

99.094

**Botschaft  
zur Volksinitiative «für einen autofreien Sonntag  
pro Jahreszeit – ein Versuch für vier Jahre  
(Sonntags-Initiative)»**

vom 1. Dezember 1999

---

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

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft über die Volksinitiative «für einen autofreien Sonntag pro Jahreszeit – ein Versuch für vier Jahre (Sonntags-Initiative)» und beantragen Ihnen, diese Volk und Ständen mit der Empfehlung auf Ablehnung und ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung vorzulegen.

Der Entwurf zum entsprechenden Bundesbeschluss liegt bei.

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

1. Dezember 1999

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

10675

Die Bundespräsidentin: Ruth Dreifuss

Der Bundeskanzler: François Couchepin

---

## Übersicht

*Die Volksinitiative «für einen autofreien Sonntag pro Jahreszeit – ein Versuch für vier Jahre (Sonntags-Initiative)» wurde am 1. Mai 1998 mit 111 718 gültigen Unterschriften in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs bei der Bundeskanzlei eingereicht. An einem Sonntag pro Jahreszeit sollen alle öffentlichen Plätze und Strassen der Bevölkerung zum freien Gemeingebrauch ohne privaten Motorfahrzeugverkehr offen stehen. Ausgenommen davon ist der öffentliche Verkehr. Der Bundesrat bestimmt die im öffentlichen Interesse liegenden Ausnahmen. Die Fahrverbote sollen vorerst für vier Jahre gelten. Im vierten Jahr nach dem ersten autofreien Sonntag sollen Volk und Stände nochmals darüber abstimmen, ob der Versuch unbefristet gelten soll.*

*Die Initiantinnen und Initianten wollen der Bevölkerung Raum für Begegnungen und sogenannte Erlebnistage ermöglichen. Die Initiative sei nicht als Verbotsinitiative gedacht und richte sich nicht gegen das Auto; es gehe vielmehr darum, dass die Bevölkerung an vier Tagen die Gelegenheit erhalte, einmal etwas anderes zu tun. Es würden Freiräume zur lustvollen Nutzung entstehen, wenn Plätze und Strassen von Motorfahrzeugen nicht besetzt seien. Veranstaltungen auf der Autobahn wie Velo-Rallye, Inline skaten usw. oder eine «Usestuelete im Quartier» oder Passfahrten für Alltagsvelofahrende seien denkbar. Es könnten alternative Formen der Mobilität getestet werden. Vor allem aber könnten die schwächeren Verkehrsteilnehmer die Strassen ohne Unfallgefahr benutzen. Die Initiative könne einen Beitrag an die Volksgesundheit leisten. Zudem sehen die Initiantinnen und Initianten autofreie Sonntage als Chance für den schweizerischen Tourismus.*

*Der Bundesrat ist nicht der Ansicht, dass die Lebensqualität durch staatlich verordnete «Erlebnistage» zu steigern ist, insbesondere auch, weil das Verbot keine Anreize zum richtigen Verhalten bietet. Das Volksbegehren würde sich im Weiteren unterschiedlich auf die Bevölkerung auswirken: Bewohnerinnen und Bewohner, die keinen oder nur ungenügenden Anschluss an die öffentlichen Verkehrsmittel haben, würden ungerechtfertigterweise benachteiligt. Negative wirtschaftliche Auswirkungen wären für die – insbesondere in abgelegenen Gebieten – vom Tourismus abhängigen Wirtschaftszweige (Gastgewerbe, Bergbahn-, Carunternehmungen usw.) zu erwarten. Im Gegensatz zu den Energiesparmassnahmen während der Erdölkrise von 1973 und der «Burgdorferinitiative», die «lediglich» ein Motorfahrzeugfahrverbot vorsahen, sollen mit der vorliegenden Initiative die Strassen der Bevölkerung zum freien Gemeingebrauch ohne Motorfahrzeugverkehr geöffnet werden. Das würde bedeuten, dass die Bevölkerung z. B. auf Autobahnen zu Fuss gehen, Inline skaten oder Velo fahren dürfte. Da aber Ausnahmen vom Fahrverbot bestehen und daher eine erhebliche Anzahl Fahrzeuge die Strassen weiterhin im üblichen Umfang benützen würden (Polizei, Notfalldienste, Fahrten, die bereits heute vom Sonntags- und Nachtfahrverbot befreit sind, Taxis, motorisierte Invalidenfahrstühle und Behindertentransporte), wären schwerwiegende Probleme mit der Verkehrssicherheit vorprogrammiert. Es würde im Ausland kaum verstanden werden, wenn der private Strassenverkehr an den betreffenden Sonntagen an der Schweizer Grenze blockiert*

---

würde. Der Schweiz dürfte vielmehr zum Vorwurf gemacht werden, durch das Sonntagsfahrverbot in den Nachbarländern Umwegverkehr zu erzeugen; sie müsste daher eventuell sogar mit Vergeltungsmassnahmen rechnen. Die Annahme der Initiative würde generell die Glaubwürdigkeit der Schweiz in der internationalen Verkehrspolitik schwächen. An diesen Überlegungen ändert nichts, dass es sich hier um einen Versuch von vier Jahren handelt und über die endgültige Einführung in einer weiteren Volksabstimmung abgestimmt werden müsste. Die Nachteile sind derart augenfällig, dass bereits auf einen Versuch verzichtet werden kann.

Der Bundesrat beantragt aus diesen Gründen den eidgenössischen Räten, die «Sonntags-Initiative» Volk und Ständen ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen.

# Botschaft

## **1 Allgemeiner Teil**

### **1.1 Formelles**

#### **1.1.1 Wortlaut**

Die Volksinitiative «für einen autofreien Sonntag pro Jahreszeit – ein Versuch für vier Jahre (Sonntags-Initiative)» wurde am 1. Mai 1998 mit 111 718 gültigen Unterschriften in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs bei der Bundeskanzlei eingereicht. Die Initiative lautet:

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

*Art. 24 (neu)*

<sup>1</sup> An einem Sonntag pro Jahreszeit sind alle öffentlichen Plätze und Strassen inklusive Nationalstrassen von 04.00 bis 24.00 Uhr der Bevölkerung zum freien Gemeindegebrauch ohne privaten Motorfahrzeugverkehr gewidmet. Der öffentliche Verkehr bleibt gewährleistet.

<sup>2</sup> Der Bundesrat legt innert neun Monaten die Ausführungsbestimmungen und die im öffentlichen Interesse liegenden Ausnahmen in einer Verordnung fest.

<sup>3</sup> Diese Übergangsbestimmungen sind ab dem ersten autofreien Sonntag vier Jahre gültig. Volk und Stände stimmen im vierten Jahr nach dem ersten autofreien Sonntag darüber ab, ob die Absätze 1 und 2 als Artikel 116<sup>ter</sup> der Bundesverfassung unbefristet weiter gelten sollen.

#### **1.1.2 Zustandekommen**

Mit Verfügung vom 5. Juni 1998 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Volksinitiative «für einen autofreien Sonntag pro Jahreszeit – ein Versuch für vier Jahre (Sonntags-Initiative)» formell zustande gekommen ist (BBl 1998 3250).

#### **1.1.3 Behandlungsfrist**

Gemäss Artikel 29 Absatz 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG; SR 171.11) i. V. m. Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung vom 26. Februar 1997 über die Inkraftsetzung der Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (AS 1997 760) ist die Botschaft des Bundesrates zur Volksinitiative spätestens bis am 30. April 2000 der Bundesversammlung zu unterbreiten, weil das neue Recht erst für Volksinitiativen anwendbar ist, für welche die Unterschriftensammlung nach dem 31. März 1997 begonnen hat. Diese muss anschliessend bis zum 30. April 2002 Beschluss gefasst haben (Art. 27 Abs. 1 GVG i. V. m. Art. 2 Abs. 2 der Verordnung vom 26. Februar 1997 über die Inkraftsetzung der Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte).

## 1.1.4 Anpassung an die neue Bundesverfassung

Nach der Annahme der neuen Bundesverfassung vom 18. April 1999 wird die Volksinitiative «für einen autofreien Sonntag pro Jahreszeit – ein Versuch für vier Jahre» nicht mehr die bisherige Nummerierung (UeB Art. 24) tragen können, sondern an die neue Bundesverfassung angepasst eingeordnet werden müssen. Dabei ist zu beachten, dass die mit der nBV erlassenen Übergangsbestimmungen in Artikel 196 nach der Systematik des Verfassungstextes geordnet sind. Später dazugekommene neue Übergangsbestimmungen sollen hingegen in einen eigenen Artikel 197 zusammengefasst und chronologisch geordnet werden. Die Übergangsbestimmung erhält daher provisorisch die Ziffer 1 in Artikel 197 (neu) der neuen BV; die definitive Nummer wird nach der Abstimmung zugeteilt. Weil Artikel 196 damit nicht mehr alleiniger Artikel im Kapitel Übergangsbestimmungen sein wird, ist er, wie der neue Artikel 197, mit einem Sachtitel zu versehen. Die Überschriften sollen die beiden Zuordnungskriterien erkennen lassen. Auch der Text der Volksinitiative bedarf in casu folgender (nach Ziff. III der neuen Bundesverfassung im Rahmen des Gebotenen grundsätzlich möglichen) redaktionellen Anpassung:

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung vom 18. April 1999 werden wie folgt ergänzt:

### *Art. 196 Sachüberschrift*

Übergangsbestimmungen gemäss Bundesbeschluss vom  
18. Dezember 1998 über eine neue Bundesverfassung

### *Art. 197 (neu) Übergangsbestimmungen nach Annahme der Bundesverfassung vom 18. April 1999*

#### *1. Übergangsbestimmungen zu Art. 82 (Strassenverkehr)*

<sup>1</sup> An einem Sonntag pro Jahreszeit sind alle öffentlichen Plätze und Strassen inklusive Nationalstrassen von 04.00 bis 24.00 Uhr der Bevölkerung zum freien Gemeindegebrauch ohne privaten Motorfahrzeugverkehr gewidmet. Der öffentliche Verkehr bleibt gewährleistet.

<sup>2</sup> Der Bundesrat legt innert neun Monaten die Ausführungsbestimmungen und die im öffentlichen Interesse liegenden Ausnahmen in einer Verordnung fest.

<sup>3</sup> Diese Übergangsbestimmungen sind ab dem ersten autofreien Sonntag vier Jahre gültig. Volk und Stände stimmen im vierten Jahr nach dem ersten autofreien Sonntag darüber ab, ob die Absätze 1 und 2 als Artikel 82a der Bundesverfassung unbefristet weiter gelten sollen.

## 1.2 Gültigkeit

### 1.2.1 Einheit der Form

Nach Artikel 121 Absatz 4 BV (= Art. 139 Abs. 2 und 3 und Art. 194 Abs. 3 nBV) ist eine Initiative auf Teilrevision der Bundesverfassung nur in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs zulässig. Mischformen sind

nicht gestattet. Die vorliegende «Sonntags-Initiative» ist als vollständig ausgearbeiteter Entwurf abgefasst. Das Gebot der Einheit der Form ist somit erfüllt.

## 1.2.2 Einheit der Materie

Das Gebot der Einheit der Materie (Art. 121 Abs. 3 BV = Art. 139 Abs. 3 und Art. 194 Abs. 2 nBV) will sicherstellen, dass mit einem Initiativbegehren nicht mehrere, sachlich nicht zusammenhängende Fragen zur Abstimmung gelangen. Das Gebot dient der Gewährleistung einer freien und unverfälschten Willensbildung.

Das Ziel der Initiative ist klar: An einem Sonntag pro Jahreszeit sollen alle öffentlichen Plätze und Strassen der Bevölkerung zum freien Gemeingebrauch ohne privaten Motorfahrzeugverkehr offen stehen. Der Grundsatz der Einheit der Materie ist somit gewahrt.

## 1.2.3 Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht

Bereits unter der alten Verfassung war die Vereinbarkeit einer Initiative mit dem zwingenden Völkerrecht (*ius cogens*) gemäss der überwiegenden Zahl der Lehrmeinungen und der neusten Praxis der Bundesversammlung eine Gültigkeitsvoraussetzung<sup>1</sup>. Die neue Bundesverfassung anerkennt nun mit Artikel 193 Absatz 4 für die Totalrevision und mit Artikel 194 Absatz 2 für die Teilrevision, dass zwingende Bestimmungen des Völkerrechts durch eine Verfassungsrevision nicht berührt werden dürfen (vgl. auch Art. 139 Abs. 3 nBV). Zum Kern des *ius cogens* zählt beispielsweise der Kern des humanitären Völkerrechts, das Gewaltverbot, das Aggressionsverbot sowie das Genozid- und Folterverbot<sup>2</sup>. Diese Regeln sind deshalb zwingend ausgestaltet, weil sie zu den Grundregeln des zwischenstaatlichen Verhaltens gehören und für das friedliche Zusammenleben der Menschheit oder ein menschenwürdiges Dasein unabdingbar sind. Bei der vorliegenden Initiative wird, durch die Einschränkung der freien Wahl des Verkehrsmittels und einer ungehinderten Benutzung desselben, zwingendes Völkerrecht offensichtlich nicht berührt<sup>3</sup>.

Hingegen hat die Schweiz völkerrechtliche Abkommen abgeschlossen, in denen sie sich verpflichtet hat, einerseits unter gewissen Voraussetzungen ausländische schwere Motorwagen zur Güterbeförderung auch am Sonntag zum Verkehr auf ihrem Gebiet zuzulassen und andererseits auf bestimmten, teils über schweizerisches Staatsgebiet verlaufende Strassen, dem vom Nachbarstaat her kommenden Verkehr freien Zugang zu garantieren<sup>4</sup>. Diese Abkommen vermögen jedoch keine völkerrechtlich motivierte Ungültigkeitserklärung der Initiative zu begründen. Der Initiativtext räumt dem Bundesrat eine neunmonatige Frist zum Erlass der Ausführungsbestimmungen und der im öffentlichen Interesse liegenden Ausnahmen ein. Es müssten daher Ausnahmen für die von der Schweiz eingegangenen völkerrecht-

<sup>1</sup> BBl 1994 II 1493 ff.

<sup>2</sup> BBl 1997 I 362

<sup>3</sup> BBl 1998 273

<sup>4</sup> Artikel 8 des Vertrages vom 25. April 1977 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die Strasse zwischen Lörrach und Weil am Rhein auf schweizerischem Gebiet (SR 0.725.122) bestimmt beispielsweise, dass auf der Verbindungstrasse das deutsche Strassenverkehrsrecht anwendbar ist.

lichen Verpflichtungen vorgesehen werden, zumal die Verträge unkündbar befristet sind oder unbefristet gelten<sup>5</sup>. Es liegt auf der Hand, dass der Bundesrat eine bestimmte Anzahl von Ausnahmen festlegen müsste, damit die Schweiz ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen erfüllen könnte. Die gestützt auf diese Verpflichtungen notwendigen Ausnahmen wären aber im öffentlichen Interesse und deshalb mit Absatz 2 des Initiativtextes in Einklang (vgl. Ziff. 2.3.3). Die vorliegenden Initiative ist somit auch im Lichte des Völkerrechts unproblematisch.

## **1.2.4 Durchführbarkeit**

Initiativen sind jeweils auch auf ihre grundsätzliche Durchführbarkeit zu überprüfen (BBl 1998 274). Auch wenn sich bei der Umsetzung der vorliegenden Initiative u. U. gewisse Schwierigkeiten ergeben können, so ändert dies an deren grundsätzlicher Durchführbarkeit nichts.

## **1.2.5 Zweite Abstimmung**

Die Initiative verlangt, dass Volk und Stände im vierten Jahr nach dem ersten autofreien Sonntag über die unbefristete Geltung der Initiative abstimmen. Die Absätze 1 und 2 des Artikels 24 der Übergangsbestimmungen würden gegebenenfalls als Artikel 116<sup>ter</sup> der Bundesverfassung (= Art. 82a nBV) unbefristet gelten. Eine solche zweite Abstimmung würde ein Novum darstellen; es besteht in dieser Hinsicht kein Präzedenzfall. Über das Verfahren spricht sich der Initiativtext nicht aus. Es sind daher verschiedene Vorgehensweisen denkbar. Der Bundesrat kann allenfalls ohne Mitwirkung des Parlaments gestützt auf die Verfassungsbestimmung eine Volksabstimmung durchführen. Er kann jedoch auch die Mitwirkung des Parlaments in verschiedenen Formen vorsehen. Sollte die Initiative, entgegen der ablehnenden Haltung des Bundesrates, auf Grund des Volkswillens in die Verfassung aufgenommen werden, so hält der Bundesrat dafür, dass er dem Parlament die formale Änderung der Bundesverfassung mittels Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Verfassungsänderung vorlegt. Dieses Vorgehen erlaubt es der Bundesversammlung, dem Volk die Annahme oder die Ablehnung der Initiative zu empfehlen.

## **2 Besonderer Teil**

### **2.1 Bisherige Vorstösse für Sonntagsfahrverbote**

Die Sonntags-Initiative stellt einen weiteren Vorstoss in einer langen Reihe von Begehren dar, den motorisierten Strassenverkehr an Sonntagen zu unterbinden:

<sup>5</sup> Beispielsweise bestimmt das am 2. Mai 1992 geschlossene Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über den Güterverkehr auf Strasse und Schiene (SR **0.740.71**) mit Artikel 20, dass das Abkommen für die Dauer von zwölf Jahren geschlossen ist. Der Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die Strasse zwischen Lörrach und Weil am Rhein auf schweizerischem Gebiet (SR **0.725.122**) ist auf unbestimmte Zeit geschlossen und kann nur im gegenseitigen Einvernehmen zwischen den Parteien aufgehoben oder geändert werden.

Bereits unter der Herrschaft der ersten bundesrechtlichen Regelung des Motorfahrzeugverkehrs, dem Bundesgesetz vom 15. März 1932 über den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr, wurden Vorstösse für autofreie Sonntage, insbesondere für einen autofreien Bettag, unternommen.

Im Anschluss an das am 21. November 1973 gestützt auf das damalige Bundesgesetz vom 30. September 1955 über die wirtschaftliche Kriegsvorsorge erlassene Wochenendfahrverbot für drei Sonntage wurden dem Bundesrat von verschiedener Seite Anträge für den Erlass von «autofreien Sonntagen» unterbreitet.

Die am 30. Mai 1975 eingereichte Volksinitiative «für 12 motorfahrzeugfreie und motorflugzeugfreie Sonntage pro Jahr» («Burgdorfer Initiative») verlangte eine entsprechende Ergänzung der Bundesverfassung; sie wurde aber anlässlich der Volksabstimmung vom 28. Mai 1978 vom Volk und von allen Ständen deutlich abgelehnt.

Mit einer 1976 eingereichten Motion für zwölf autofreie Sonntage forderte Nationalrat Aubert den Bundesrat auf, der Bundesversammlung einen Änderungsvorschlag zum Strassenverkehrsgesetz vorzulegen, der dem Inhalt der «Burgdorfer Initiative» gerecht wird oder die von ihr aufgeworfene Frage entsprechend beantwortet.

Nationalrat Jaeger reichte 1976 eine parlamentarische Einzelinitiative ein, worin er ein allgemeines Sonntagsfahrverbot für Motorfahrzeuge an mindestens acht Sonntagen im Jahr verlangte. Diese Initiative wurde vom Nationalrat zugunsten eines Gegenvorschlags von Nationalrat Kaufmann verworfen, der im Wesentlichen ein Motorfahrzeug-Verbot mindestens für den Eidgenössischen Bettag forderte; auch dieser Vorstoss wurde aber schliesslich nach parlamentarischen Beratungen abgelehnt.

Seit 1988 wurden von den Kantonen Bern und Basel-Landschaft Standesinitiativen sowie von Nationalrat Peter Schmid und von der Jugendsession 1994 weitere Vorstösse eingereicht, welche die Einführung von einem oder mehreren autofreien Sonntag(en) zum Ziel hatten, insbesondere zwecks Umdenken in die Richtung eines bewussten, umweltschonenden Verhaltens im Umgang mit dem motorisierten Verkehr. Diesen Vorstössen war allerdings ebensowenig Erfolg beschieden wie den vorangegangenen.

Die letzte parlamentarische Initiative, die im Zusammenhang mit Sonntagsfahrverboten lanciert wurde, stammt von Nationalrätin Teuscher; sie forderte 1996 vergeblich die Einführung von zwei landesweiten, autofreien «Erlebnistagen» pro Jahr.

Eine Motion derselben Nationalrätin für ein riesiges Volks- und Begegnungsfest, das am Bettag des Jahres 2000 auf der für den Autoverkehr gesperrten Autobahn A1 stattfinden soll, wurde noch nicht behandelt.

Abgesehen von Fahrverboten während des zweiten Weltkrieges, der Suezkrise 1956 und der Erdölkrise 1973, die alle auf Notrecht beruhten, wurden bis heute keine allgemeinen Sonntagsfahrverbote erlassen. Alle Vorstösse in diese Richtung sind zur Hauptsache abgelehnt worden, weil sie mehr Nachteile als Vorteile bringen. So wurde insbesondere geltend gemacht, die Energieeinsparungen würden wieder wettgemacht, indem sich das Verkehrsaufkommen auf die vorausgehenden und nachfolgenden Tage oder Wochenenden verlagerten; ein Sonntagsfahrverbot würde die Bevölkerung abgelegener Gebiete härter treffen, die schlechter mit öffentlichen Verkehrsmitteln erschlossen seien als städtische Gebiete, und sich nachteilig auf gewisse, weniger begünstigte Bevölkerungsschichten auswirken. Weiter würde die Massnahme der Schweizer Tourismusbranche, einem der wichtigsten Wirtschaftszweige unseres Landes, zum Nachteil gereichen, und sie würde internationale Pro-

bleme schaffen, da der private Strassenverkehr an den betreffenden Sonntagen an der Schweizer Grenze blockiert würde.

## 2.2                    **Geltendes Recht**

Nach Artikel 37<sup>bis</sup> BV (= Art. 82 nBV) ist der Bund befugt, Vorschriften über Automobile und Fahrräder aufzustellen. Den Kantonen bleibt, unter bestimmten Vorbehalten, das Recht gewahrt, den Automobil- und Fahrradverkehr zu beschränken oder zu untersagen. Diese Bestimmung gibt dem Bund die Kompetenz, den Motorfahrzeugverkehr zu beschränken oder zeitlich zu untersagen. Der Gesetzgeber hat denn auch den Bundesrat in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b des Bundesgesetzes vom 19. Dezember 1958 über den Strassenverkehr (SVG; SR 741.01) ermächtigt, nach Anhören der Kantone für alle oder einzelne Arten von Motorfahrzeugen zeitliche, für die ganze Schweiz geltende Fahrverbote zu erlassen. Er hat den Bundesrat in Artikel 2 Absatz 2 SVG weiter beauftragt, ein Nacht- und Sonntagsfahrverbot für schwere Motorwagen zur Güterbeförderung zu verfügen und die Ausnahmen zu bestimmen. Der Bundesrat ist diesem Auftrag mit dem Erlass der Artikel 91–93 der Verkehrsregelnverordnung (VRV; SR 741.11) nachgekommen. Seit deren Inkrafttreten am 1. Januar 1963 dürfen daher schwere Motorwagen zur Güterbeförderung an Sonn- und Feiertagen grundsätzlich nicht mehr verkehren.

Die kantonale Strassenhoheit bleibt im Rahmen des Bundesrechts gewahrt (Art. 3 Abs. 1 SVG). Die im SVG und seinen Ausführungserlassen enthaltenen Verhaltensvorschriften (Verkehrsregeln) gelten auf dem gesamten öffentlichen Strassennetz der Schweiz. Die zuständigen kantonalen Behörden sind indessen gestützt auf Artikel 3 SVG befugt, von diesen allgemeinen Regeln *örtlich begrenzte* Abweichungen zu treffen. Sie können den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr auf Strassen, die nicht dem allgemeinen Durchgangsverkehr (Durchgangsstrassen sind gemäss Begriffsumschreibung von Art. 110 Abs. 1 der Signalisationsverordnung vom 5. September 1979 [SSV; SR 741.21]) die Autobahnen, Autostrassen und Hauptstrassen) geöffnet sind, vollständig untersagen oder zeitlich beschränken (Art. 3 Abs. 3 SVG). Die Kantone sind beim Erlass von Totalfahrverboten grundsätzlich frei; sie haben nur die Schranken zu beachten, die sich aus dem Bundesverfassungsrecht ergeben. Andere Beschränkungen oder Anordnungen (wie Geschwindigkeitsbeschränkungen, Parkierungsregelungen oder Teilfahrverbote) können erlassen werden, soweit sie sich auf die in Artikel 3 Absatz 4 SVG erwähnten Gründe stützen: Gründe rein verkehrspolizeilicher Art (Sicherheit, Erleichterung oder Regelung des Verkehrs), Gründe baulicher Art (Schutz der Strasse), Umweltschutzgründe (Lärm- und Luftimmissionen), sowie andere in den örtlichen Verhältnissen liegende Gründe (BBl 1998 269, Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 60.82).

Auf Grund der erwähnten gesetzlichen Bestimmungen kann der Bundesrat für alle oder einzelne Arten von Motorfahrzeugen zeitliche, für die ganze Schweiz geltende Fahrverbote erlassen. Zum Erlass von Sonntagsfahrverboten für Strassenfahrzeuge bedarf es also keiner Verfassungsänderung. Der Bundesrat könnte daher solche Verbote bereits heute in der Form einer Verordnung festlegen. Zudem haben die Kantone und Gemeinden die Möglichkeit, örtlich begrenzt Motorfahrzeugfahrverbote an Sonntagen zu erlassen (Entscheid des Bundesrates VPB 60.82 betreffend Wochenendfahrverbot in Brunnen).

## 2.3

### Inhalt der Initiative

#### 2.3.1

#### Absicht der Initiantinnen und Initianten

Gemäss den Initiantinnen und Initianten soll das Volksbegehren der Schweiz einen Merkpunkt geben sowie Raum für Begegnungen und sogenannte Erlebnistage ermöglichen. Die Initiative sei nicht als Verbotsinitiative gedacht und richte sich nicht gegen das Auto; es gehe vielmehr darum, dass die Bevölkerung an vier Tagen die Gelegenheit erhalte, einmal etwas anderes zu tun. Es würden Freiräume zur lustvollen Nutzung entstehen, wenn Plätze und Strassen von Motorfahrzeugen nicht besetzt seien; diese Flächen könnten für eine «Uestetuelete im Quartier», Passfahrten für Alltagsvelofahrende genutzt werden. Denkbar seien aber auch Veranstaltungen auf der Autobahn wie Velo-Rallye, Inline skaten usw. Es könnten alternative Formen der Mobilität getestet werden. Vor allem aber könnten die schwächeren Verkehrsteilnehmer die Strassen ohne Unfallgefahr benutzen. Die Initiative könne einen Beitrag an die Volksgesundheit leisten. Durch Aktivitäten in der Nachbarschaft könne ein neues Beziehungsnetz geschaffen werden. Zudem sehen die Initiantinnen und Initianten autofreie Sonntage als Chance für den schweizerischen Tourismus. Sie erwarten auf Grund der positiven Erfahrungen einen Nachahmungseffekt im Ausland.

Ziel der Initiative ist es, der Bevölkerung die öffentlichen Strassen und Plätze zum freien Gemeindegebrauch zur Verfügung zu stellen. Um dies zu erreichen, sollen die Strassen frei vom Motorfahrzeugverkehr sein. Es wäre daher ein Fahrverbot für Motorfahrzeuge zu erlassen, allenfalls kämen zusätzlich sogar Parkierverbote hinzu, wenn einzelne Plätze und Strassen von Motorfahrzeugen frei sein sollen (vgl. Ziff. 2.3.2).

Im Gegensatz zu den Energiesparmassnahmen während der Erdölkrise von 1973 und der «Burgdorferinitiative», die «lediglich» ein Motorfahrzeugfahrverbot vorsahen, sollen hier die öffentlichen Strassen der Bevölkerung zum freien Gemeindegebrauch geöffnet werden. Unter (schlichtem) Gemeindegebrauch wird die bestimmungsgemässe und gemeinverträgliche Nutzung einer Sache verstanden, so die Nutzung von Strassen durch den Fahrzeug- und Fussgängerverkehr. Wenn die Benutzung von öffentlichen Sachen nicht mehr bestimmungsgemäss oder gemeinverträglich ist, spricht man von gesteigertem Gemeindegebrauch, welcher im Gegensatz zum schlichten Gemeindegebrauch bewilligungspflichtig ist. Nach dem Willen der Initiantinnen und Initianten sollen an den motorfahrzeugfreien Sonntagen auf den Strassen und Plätzen u. a. Feste gefeiert, Stände, Stühle und Bänke aufgestellt und auf Autobahnen zu Fuss gegangen, Inline geskatet oder Velo gefahren werden können. Damit würden die Strassen und Plätze nicht mehr dem Verkehr gewidmet sein, sondern für diesen Tag der Bevölkerung zur Verfügung stehen. Weil aber Ausnahmen vom Fahrverbot im öffentlichen Interesse notwendig sind, ergeben sich folgenschwere Probleme (Ziff. 3.7).

#### 2.3.2

#### Geltungsbereich

Der vorgeschlagene Verfassungsartikel umschreibt den zeitlichen Geltungsbereich des Verbotes eindeutig. Dieses gilt an einem Sonntag pro Jahreszeit von 04.00 bis 24.00 Uhr. Im Rahmen der Ausführungsbestimmungen soll nach dem Willen der Initiantinnen und Initianten der Bundesrat die vier autofreien Sonntage festlegen.

Die Initiantinnen und Initianten selber halten den zweiten Sonntag im Januar, den ersten Sonntag im Mai, den Betttag sowie einen Sonntag im November für denkbare autofreie Tage.

Nach dem Verfassungstext ist das Verbot auf alle öffentliche Plätze und Strassen inklusive Nationalstrassen anwendbar. Öffentlich sind Strassen, die nicht ausschliesslich privatem Gebrauch dienen (Art. 1 Abs. 2 VRV). Massgebend für die Öffentlichkeit einer Strasse ist nicht das Eigentum, sondern der tatsächliche Umstand, dass die Strasse einem unbestimmten Personenkreis zum verkehrsmässigen Gemeindegebrauch offen steht.

Das vorgeschlagene Verbot soll für den *privaten Motorfahrzeugverkehr* gelten; der öffentliche Verkehr bleibt ausgenommen. Als privater Motorfahrzeugverkehr gilt jeder Verkehr von Motorfahrzeugen, sofern diese nicht von öffentlichen Transportunternehmungen im Sinne der Verordnung über die Personenbeförderungskonzession vom 25. November 1998 (SR 744.11) für fahrplanmässige Fahrten im Linienverkehr sowie für linienverkehrsähnliche Fahrten eingesetzt werden. Unter das Verbot fielen somit alle privaten Motorwagen (Personenwagen einschliesslich Taxis, Cars, Traktoren, Wohnmobile), Raupenfahrzeuge, Motorräder sowie Mofas und motorisierte Invalidenfahrräder (Art. 10–18 der Verordnung vom 19. Juni 1995 über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge [VTS; SR 741.41]). Auch Fahrten mit schienengebundenen Fahrzeugen wären verboten, soweit sie nicht öffentlichen Verkehr durchführen (Ausstellungs- und Vergnügungsfahrten).

Die Initiative verlangt den Ausschluss des privaten Motorfahrzeugverkehrs. Unter Motorfahrzeugverkehr ist nach Lehre und Rechtsprechung sowohl der *rollende* als auch der *ruhende* Verkehr zu verstehen (BGE 122 I 285 m. H.). Nach Sinn und Zweck der Initiative ist jedoch nicht davon auszugehen, dass während der Verbotszeit auch alle parkierten Motorfahrzeuge von den öffentlichen Strassen (z. B. Blaue Zone) zu entfernen wären. Der Bundesrat ist daher der Meinung, dass sich die Initiative nicht auch auf den ruhenden Verkehr erstreckt. Folglich dürften grundsätzlich auf den öffentlichen Plätzen und Strassen private Motorfahrzeuge abgestellt sein.

### 2.3.3 Ausnahmen im öffentlichen Interesse

Gemäss dem Initiativtext hätte der Bundesrat «die im öffentlichen Interesse liegenden Ausnahmen in einer Verordnung» festzulegen. Nach Auffassung der Initiantinnen und Initianten besteht somit ein erheblicher Spielraum bei der Umsetzung, weshalb die Initiative auch europaverträglich ausgestaltet werden könne. Es erscheint klar, dass der Katalog der Ausnahmen klein gehalten werden müsste, um das angestrebte Verbot nicht illusorisch werden zu lassen.

Vom Fahrverbot wären alle Fahrten auszunehmen, die zur Erfüllung der verfassungsmässigen Aufgaben des Bundes und der Kantone (wie z. B. die Gewährleistung von Ruhe, Ordnung und Sicherheit) notwendig sind. Ferner wären die zur Sicherstellung einer geordneten Versorgung der Bevölkerung unerlässlichen Aus-

nahmen zu bewilligen, wie dies im Bundesratsbeschluss vom 21. November 1973<sup>6</sup> über das Sonntagsfahr- und -flugverbot geschah. Auch die Initiantinnen und Initianten gehen von diesem Ausnahmekatolg mit gewissen Einschränkungen aus. Neben Fahrten der Polizei und der Notfalldienste wären wohl landwirtschaftliche Fahrzeuge, Fahrten zur Beförderung von leichtverderblichen Gütern, Milch, Zeitungen, Orchestermaterial usw., die bereits heute vom Sonntagsfahrverbot befreit bzw. mit Bewilligung erlaubt sind (vgl. Art. 91 ff. VRV) sowie Taxis, motorisierte Invalidenfahrräder und Behindertentransporte usw. vom Verbot auszunehmen. Demgegenüber erscheinen Fahrten mit Gesellschaftswagen (Carfahrten) in entlegene Tourismusregionen, soweit diese Fahrten nicht als Linienverkehr gelten, sowie andere Reisen oder Ausflugsfahrten mit dem Car – wie es den Initiantinnen und Initianten vorschwebt – nicht mehr im öffentlichen Interesse liegend, weshalb solche touristische Fahrten vom Verbot nicht auszunehmen wären.

Die in der VRV erwähnten, bewilligungspflichtigen Ausnahmen vom Sonntagsfahrverbot für schwere Motorwagen wären umso mehr auch beim Sonntagsfahrverbot der Initiative vorzusehen, als sich die Schweiz im Abkommen vom 2. Mai 1992 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über den Güterverkehr auf Strasse und Schiene (Transitabkommen; SR 0.740.71) ausdrücklich verpflichtet hat, solche Fahrten im grenzüberschreitenden Verkehr zuzulassen. Diese in Anhang 6 Ziffer I des Transitabkommens erwähnten Ausnahmen entsprechen im Wesentlichen denjenigen des schweizerischen Rechts (Art. 92 Abs. 3 und 4 VRV). Vergleichbare Ausnahmen sind auch im Anhang 6 Ziffer III des neuen Landverkehrsabkommens mit der EU vorgesehen. Würde die Schweiz diese Sonntagsfahrten verbieten, würde sie ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen verletzen. Es würde aber ebenso nicht angehen, lediglich Ausnahmen vom Sonntagsfahrverbot im grenzüberschreitenden Verkehr zu gestatten.

Ausnahmen wären aber nicht nur in sachlicher, sondern auch in örtlicher Hinsicht vorzusehen. Es bestehen bilaterale Abkommen mit Nachbarstaaten, die die freie Benützung gewisser Strassen gewährleisten. Es handelt sich dabei um die Zufahrt von Frankreich her zum Flughafen Genf-Cointrin (Art. 13 und 14 des Abkommens zwischen der Schweiz und Frankreich betreffend den Ausbau des Flughafens Genf-

<sup>6</sup> Artikel 2 des Bundesratsbeschlusses vom 21. November 1973 über das Sonntagsfahr- und -flugverbot sah u. a. folgende Ausnahmen vor:

<sup>1</sup> Das Verbot gilt nicht für Fahrten

- c. von Taxametern im Rayon des Ortes oder der Agglomeration und zur Beförderung von Hotelgästen durch betriebseigene Fahrzeuge in diesem Rayon;
- d. zur Hilfeleistung bei Katastrophen, Unfällen, zum Transport von Kranken und in andern nachweisbaren Notlagen;
- e. von Invaliden, die auf treibstoffabhängige Strassenfahrzeuge angewiesen sind;
- f. von und zur Arbeit.

<sup>2</sup> Das Verbot gilt nicht für unaufschiebbare berufliche und dienstliche Fahrten

- a. der Polizei, der Zollverwaltung und der Feuerwehr;
- b. der praktizierenden Aerzte und Tierärzte;
- c. der Hebammen, des Krankenpflegepersonals und der Krankentransportunternehmer;
- d. der Spitäler, Kranken-, Irren- und Strafanstalten;
- e. der Seelsorger;
- f. zum Transport von Leichen;
- g. der privaten und öffentlichen Pikett-, Reparatur-, Entstörungs- und Zustelldienste; der privaten Bewachungsdienste; zur Lebensmittelversorgung und -verteilung;
- k. zur Sicherung der landwirtschaftlichen Produktion;
- l. von Presse, Radio und Fernsehen.

Cointrin und die Errichtung von nebeneinanderliegenden Kontrollbüros der beiden Staaten in Verney-Voltaire und in Genf-Cointrin [SR 0.748.131.934.91]) und die über schweizerisches Gebiet führende Verbindungsstrecke Lörrach- Weil am Rhein, die aber nicht mit dem schweizerischen Strassennetz verbunden ist (Vertrag vom 25. April 1977 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die Strasse zwischen Lörrach und Weil am Rhein auf schweizerischem Gebiet [SR 0.725.122]). Diese Verträge würden bei einer Annahme der Initiative tangiert. Der Bundesrat hätte in diesen Fällen entsprechende Ausnahmen vorzusehen, was auf Grund der örtlichen Gegebenheiten unproblematisch erscheint.

### **3 Beurteilung der Initiative**

#### **3.1 Bedeutung des motorisierten Strassenverkehrs**

Der motorisierte Individualverkehr ist aus unserem Leben nicht mehr wegzudenken: Die Erschliessung und Versorgung der ländlichen Räume wird ermöglicht. Der Tourismus, welcher vor allem im Berggebiet zu einem wichtigen, weitverbreiteten Erwerbszweig geworden ist, wird gefördert. In Bereichen wie der Landwirtschaft ist der Motorfahrzeugverkehr auf Grund des erfolgten Strukturwandels unersetzlich geworden. Mit dem Auto wird die Erreichbarkeit bisher peripherer Lagen im Einzugsgebiet der Städte verbessert. Der ländliche Raum erfährt eine bessere Anbindung an die Zentren. Die – verglichen mit der Industrie – räumlich konzentriertere Dienstleistungswirtschaft profitiert von der hohen Mobilität der Geschäftsreisenden sowie der Pendlerinnen und Pendler. Demzufolge verfügen drei Viertel der Personen ab 18 Jahren über den Führerausweis; drei Viertel aller Haushalte besitzen mindestens einen Personenwagen, über 20 Prozent sogar mehr als einen.

Mit der blossen Auflistung konkreter einzelner Nutzen wird man dem hohen Stellenwert des motorisierten Strassenverkehrs in unserer Gesellschaft indessen noch nicht gerecht. Entscheidend für dessen herausragende Bedeutung dürfte vielmehr das durch ihn möglich gewordene hohe Ausmass an individueller Mobilität sein, welches beispielsweise im immer noch stark wachsenden Freizeitverkehr seinen Niederschlag findet. Fast die Hälfte (49%) der im Personenverkehr gefahrenen Kilometer werden im Zusammenhang mit Freizeitaktivitäten zurückgelegt.

Unbestrittenermassen hat der motorisierte Strassenverkehr neben diesen positiven auch negative Auswirkungen. Dazu gehören insbesondere die gesundheitlichen Beeinträchtigungen und Schädigungen der Menschen (Atemwegserkrankungen, Schlafstörungen usw.) und die Belastung der Umwelt mit Schadstoffen und Lärm: Der motorisierte Strassenverkehr verursacht wachsende klimarelevante CO<sub>2</sub>-Emissionen, und er trägt wesentlich dazu bei, dass die Immissionsgrenzwerte für die Luftschadstoffe NO<sub>2</sub>, Ozon und PM10 sowie die Immissions- und Alarmwerte für den Lärm nicht eingehalten werden. Ausserdem sind zahlreiche Unfälle (mit Toten und Schwerverletzten) auf den Strassenverkehr zurückzuführen. Jeder vierte Haushalt in der Schweiz hat kein Auto und ist demnach den negativen Auswirkungen des motorisierten Individualverkehrs ausgesetzt, ohne einen direkten Nutzen davon zu haben. Der motorisierte Strassenverkehr verursacht auch volkswirtschaftlich schäd-

liche Staus<sup>7</sup>. Eine indirekte negative Wirkung auf die Gesundheit der Bevölkerung hat der motorisierte Individualverkehr dadurch, dass sich die Menschen immer weniger durch eigene Muskelkraft fortbewegen, was das Risiko an Herz-/Kreislaufkrankheiten, Altersdiabetes oder Dickdarmkrebs zu erkranken erhöht.

### 3.2 Verkehrspolitik des Bundes

Die schweizerische Verkehrspolitik ist darauf ausgerichtet, die negativen Auswirkungen des Verkehrs zu minimieren und eine *nachhaltige* Mobilität sicherzustellen. Das bedeutet vor allem,

- dass die erforderliche Mobilität möglichst umweltgerecht bewältigt wird und dass durch die Internalisierung der externen Kosten die Mobilität nicht zu Lasten der Umwelt unbeschränkt zunimmt (ökologische Nachhaltigkeit);
- dass die Mobilitätsbedürfnisse volkswirtschaftlich möglichst effizient befriedigt werden und damit die finanziellen Kosten für den Staat tragbar bleiben (wirtschaftliche Nachhaltigkeit);
- dass alle Bevölkerungsgruppen und Landesteile Zugang zur Mobilität haben (soziale Nachhaltigkeit).

Die Bundespolitik setzt dabei gezielt auf Massnahmen, welche mit vertretbarem Aufwand einen möglichst hohen Nutzen erzeugen, ohne gleichzeitig die positiven Effekte der Motorisierung zu gefährden oder gar grundsätzlich in Frage zu stellen. Um dies zu erreichen, sollen die Verkehrsträger koordiniert ausgebaut, das Verursacherprinzip umgesetzt und umweltfreundliche Verkehrsmittel gefördert werden. Im Zentrum steht dabei die Stärkung des öffentlichen Verkehrs, namentlich im Güterverkehr. Die Wettbewerbsbedingungen zwischen Strasse und Schiene sollen mit Hilfe mehrerer Instrumente ausgeglichener werden. Im Vordergrund stehen die Einführung der 40-Tonnen-Limite für Lastwagen im Verbund mit der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe, die Modernisierung der Bahninfrastruktur, die Bahnreform, das neue Landverkehrsabkommen Schweiz-EU, das Verlagerungsgesetz sowie die flankierenden Massnahmen. Diese Instrumente ermöglichen es den Bahnen, ihre Produktivität und Attraktivität wesentlich zu steigern und in Zukunft deutlich mehr Verkehr zu übernehmen. Im Personenverkehr liegt das Hauptgewicht auf der Senkung des spezifischen Energieverbrauchs und der Senkung der Abgas-Emissionen. Das geplante CO<sub>2</sub>-Gesetz sieht zudem die Möglichkeit einer CO<sub>2</sub>-Abgabe vor (BBI 1998 269).

Die schweizerische Verkehrspolitik ist zwar mehrheitlich auf den Güterverkehr ausgerichtet; Massnahmen in Bezug auf den Strassenpersonenverkehr sind demgegenüber eher auf der Ebene der Kantone und Gemeinden angesiedelt: Verkehrsanordnungen, bauliche Umgestaltung von Verkehrsflächen zur Verkehrsberuhigung, Erstellen von Fuss- und Wanderwegen sowie von Velonetzen. Der Bund stellt diesbezüglich – soweit er dafür zuständig ist – das rechtliche Instrumentarium sicher. In finanzieller Hinsicht leistet der Bund im Rahmen der Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuereinnahmen (Art. 36<sup>ter</sup> Abs. 1 BV = Art. 86 Abs. 3 nBV) für Aufgaben im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr Beiträge u. a. an die Auf-

<sup>7</sup> Botschaft über die Volksinitiative «für die Halbierung des motorisierten Strassenverkehrs zur Erhaltung und Verbesserung von Lebensräumen», BBI 1998 269.

hebung und Sicherung von Niveauübergängen, zur Förderung des kombinierten Verkehrs, des Transportes begleiteter Motorfahrzeuge sowie für andere Massnahmen zur Trennung des Verkehrs. Weiter fördert der Bund im Rahmen des energiepolitischen Programms energieeffiziente Autos, die Ausbildung in Ökofahrweise sowie das Mobilitätsmanagement (CarSharing). Alle diese Massnahmen tragen zu dem von der Initiative auch verfolgten Ziel der Reduktion des motorisierten Individualverkehrs bei.

Weitere Massnahmen, die verwirklicht werden sollen oder zumindest einer näheren Prüfung unterzogen werden, sind die neuerliche Verschärfung der Abgasvorschriften, die Weiterführung der Massnahmen zur Absenkung des spezifischen Treibstoffverbrauchs bei Personenwagen, die rechtliche Verankerung von sogenannten «Flanierzonen» u. a. m. (vgl. dazu die Botschaft zur Verkehrshalbierungsinitiative, Ziff. 5).

### **3.3 Positive Auswirkungen**

Motorfahrzeugfreie Tage können geeignet sein, autoarme Mobilität bewusst zu machen und ein gewisses Umdenken und eine Verhaltensänderung zu bewirken. Zu begrüssen wäre es auch, wenn das Fahrverbot mithelfen würde, dass die Menschen die Sonntage wieder ihrer ursprünglichen Bedeutung entsprechend verbringen und damit mehr Ruhe und Erholung finden würden. Fussgänger, Wanderer und Radfahrer wären nicht mehr gezwungen, abgelegene verkehrssarme Strassen aufzusuchen, um einen ruhigen Ausflug zu machen. Überdies könnten autofreie Sonntage genutzt werden, um für neue Mobilitätsformen zu werben. Insbesondere würden diese vier autofreien Tage den Autofahrerinnen und Autofahrern die Gelegenheit bieten, den öffentlichen Verkehr auszuprobieren; davon würden nicht nur sie selber und die Umwelt, sondern auch die konzessionierten Transportunternehmen profitieren.

In Bezug auf die Umweltbelastung mit Lärm und Luftschadstoffen kann ein Fahrverbot an vier Tagen unbestreitbar zwar nur einen geringen Beitrag an die Reduktion der jährlichen Gesamtemissionen leisten. Eine im Rahmen der Verkehrshalbierungsinitiative erstellte Studie<sup>8</sup> kommt denn auch zum Schluss, dass das Reduktionspotential bezüglich Fahrleistung und somit auch hinsichtlich der Umweltbelastung und Energieeinsparung bescheiden ist. Andererseits kann eine nicht unerhebliche Anzahl Menschen, die entlang von Autobahnen und anderen stark befahrenen Strassen lebt, von diesen motorfahrzeugfreien Tagen profitieren und für einmal einen ruhigen Sonntag verbringen.

### **3.4 Einschränkung der freien Wahl des Verkehrsmittels**

Das schweizerische Recht schreibt den Verkehrsteilnehmern grundsätzlich nicht vor, welches Verkehrsmittel sie zu benützen haben. Das Verbot tangiert die im politischen Sprachgebrauch bezeichnete «freie Wahl des Verkehrsmittels». Der Bundesrat ist nicht der Ansicht, dass die Lebensqualität durch staatlich verordnete «Erlebnistage» zu steigern ist, zumal das Verbot keine Anreize zum richtigen Verhalten bietet. Die Folge dürfte vielmehr sein, dass viele Leute zu Hause bleiben und gewisse

<sup>8</sup> Reduktionspotentiale beim motorisierten Individualverkehr, Infrac, Zürich Juli 1997

Fahrten verschieben würden. Der Bundesrat geht auch davon aus, dass ein grosser Teil der Bevölkerung das Verbot als ungerechtfertigten Eingriff in ihre «persönliche Freiheit» empfinden würde.

Überdies steht das von den Initiantinnen und Initianten teilweise auch als «Lebensstil-Initiative» bezeichnete Begehren im Widerspruch zu laufenden gesellschaftlichen Entwicklungen: Die Bestimmungen über das Gastgewerbe und die Ladenöffnungszeiten werden liberalisiert; viele Gemeinden und Städte gehen dazu über, selbst an Sonntagen den Einkauf zu gestatten. Das ganze Jahr über finden an Wochenenden nicht nur in den Städten, sondern auch in kleineren Gemeinden und an abgelegeneren Orten verschiedenste Veranstaltungen kultureller Art statt: Sport-Events, Raves, Open-Airs, Jazz-Festivals, Theater und vieles mehr. Der Sonntag steht je länger, je mehr im Zeichen der Freizeitaktivitäten: Sportliche Betätigungen wie Bergsteigen, Skifahren, Snöben, Wandern, Baden oder der Besuch von Museen, Ausstellungen und Bauwerken sowie eigentliche Vergnügungsfahrten mit Motorfahrzeugen stehen hoch im Kurs. Oft wird dabei das Motorfahrzeug benützt, um an den Ausgangspunkt der Freizeitaktivitäten zu gelangen, namentlich wenn dieser mit öffentlichen Verkehrsmitteln ungenügend erschlossen ist oder Gepäckstücke mitgeführt werden müssen. 64 Prozent der Personen, die einen Ausflug machen, benützen denn auch in der Regel den motorisierten Individualverkehr<sup>9</sup>.

### **3.5 Benachteiligung von Randregionen**

Vom Sonntagsfahrverbot würden vor allem Bewohnerinnen und Bewohner aus Regionen, Tälern und Gemeinden, die nicht oder nur ungenügend mit öffentlichen Verkehrsmitteln erschlossen sind, ungerechtfertigterweise in stärkerem Masse betroffen als solche, die mit einem vertretbaren zeitlichen Aufwand Zugang zu den öffentlichen Verkehrsmitteln haben. Dabei träfe es vor allem abgelegene Weiler und Höfe oder Berggebiete, die heute schon vielfach benachteiligt sind. Gerade diese Bewohnerinnen und Bewohner sind auf ein privates Motorfahrzeug angewiesen, um in persönlichen Kontakt mit Leuten ausserhalb ihrer unmittelbaren Wohnsituation zu treten, sei es für Besuche bei Bekannten oder Verwandten oder für kulturelle Veranstaltungen. Demgegenüber wäre die urbanere Bevölkerung dank einem dichten öffentlichen Verkehrsnetz entscheidend weniger in ihrem gewohnten Sonntagsverhalten eingeschränkt.

### **3.6 Wirtschaftliche Auswirkungen**

#### **3.6.1 Im Allgemeinen**

Wirtschaftliche Auswirkungen auf den Strassengüterverkehr sind keine zu erwarten, da an Sonntagen praktisch kein solcher besteht oder dann im Rahmen von Artikel 92 ff. VRV Ausnahmen vorgesehen sind. Demgegenüber fallen Fahrten mit Gesellschaftswagen, soweit sie nicht im Linienverkehr verkehren, unter das Sonntagsfahrverbot (vgl. Ziff. 2.3.3). Carfahrten an Sonntagen stellen für die Carunternehmen eine erhebliche Einnahmequelle dar, weshalb die Initiative diese Branche verhältnismässig stark treffen könnte, insbesondere wenn für die Fahrverbotssonntage

<sup>9</sup> Verkehrsverhalten in der Schweiz 1994, Dienst für Gesamtverkehrsfragen, Bern 1996

günstige Wetterverhältnisse vorausgesagt werden können. Es ist auch damit zu rechnen, dass auf Automobilisten ausgerichtete Dienstleistungsbetriebe, z. B. Autobahntankstellen, -restaurants und -shops, oder Freizeitattraktionen, die vom öffentlichen Verkehr nicht oder schlecht erschlossen sind, Einnahmeausfälle in Kauf nehmen müssten.

### **3.6.2 Auf den Tourismus**

Nach Auffassung der Initiantinnen und Initianten soll ein autofreier Sonntag pro Jahreszeit eine Chance für den Schweizer Tourismus sein. Diese Meinung kann nur begrenzt geteilt werden. Wohl können Naherholungsgebiete und Regionen, die mit öffentlichen Verkehrsmitteln, per Fahrrad oder zu Fuss leicht erreichbar sind, über spezielle Angebote (wie Pferdefuhrwerke oder Fahrradrouten, die sonst vom motorisierten Verkehr beansprucht werden) zusätzliche Umsätze erzielen, doch gibt es in der Schweiz nach wie vor Tourismus- und Randregionen, die mit öffentlichen Verkehrsmitteln, zu Fuss oder mit dem Fahrrad schwer zugänglich sind. Auch die bestehenden autofreien Kurorte sind auf den Zubringerverkehr über die Strasse angewiesen. Die Initiative würde also zu wirtschaftlichen Einbussen führen. Sie würde zudem nur eine punktuelle und letztlich wenig nachhaltige Lösung der tatsächlich bestehenden Probleme des rollenden und ruhenden Individualverkehrs im Tourismus bringen. Resultiert aus den vier autofreien Sonntagen ein wirtschaftlicher Nachteil für die peripheren Gebiete, wird auch insgesamt ein volkswirtschaftlicher Schaden entstehen. Aus tourismuspolitischer Sicht ist diese Initiative abzulehnen.

### **3.6.3 Auf den öffentlichen Verkehr**

An Fahrverbotssonntagen würden sicherlich die öffentlichen Verkehrsmittel vermehrt benützt. An den drei aufeinanderfolgenden Verbotssonntagen 1973 wurde festgestellt, dass in dichtbesiedelten Gebieten der Verkehr bei einzelnen konzessionierten Transportunternehmungen um das Doppelte bis Vierfache, in ländlichen Gegenden hingegen nur unbedeutend zugenommen hatte, wobei der erste Sonntag am meisten Mehrverkehr gebracht hatte (BBl 1977 II 1065). Welche Mehrfrequenzen heute bei vier Sonntagen pro Jahr zu erwarten wären, lässt sich nicht zum Voraus abschätzen. Unklar ist, inwieweit die Bevölkerung bereit ist, auf den öffentlichen Verkehr umzusteigen, namentlich um im Winter zu den Skistationen zu gelangen, da dies unbestreitbar mit mehr Unannehmlichkeiten (Gepäckprobleme, Abhängigkeit vom Fahrplan) verbunden ist als die Benützung eines (eigenen) Personenwagens. Kürzere Strecken können allenfalls auch zu Fuss oder mit dem Fahrrad absolviert werden. Da sonntags Freizeitaktivitäten der hauptsächliche Grund sind, um unterwegs zu sein, dürfte zudem den Wetterbedingungen eine entscheidende Rolle zukommen, ob etwas unternommen wird oder auf Fahrten ganz verzichtet wird. Aller Voraussicht nach verfügen die öffentlichen bzw. konzessionierten Verkehrsbetriebe über genügend Fahrzeuge, um einen allfälligen Mehrverkehr bewältigen zu können; eventuell müsste im Winter mit Engpässen bei Fahrten zu den mit den öffentlichen Verkehrsmitteln erreichbaren Wintersportstationen gerechnet werden.

### 3.7

## Verkehrsmässige Auswirkungen

Was die Verkehrssicherheit anbelangt, so ist Folgendes festzuhalten: Die schwächeren Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer sind naturgemäss durch Motorfahrzeuge gefährdet. Insofern könnten diese Personen an Fahrverbotssonntagen das Strassennetz bei erheblich verminderter Unfallgefahr benützen, sofern die Strassen im Rahmen der allgemeinen Verkehrsregeln bestimmungsgemäss genutzt würden. Im Gegensatz zu den Energiesparmassnahmen während der Erdölkrise von 1973 und der «Burgdorferinitiative» (BBl 1977 II 1065), die lediglich ein Motorfahrzeugfahrverbot vorsahen, sollen hier aber die Strassen der Bevölkerung zum freien Gemeingebrauch geöffnet werden. Nach dem Willen der Initiantinnen und Initianten dürfte die Bevölkerung daher – in Abweichung der Verkehrsregeln – ohne weiteres z. B. auf den Autobahnen zu Fuss gehen, Inline skaten oder Velo fahren oder sonst auf den Strassen Bänke oder Tische aufstellen. Die Bevölkerung würde sich indessen dabei in falscher Sicherheit wähnen, weil Ausnahmen vom Fahrverbot bestehen würden und daher eine nicht unerhebliche Anzahl Fahrzeuge die Strassen weiterhin im üblichen Umfang benützen dürfte. Es besteht damit die Gefahr, dass die Zulassung des freien Gemeingebrauchs zu schweren Unfällen führt, welche die grundsätzlich positiven Auswirkungen autofreier Sonntage auf die Verkehrssicherheit kompensieren könnten. Zusätzlich würden heikle Haftungsfragen aufgeworfen. Es ist illusorisch zu glauben, die Strassen könnten gefahrlos für Spaziergänge mitten auf Fahrbahnen oder für andere von den Initiantinnen und Initianten vorgeschlagene Tätigkeiten benutzt werden, ohne dass sie für jeglichen Motorfahrzeugverkehr gesperrt würden. Es wären selbst Friktionen zwischen Fussgängern, Rad- und Rollschuhfahrern zu erwarten.

## 4

## Internationale Auswirkungen

### 4.1

## Schweiz als Reise- und Transitland

Die Schweiz ist auf Grund ihrer geografischen Lage in Europa sowie dank ihrer Naturschönheiten und eines immer noch qualitativ hochstehenden Tourismusgewerbes ein klassisches Reise- und Transitland. 1996 reisten über 200 Millionen Personen auf der Strasse in die Schweiz ein. Dies ergibt einen Tagesdurchschnitt von 551 985 Personen. Über 75 Millionen oder 66 Prozent der einreisenden Motorfahrzeuge waren im Ausland immatrikuliert. An Sonntagen betrug die Zahl der einreisenden Personenwagen durchschnittlich 271 023, davon waren rund 53 Prozent ausländische Fahrzeuge. Überwiegende Gründe für die Fahrten waren Freizeit (private Besuche, kulturelle Veranstaltungen, Ausflug), Einkauf und Ferien. Der Anteil des Transitverkehrs betrug sonntags 11 Prozent<sup>10</sup>. Der Ruf der Schweiz als problemlos zu bereisendes Land würde zweifellos beeinträchtigt, wenn an vier Sonntagen pro Jahr die Grenze für private Motorfahrzeuge geschlossen wäre. Ein Autoverlad von Grenze zu Grenze – wie ihn die Initianten und Initiantinnen vorschlagen – wäre aus Kosten- und Kapazitätsgründen nicht realisierbar (rund 30 000 Fahrzeuge pro Sonntag).

<sup>10</sup> Dienst für Gesamtverkehrsfragen, Auftrag Nr. 279/280 «Alpen- und grenzquerender Personenverkehr 1996»

## 4.2

## Internationale Verkehrspolitik

Durch ihre Lage im Zentrum Europas hat die Schweiz verkehrsgeografisch seit jeher eine besondere Stellung inne. Der internationale Verkehr erhält seine Struktur einerseits durch die schweizerischen Aussenhandelsbeziehungen und den Ferienverkehr, andererseits durch die Beziehungen zwischen Italien und seinen nördlichen EU-Partnern und dem übrigen Nordeuropa. Die Schweiz unterhält mit der EU und ihren EFTA-Partnern einen intensiven Handelsaustausch. 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.

Der EU-Binnenmarkt beruht auf den vier Prinzipien des freien Personen-, Waren-, Kapital- und Dienstleistungsverkehrs zur Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen und Diskriminierungen. Insbesondere bilden die Dienstleistungsfreiheit und die Freiheit der Wahl der Verkehrsmittel Grundpfeiler der EU-Verkehrspolitik. Diese Prinzipien bestimmen auch die schweizerische Verkehrspolitik. Es bestehen deshalb eine Reihe von bi- und multilateralen Abkommen, in denen sich die Schweiz u. a. verpflichtet hat, ausländische Fahrzeuge zum freien Verkehr auf ihrem Gebiet zuzulassen oder Warentransporte nicht in einer den freien Wettbewerb verzerrenden Weise zu behindern<sup>11</sup>. Die bilateralen Strassenverkehrsabkommen zwischen der Schweiz und praktisch allen west- und osteuropäischen sowie einigen ausser-europäischen Staaten regeln den gegenseitigen grenzüberschreitenden Personen- und Güterverkehr. Der Bundesrat ist in diesem Zusammenhang daher auch bestrebt, die Alpenschutzinitiative (Art. 36<sup>sexies</sup> BV = Art. 84 und 196 Ziff. 1 nBV) diskriminationsfrei umzusetzen. Nach Annahme des Alpenschutzartikels durch das Volk hat der Bundesrat am 12. September 1994 seine Absicht bekanntgegeben, die Verlagerung des alpenquerenden Güterverkehrs auf die Schiene mittels marktwirtschaftlichen Lenkungsabgaben (Schwerverkehrsabgabe) zu verwirklichen.

Auf Grund des intensiven Handelsaustausches vor allem mit den EU-Staaten hat die Schweiz ein eminentes Interesse daran, dass diese Beziehungen nicht unnötig belastet werden und sie selber im Bereich des Verkehrs nicht diskriminiert wird. Das bedeutet selbstverständlich, dass die Schweiz selber keinen Anlass dazu schafft. Gerade dies würde sie aber mit vier autofreien Sonntagen tun. Die bilateralen Verhandlungen mit der EU zeigen deutlich, dass die EU Einschränkungen im Strassenverkehr ablehnend gegenübersteht. Im vorliegenden Fall geht es zwar nicht um den Strassengüterverkehr. In dieser Hinsicht gilt das im Strassenverkehrsrecht verankerte Sonntagsfahrverbot (mit kleinen Ausnahmen) für schwere Motorfahrzeuge zum Gütertransport (vgl. Ziff. 2.2); dieses Verbot wird auch im neuen Landverkehrsabkommen bestätigt. Trotzdem könnte mit dem Wohlwollen der EU bzw. der umliegenden Länder gegenüber der Sonntagsinitiative, die generell auf den motorisierten Individualverkehr abzielt, kaum gerechnet werden. Der Schweiz dürfte vielmehr zum Vorwurf gemacht werden, durch das Sonntagsfahrverbot in den Nachbarländern mit Personenwagen Umwegverkehr zu erzeugen; sie müsste daher eventuell sogar mit

<sup>11</sup> Vgl. z. B. Abkommen vom 2. Mai 1992 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über den Güterverkehr auf Strasse und Schiene (SR **0.740.71**); Übereinkommen vom 26. Mai 1982 über die Personenbeförderung im grenzüberschreitenden Gelegenheitsverkehr mit Kraftomnibussen (SR **0.741.618**); Freihandelsabkommen vom 22. Juli 1972 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (SR **0.632.401**).

Vergeltungsmassnahmen rechnen. Die Annahme der Initiative würde generell die Glaubwürdigkeit der Schweiz in der internationalen Verkehrspolitik schwächen.

## **5 Auswirkungen auf Bund, Kantone und Gemeinden**

### **5.1 Umfangreicher Kontrollapparat**

Der Vollzug der Fahrverbote würde einen grossen Kontrollaufwand bedingen. Eine beträchtliche Minderheit, die durch die Fahrverbote in ihrem wirtschaftlichen Fortkommen beeinträchtigt würde, und viele, die die Verbote als ungerechtfertigten Eingriff in die persönliche Freiheit ablehnen, könnten nur mit sehr aufwändigen und straffen Kontrollmassnahmen zur Einhaltung der Fahrverbote gezwungen werden.

Auch die Kontrolle an den Grenzübergängen wäre nur mit erheblichem Aufwand zu bewältigen. Anders als an den drei Fahrverbotssonntagen im Jahre 1973, als in den meisten angrenzenden Ländern ebenfalls Fahrverbote angeordnet worden waren, müssten die Grenzbehörden an den grossen und kleinen Grenzübergängen die Einfahrt von Motorfahrzeugen verhindern. Auch bei bestmöglicher Information in den Nachbarstaaten und im übrigen Europa könnte nämlich nicht vermieden werden, dass ausländische Fahrzeuge an den Grenzübergängen in grosser Zahl zurückgewiesen werden müssten.

Wenn es sich zeigen würde, dass an den «motorfahrzeugfreien» Sonntagen die Strassen und Plätze vermehrt für Feste, Spiele usw. benutzt würden, so entstünde den zuständigen Behörden ein nicht geringer zusätzlicher Verwaltungsaufwand, weil sie Bewilligungen zu erteilen und für die Sicherheit (Signalisation, Absperrungen, Umleitungen) zu sorgen hätten.

### **5.2 Ausnahmewilligungen**

Beim heute geltenden Sonntags- und Nachtfahrverbot für schwere Motorwagen zum Sachtransport erteilt der Standortkanton oder der Kanton, wo die bewilligungspflichtige Fahrt beginnt, Ausnahmewilligungen mit Gültigkeit für die ganze Schweiz. Für Fahrzeuge des Bundes ist das Bundesamt für Strassen zuständig; es kann auch über Gesuche aus dem Ausland entscheiden (Art. 92 VRV). Eine ähnliche Regelung wäre auch für den Vollzug des Sonntagfahrverbotes vorzusehen, zumal sich ein solches Vorgehen anlässlich der Sonntagfahrverbote 1973 bewährt hatte. Die Erteilung von Ausnahmewilligungen wäre allerdings aufwändig und kostenintensiv, zumal erfahrungsgemäss solche Gesuche sehr kurzfristig eingereicht werden (Pikettdienst, Polizeiaufwand). Darüber hinaus müsste eine einheitliche Anwendung der Ausnahmebestimmungen und eine damit verbundene rechtsgleiche Behandlung der Gesuche sichergestellt werden.

## **6 Verhältnis zum europäischen Recht**

Europäische Regelungen, die in einem ganzen Land verbieten würden, am Sonntag mit Motorfahrzeugen zu verkehren, bestehen nicht. Indessen werden namentlich in Deutschland sogenannte autofreie Sonntage durchgeführt. Diese Anlässe beschrän-

ken sich aber auf örtlich begrenzte Strassenstrecken untergeordneter Bedeutung mit einer Länge zwischen 15 und 140 km. In Frankreich wird eine Aktion «En ville sans voiture» durchgeführt, bei der an einem Tag im Jahr bestimmte Städte oder Teile davon verkehrsfrei sind. Was die Auswirkungen der Initiative auf die von der Schweiz eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen anbelangt, wird auf die Ziffern 1.2.3 und 2.3.3 verwiesen.

## **7 Abschliessende Würdigung und Verzicht auf Gegenvorschlag**

Das Volksbegehren soll der Schweiz Raum für Begegnungen und sogenannte Erlebnistage ermöglichen, um bezüglich der Mobilität ein gewisses Umdenken und eine Verhaltensänderung zu bewirken. Den geringen Vorteilen der Verbotssonntage stehen doch gewichtige Nachteile gegenüber: Bewohnerinnen und Bewohner, die keinen oder nur ungenügenden Anschluss an die öffentlichen Verkehrsmittel haben, würden ebenso benachteiligt wie gewisse Wirtschaftszweige. Die Schweiz würde sich international isolieren; es würde im Ausland kaum verstanden werden, wenn der private Strassenverkehr an den betreffenden Sonntagen an der Schweizer Grenze blockiert würde und es sogar zu erheblichen Umwegfahrten käme. Im ausgehenden Jahrtausend will sich die Schweiz gegenüber Europa offen zeigen. Für einen Sonderfall Schweiz hat es keinen Platz mehr. Schliesslich kann es kein staatliches Ziel sein, die Lebensqualität durch verordnete Erlebnistage steigern zu wollen, insbesondere auch, weil das Verbot keine Anreize zum richtigen Verhalten bietet. An diesen Überlegungen ändert nichts, dass es sich hier um einen Versuch von vier Jahren handelt und über die endgültige Einführung in einer weiteren Volksabstimmung abgestimmt werden müsste. Die Nachteile sind derart augenfällig, dass auf einen Versuch verzichtet werden kann. Der Bundesrat ist daher der Ansicht, dass autofreie Sonntage ausser in Notlagen nicht opportun sind.

Diese Überlegungen gelten auch für die Frage eines Gegenvorschlags. Gemäss Artikel 121 Absatz 6 BV (= Art. 139 Abs. 5 nBV) kann die Bundesversammlung einen eigenen Gegenentwurf ausarbeiten und dem Stimmvolk zusammen mit der Initiative zur Abstimmung bringen. Ein solcher Gegenentwurf hat sich auf denselben Gegenstand zu beziehen, den die Verfassungsinitiative regeln will (Art. 27 Abs. 3 GVG). Stellt die Bundesversammlung nicht einen eigenen Entwurf auf Verfassungsstufe, sondern eine Änderung bestehender oder den Erlass neuer Bundesgesetze der Verfassungsinitiative gegenüber, so spricht man von einem indirekten Gegenvorschlag. Im vorliegenden Fall stünde nicht ein Gegenvorschlag auf Verfassungsstufe, sondern eine Änderung des Strassenverkehrsgesetzes im Vordergrund, das wie erwähnt in Artikel 2 die Fahrberechtigung der Motorfahrzeuge regelt. Denkbar wäre eine Reduktion der Verbotstage, z. B. nur ein autofreier Betttag, nur ein Motorfahrzeugfahrverbot (ohne freien Gemeingebrauch der öffentlichen Strassen für die Bevölkerung) oder die Sperrung bestimmter Strecken. Der Bundesrat hat die Vor- und Nachteile abgewogen und ist zum Schluss gekommen, dass die aufgeführten Nachteile dadurch zwar gemildert werden könnten, die grundsätzlichen Probleme hinsichtlich internationaler Lage, Benachteiligung bestimmter Wirtschaftszweige und Bevölkerungsteile und Einschränkung der freien Wahl des Verkehrsmittels bestünden aber weiterhin. Die Sperrung einzelner Strecken würde auf Grund des Umweg- und Reiseverkehrs zu einem deutlichen Mehrverkehr führen, was dem von der

Sonntagsinitiative letztlich verfolgten Ziel der Verringerung des motorisierten Individualverkehrs widersprechen würde.

## **8                      Antrag**

Auf Grund der vorstehenden Überlegungen beantragt der Bundesrat den eidgenössischen Räten, die «Sonntags-Initiative» Volk und Ständen ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen.

10675