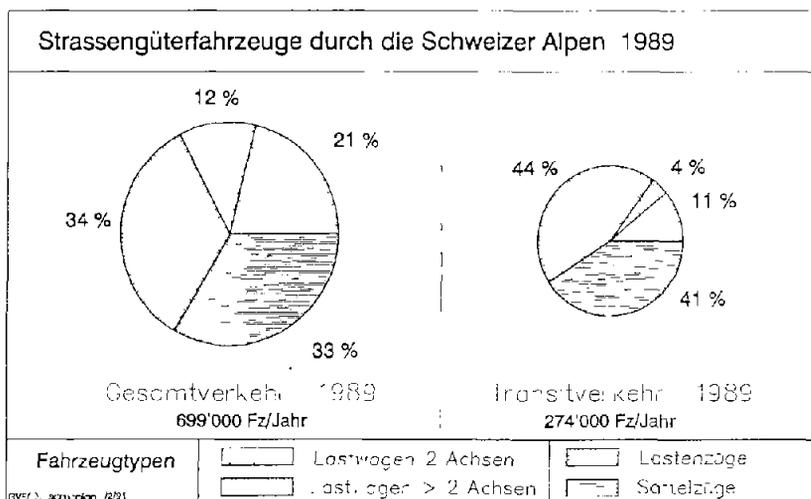
Die folgende Abbildung zeigt diese Entwicklung sowohl bei den Gutertonnen als auch bei den Guterfahrzeugen an den beobachteten Alpenübergängen zwischen 1981 und 1989.



Der Vergleich zwischen Tonnen und Fahrzeugen zeigt, dass die Veränderungen gleichartig verlaufen sind. Der Anteil des Transitverkehrs betrug 1989 bei Fahrzeugen und Tonnen rund 40 Prozent.

Der grösste Zuwachs mit 2,0 Millionen t und 367 000 Fahrzeugen wurde am Gotthard erreicht. Die durchschnittliche Zuwachsrate betrug hier bei den Gütertonnen 14,9 Prozent. Beim Transitverkehr war die Zuwachsrate mit 27,0 Prozent pro Jahr im Vergleich zu den übrigen Verkehrsarten (9,9 %/Jahr) besonders hoch.

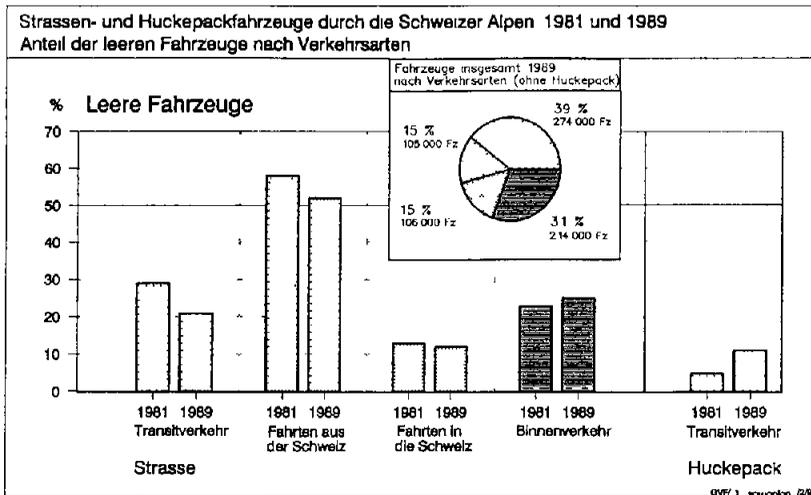
Die folgende Abbildung zeigt die Zusammensetzung des Fahrzeugstromes durch die Schweizer Alpen 1989, links für den Gesamtverkehr und zum Vergleich rechts nur für den Transitverkehr.



Lastenzüge und Sattelzüge zusammen, die «Schweren» unter den Güterfahrzeugen, hatten 1989 beim Transitverkehr mit 85 Prozent einen weit höheren Anteil als beim gesamten transalpinen Strassengüterverkehr (67 %).

Der Anteil dieser Fahrzeuge hat sich sowohl beim Gesamtverkehr von 52 Prozent 1981 auf 67 Prozent 1989, als auch beim Transitverkehr von 72 Prozent 1981, auf 85 Prozent 1989 beträchtlich erhöht.

Die folgende Abbildung zeigt die Anteile der leeren Strassengüterfahrzeuge im Vergleich zum Total der Fahrzeuge, aufgegliedert nach Verkehrsarten.



Der Anteil der leeren Fahrzeuge hat sich beim Strassengüterverkehr gesamthaft von 29 Prozent 1981 auf 26 Prozent 1989 leicht verringert. Bei den Fahrten aus der Schweiz (z. B. Retourfahrten aus dem Importverkehr), denen 15 Prozent der Fahrzeuge angehören, ist der Leerfahrtenanteil mit über 50 Prozent am höchsten.

Vergleiche im Transitverkehr zeigen, dass die leeren Fahrzeuge auf der Strasse einen Anteil von 21 Prozent, im Huckepack aber nur einen Anteil von 11 Prozent haben.

Der transalpine Strassengüterverkehr durch die Schweizer Alpen:

- nahm am Gotthard stark, an den anderen Übergänge nur wenig zu;
- stieg am stärksten beim Transitverkehr an;
- bestand 1989 sowohl bei den Fahrzeugen als auch bei der Gütermenge zu rund 60 Prozent aus Binnen-, Import- und Exportverkehr und zu rund 40 Prozent aus Transitverkehr;
- verzeichnete vermehrt schwerere Güterfahrzeuge (Lastenzüge, Sattelzüge);
- hatte 1989 einen Anteil von 26 Prozent an leeren Güterfahrzeugen.

Transalpinen Güterverkehr 1979 bis 1990, Detailzahlen

Zahlen enthalten: Import-, Export-, Transit- und Binnenverkehr
Strasse und Hucklepack; inländische und ausländische Fahrzeuge

Verkehrsträger, Verkehrsachse		1979	1981	1984	1986	1987 calc ¹⁾	1987 eff ²⁾	1988	1989 ⁴⁾	1990	
1. Strasse											
Schweiz	Snn Bernardino	t (Mio)	0.72	0.37	0.40	0.4	0.5	0.8	0.5	0.6	
		Fz (1000)	149	73	72	80	86	146	84	82	94
	Gotthard	t (Mio)	0.12	0.98	1.62	2.3	2.5	2.2	2.8	3.0	3.1
		Fz (1000)	21	171	298	419	468	400	507	538	547
	Simplon	t (Mio)	0.04	0.04	0.06	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
		Fz (1000)	11	11	13	16	20	22	20	21	27
	Gd St-Bernard	t (Mio)	0.39	0.35	0.31	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4
		Fz (1000)	63	57	48	50	49	55	57	54	64
Schweiz	Alle Uebergänge	t (Mio)	1.27	1.74	2.39	3.1	3.5	3.8	4.0	4.2	
		Fz (1000)	244	312	431	505	623	668	699	732	
Osterreich	Brenner	t (Mio)	11.1	11.6	13.5	15.2	16.0	16.5	15.8	14.4	
		Fz (1000)	765	794	852	955	1'012	1'044	991	901	
Frankreich	Mont Blanc/ Fréjus/Mt. Genas	t (Mio)	9.9	9.9	12.9	14.6	16.3	18.6	20.8	22.9	
		Fz (1000)	597	618	727	825	921	1'050	1'173	1'289	
Drei Länder	Alpenkranz	t (Mio)	22.3	23.2	28.8	32.9	35.8	38.9	40.6	41.5	
		Fz (1000)	1'606	1'724	2'010	2'345	2'556	2'762	2'863	2'922	
2. Hucklepack											
	Gotthard	Brutto t (Mio)	1.3	1.4	2.0	2.4	2.5	3.2	3.8	4.4	
		Sendungen (1000)	44	52	71	83	86	106	120	150	
3. Schiene											
Schweiz	Gotthard ³⁾ Simplon	t (Mio)	12.7	12.3	11.7	11.8	12.0	13.5	15.3	15.2	
		t (Mio)	3.4	2.9	3.0	2.6	2.6	3.1	3.5	4.4	
Schweiz	Beide Uebergänge	t (Mio)	16.1	15.2	14.7	14.3	14.5	16.7	18.8	19.6	
Osterreich	Brenner	t (Mio)	4.3	4.1	4.4	4.3	4.4	4.6	5.0	6.3	
Frankreich	Madone	t (Mio)	7.7	7.3	8.3	7.0	7.0	7.7	8.5	7.2	
Drei Länder	Alpenkranz	t (Mio)	28.1	26.6	27.4	25.7	25.9	29.0	32.3	33.1	
4. Beide Verkehrsträger											
Schweiz		t (Mio)	17.4	16.9	17.1	17.4	18.0	20.5	22.8	23.8	
Osterreich		t (Mio)	15.4	15.7	17.9	19.5	20.4	21.2	20.8	20.7	
Frankreich		t (Mio)	17.6	17.2	21.2	21.6	23.3	26.3	29.3	30.1	
Drei Länder	Alpenkranz	t (Mio)	50.4	49.8	56.2	58.5	61.7	67.9	72.9	74.6	

1) "calc" = theoretisch errechneter Wert ohne Auswirkungen der Überschwemmungskatastrophe LMI/TICINO

2) "eff" = effektive Zahlen mit Unterbruch der Gotthardachse anlässl. Überschwemmungskatastrophe

3) Schiene Gotthard: inkl. Hucklepack (begleitet + unbegleitet)

4) Werte von GVF-Bericht 2/91: "Transalpinen Güterverkehr 1989"

Quellen: Erhebungen/Schätzungen Stab/Bienst GVF über den alpenquerenden Verkehr;

1979, 81, 84, 89: Erhebungen über Fahrzeuge und Tonnen

übrige Jahre: - Schiene: jährliche Erhebung

- Strasse: Fz = jährliche Erhebungen; Tonnen = Schätzung aufgrund Fahrzeugzahl

Verkehrsbelastung auf Alpen- und Mittellandstrassen 1990

Strassenachsen	Durchschnittlicher taglicher Verkehr 1990				
	Pw	Cars	schwere Güterfz.	davon: alpenq. Transit	Total Motzf.
<i>Alpenachsen:</i>					
- San Bernardino	4 682	90	312	52	5 148
- Gotthard-Tunnel N2	13 165	180	2 038	891	15 616
- Simplon (Gondo)	2 576	76	79	10	2 950
- Gr. St. Bernard	1 563	26	220	82	1 812
= Ø 4 Achsen	5 497	93	662	259	6 382
<i>Mittellandachsen:</i>					
- Hagnau N2	72 521	420	10 180	864	85 851
- Belchentunnel N2	30 294	309	6 103	864	37 424
- Schöribühl N1	45 483	264	5 675	75	52 504
- Winterthur-Töss N1	48 566	208	5 190	99	56 487
= Ø 4 Achsen	49 216	300	6 787	476	58 067

Pw / Cars / Total: 1990, 24-Stunden-Verkehr, beide Richtungen, durchschnittlicher Tagesverkehr

Schwere Güterfahrzeuge / im alpenquerenden Transit: 1990, 17-Stunden-Verkehr (= zulässig während 24 Stunden), beide Richtungen, durchschnittlicher Werktagsverkehr.

Quellen: BFS/ASB: Strassenverkehrszählung 1990 (Automaten-/UNO-Zählung), GS/EVED-Dienst GVF / Sigmoplan: «Transalpiner Güterverkehr. Auswirkungen des Gotthard-Strassentunnels auf den Güterverkehr», Band VIII Schlussbericht über die Entwicklung 1980-1989, S. 82.

Entwurf

**Bundesbeschluss
über die Volksinitiative «zum Schutze des Alpengebietes
vor dem Transitverkehr»**

vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Prüfung der am 11. Mai 1990¹⁾ eingereichten Volksinitiative «zum Schutze
des Alpengebietes vor dem Transitverkehr»,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 12. Februar 1992²⁾,
beschliesst:

Art. 1

¹⁾ Die Volksinitiative vom 11. Mai 1990 «zum Schutze des Alpengebietes vor dem Transitverkehr» 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 Bund schützt das Alpengebiet vor den negativen Auswirkungen des Transitverkehrs. Er begrenzt die Belastungen durch den Transitverkehr auf ein Mass, das für Menschen, Tiere und Pflanzen sowie deren Lebensräume nicht schädlich ist.

²⁾ Der alpenquerende Gütertransitverkehr von Grenze zu Grenze erfolgt auf der Schiene. Der Bundesrat regelt die notwendigen Massnahmen auf dem Verordnungsweg. Ausnahmen sind nur zulässig, wenn sie unumgänglich sind. Diese müssen durch ein Gesetz näher bestimmt werden.

³⁾ Die Transitstrassen-Kapazität im Alpengebiet darf nicht erhöht werden. Ausgenommen sind Umfahrungsstrassen zur Entlastung von Ortschaften vom Durchgangsverkehr.

Übergangsbestimmungen Art. 20 (neu)

Die Verlagerung des Gütertransitverkehrs auf die Schiene muss zehn Jahre nach Annahme von Artikel 36^{quater} Absatz 2 abgeschlossen sein.

Art. 2

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

5219

5219

¹⁾ BBl 1990 II 1219

²⁾ BBl 1992 II 877