

ERSTER TEIL

A. KONSTANTEN DER SCHWEIZERISCHEN TRANSITPOLITIK

Die starke wirtschaftliche Verflechtung der Schweiz mit dem Ausland und ihre geographische Lage als Binnenland im Herzen Europas erklären zu weiten Teilen die grosse Bedeutung, welche der Verkehrspolitik und insbesondere der Transitpolitik in unserem Lande seit jeher zugekommen sind. Davon zeugt allein schon das stark ausgebaute Wegenetz. Bezogen auf ihre Fläche weist die Schweiz innerhalb von Europa das dichteste Eisenbahn- und eines der dichtesten Strassennetze auf. Das ist angesichts der für Bau, Betrieb und Unterhalt von Verkehrswegen recht ungünstigen topographischen und klimatischen Voraussetzungen nicht selbstverständlich.

Gute Verkehrswege zu bauen und zu unterhalten war somit immer schon das Bestreben der Schweiz, wobei stets auch an die Bedürfnisse des Transitverkehrs gedacht worden ist. Dieser ist im Zuge der immer arbeitsteiliger gewordenen Volkswirtschaften und der Integrationsentwicklungen in Europa stark angewachsen. Dadurch haben sich Probleme ergeben, die unter Beachtung der folgenden Prinzipien und Konstanten zu lösen sind:

1. Der Grundsatz der Freiheit des Transitverkehrs ist ein Fundament schweizerischer Verkehrspolitik. Die rechtliche Verankerung dieses Grundsatzes geschah mit dem Beitritt der Schweiz zum Uebereinkommen von 1921 über die Freiheit des Durchgangsverkehrs sowie in verschiedenen späteren multinationalen Abkommen. Die Maxime des grundsätzlich freien Transitverkehrs bildet sodann auch den Hintergrund zu rund 20 zwischenstaatlichen Strassenverkehrsabkommen mit fast allen europäischen Staaten.
2. Die Freiheit des Transitverkehrs gilt innerhalb der Grenzen, welche durch das Territorialitätsprinzip gesteckt sind. Diese ebenfalls unverrückbare Konstante schweizerischer (Transit-)Politik ist Ausfluss der völkerrechtlichen Autonomie, national als richtig empfundene Regelungen innerhalb der eigenen Gemarkungen auch auf Verkehrsteilnehmer aus dem Ausland anzuwenden. Die im Ausland auf Kritik stossende Gewichtslimite von 28 Tonnen im Strassenverkehr beispielsweise ist in Berücksichtigung unserer topographischen, klimatischen und siedlungsmässigen Voraussetzungen festgelegt worden, zu einer Zeit übrigens, als der Transitgüterstrassenverkehr noch weit davon entfernt war, ein Problem zu sein. Das Festhalten an dieser Limite ist nach wie vor begründet, ein Abrücken davon lehnt der Bundesrat klar ab. Eine Erhöhung dieser Limite hätte schlagartig eine starke Steigerung der Verkehrsnachfrage zur Folge, was ihrerseits unweigerlich zu Aus- und Neubauten unseres Hochleistungsstrassennetzes führen müsste. Nun soll zwar das Nationalstrassennetz bis Ende dieses Jahrhunderts fertiggestellt werden, aber Erweiterungen dieses Netzes sollen nach dem auch vom Parlament akzeptierten Willen des Bundesrates nicht vorgenommen werden.

Das Territorialitätsprinzips darf nun allerdings nicht gegen europäische Harmonisierungsbestrebungen, die vernünftig erscheinen und machbar sind, ins Feld geführt werden. Der Bundesrat erachtet deshalb die von ihm mit der Revision des Strassenverkehrsgesetzes vorgeschlagene allgemeine Zulassung von 2,50 Meter breiten Fahrzeugen nach wie vor und insbesondere auch mit Blick auf die ausländischen Regelungen als richtig und geboten.

3. Jede verantwortungsbewusste Verkehrspolitik muss eine koordinierte Verkehrspolitik sein. Sie hat, in einem weit verstandenen Sinne, den Grundsatz der Umweltverträglichkeit zu beachten. Der Verbrauch von Land ist zu minimieren, die Belastungen durch Lärm und Abgase sind möglichst tief zu halten. Verkehrs- und Transitpolitik ist immer auch im Lichte übergeordneter Politikziele zu betreiben und dem Ausland verständlich zu machen.
4. Eine ebenfalls schon immer beachtete Leitlinie der schweizerischen Aussenpolitik im allgemeinen und der Transitpolitik im besonderen ist das Gebot der Nichtdiskriminierung. Dieses Prinzip bedeutet, dass inländische und ausländische Fahrzeughalter unter vergleichbaren Verhältnissen nicht unterschiedlich behandelt werden dürfen. Vorschriften betreffend Masse und Gewichte sind von beiden zu beachten, Strassenbenützungsabgaben müssen von beiden entrichtet werden, usw. Die Versuchung mag zwar - vereinzelte Beispiele des Auslandes zeigen es - gross sein, aus politischen Gründen für Inländer angenehmere Regelungen zu treffen als für Ausländer. Was die Schweiz anbelangt, so ist sie dieser Versuchung nie erlegen. Andererseits darf die strikte Einhaltung des Nichtdiskriminierungsverbots aber auch nicht in ungerechtfertigte Begünstigungen für ausländische Fahrzeughalter umschlagen.
5. Verkehr kann nicht einfach verboten werden. Nach wie vor ist er eine wichtige Voraussetzung für das Funktionieren moderner Volkswirtschaften. Deshalb ist es Aufgabe der verkehrsgeographisch an zentralster Lage in Westeuropa gelegenen Schweiz, ihre weiteren transitpolitischen Konstanten, nämlich Solidarität und Disponibilität, auch in der heutigen Zeit zu verwirklichen. Konkret ausgedrückt: Mit dem Verzicht, das Nationalstrassennetz über das Abgesteckte hinaus zu bauen und dem Entschluss, an der 28-Tonnen-Limite sowie am Nacht- und Sonntagsfahrverbot für schwere Lastwagen festzuhalten, ist es nicht getan. Die Schweiz kann und will sich ihrer transitpolitischen Aufgabe nicht entziehen.

Dass dem so ist, zeigen schon der gegenwärtig laufende Ausbau der BLS-Strecke auf Doppelspur sowie die seit einigen Jahren betriebene Politik der Förderung des kombinierten Verkehrs Strasse - Schiene und im besondern des Huckepackverkehrs. Dieser letztere, im Leistungsauftrag 1987 an die SBB als gemeinwirtschaftliche Leistung bezeichnet, wird bereits bisher vom Bund stark unterstützt (im Voranschlag 1988 sind dafür 22 Mio. Fr. vorgesehen). Weitere Angebotserhöhungen und -verbesserungen sowie gezielte tarifarische Massnahmen sind im Berichtsjahr eingeleitet und teilweise verwirklicht worden.

Weil bei der Politik der Förderung des kombinierten Verkehrs auf mittlere Sicht die jetzt bestehenden Schienenwege den zu erwartenden quantitativen und qualitativen Anforderungen des alpenquerenden (Transit-)Verkehrs nicht mehr genügen können werden, ist die Schweiz

sodann bereit, den Bau einer Neuen Eisenbahnalpentransversale an die Hand zu nehmen und diese, soweit auf ihrem Territorium liegend, auch zu finanzieren. Diese neue Transversale muss dem Personen- und Güterverkehr dienen, und sie muss insbesondere so geplant werden, dass Strassenverkehrsfahrzeuge aller gängigen Masse und Gewichte darauf verladen und in kürzester Zeit durch die Schweiz transitieren können. Der Bundesrat wird eine diesbezügliche Botschaft (mit Bau- und Linienwahl-antrag) an das Parlament richten.

Eine konsequente Beachtung der hier skizzierten Prinzipien erhöht die Berechenbarkeit der schweizerischen Verkehrspolitik und ist Voraussetzung für deren Glaubwürdigkeit im In- und Ausland.

B. GRUNDLAGEN ENERGIEPOLITISCHER WEICHENSTELLUNGEN

Nach wie vor steigt in unserem Lande der Energieverbrauch. Andererseits breitet sich die Meinung aus, dass die Energieproduktion und die damit verbundenen Risiken nicht unbegrenzt vermehrt werden dürfen und die Belastung der Umwelt durch die Verbrennung fossiler Energieträger eingedämmt werden müsse, und zwar soweit notwendig auch durch staatliche Massnahmen. Gesetzgeber, Volk und Stände werden im kommenden und in den folgenden Jahren zu energiepolitischen Weichenstellungen aufgerufen: durch Vorlagen des Bundesrates - Verfassungsartikel über die Energie, Szenarienentscheid, Beschränkung der Wasserkraftnutzung durch eine Revision des Gewässerschutzgesetzes, um nur die wichtigsten zu nennen -, aber auch durch Volksinitiativen.

Der Bundesrat erachtet es als seine Aufgabe, die Grundlagen dafür zu schaffen, dass diese Entscheidungen stets im Blick auf den Gesamtzusammenhang getroffen werden können - besonders auch wenn zu Recht vermehrt die Verantwortung für die nachkommenden Generationen in den Vordergrund rückt. Bereits 1974 setzte er die Eidgenössische Kommission für die Gesamtenergiekonzeption ein, die ihm 1978 Bericht erstattete. Und im Bestreben nach einer Gesamtschau beauftragte das Departement nach dem Unfall im Kernkraftwerk von Tschernobyl eine Expertengruppe Energieszenarien mit einem Bericht über die Voraussetzungen, Möglichkeiten und Konsequenzen eines Ausstiegs der Schweiz aus der Kernenergie in den Jahren 1990, 2000, 2010 oder 2025 sowie eines Verzichts auf den weiteren Ausbau der Kernenergie. Als Beurteilungskriterien wurden die Versorgungssicherheit, einzel- und gesamtwirtschaftliche, gesellschaftliche, ökologische, staats- und ordnungspolitische Konsequenzen vorgegeben. Die Expertengruppe wurde gehalten, bei der Untersuchung der Szenarien insbesondere die energiepolitischen Ziele einer sicheren, volkswirtschaftlich optimalen und umweltschonenden Versorgung zu berücksichtigen und die Möglichkeiten der rationellen Energieverwendung, der breitgefächerten Versorgung und des Einsatzes von einheimischen, erneuerbaren Energien zu prüfen. Verschiedene Wege zur Erreichung dieser Ziele seien darzulegen und ihre Auswirkungen abzuschätzen. Die Verfolgung des Ziels einer umweltschonenden Energieversorgung verbietet allerdings den Ersatz von Elektrizitätsproduktion durch vermehrte Verbrennung fossiler Energieträger, da dadurch - unbeeinflusst durch teilweise Abgasentgiftung - die Ozonschicht geschädigt wird (Erwärmungs- oder Treibhauseffekt).

Der Gesamtzusammenhang, den es im Auge zu behalten gilt, manifestiert sich zunächst darin, dass die Energieversorgung sämtliche Bereiche des öffentlichen Lebens beeinflusst: Industrielle, gewerbliche und landwirtschaftliche Produktion, Erbringung von Dienstleistungen, Handel, Personen- und Güterverkehr sind abhängig von einer sicheren Energieversorgung zu tragbaren Preisen. Aber auch die Freizeitgewohnheiten eines grossen Teils der Bevölkerung beruhen auf der Verfügbarkeit von Energie; deren Aenderung - etwa durch eine rigorose Einschränkung der Mobilität - würde mindestens während einer längeren Anpassungszeit die subjektive Lebensqualität eines grossen Teils der Bevölkerung beeinträchtigen. Sodann berührt die Energiepolitik die föderalistische Struktur unseres Landes insofern, als in den einzelnen Landesteilen bestimmte Interessenschwerpunkte auszumachen sind: hoher Elektrizitätsbedarf in den Industrie- und Dienstleistungszentren, Wasserkraftproduktion in den Gebirgskantonen, Standortinteressen (vorwiegend negativer Ausprägung) im Zusammenhang mit Produktion von Kernenergie und Entsorgung radioaktiver Abfälle. Der Bundesrat hält es deshalb nach wie vor für unerlässlich, die energiepolitischen Ziele des Bundes in Zusammenarbeit mit den Kantonen zu verfolgen, im Rahmen des gemeinsamen Energiepolitischen Programms und künftig auf der Grundlage eines neuen Verfassungsartikels. Das 1985 vom Bund und den Kantonen vereinbarte Energiepolitische Programm sieht die Verwirklichung von 21 Massnahmen für eine sparsame und rationelle Energieverwendung vor. Im August 1986 wurde es durch Massnahmen im Bereich der leitungsgesunden Energien ergänzt. Die für Frühjahr 1988 vorgesehene Zwischenbilanz wird vorbereitet.

Von entscheidender Bedeutung ist schliesslich, dass die internationale Verflechtung berücksichtigt wird. Der Unfall von Tschernobyl führte uns allen die Relativität nationaler Sicherheitsbestrebungen bei der Produktion von Kernenergie vor Augen. Das Departement legte deshalb als Rahmenbedingung für die Erarbeitung des Energieszenarienberichts fest, dass Angebotslücken, die in der Folge eines allfälligen Moratoriums- oder Ausstiegsbeschlusses zu erwarten sein sollten, nicht durch vermehrten Stromimport ausgeglichen werden dürfen. Im Zusammenhang mit der internationalen Verflechtung steht das Erfordernis, die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Exportbranchen zu erhalten und zu fördern. Schweizerische Alleingänge können - wie die pionierhafte Verschärfung der Autoabgasnormen zeigte - sinnvoll sein, ihre gesamtwirtschaftliche Tragbarkeit ist aber mit grösstmöglicher Sorgfalt zu ermitteln.

Es zeichnet sich deutlich ab, dass eine Energiepolitik des qualitativen Wachstums rechtliche und fiskalische Rahmenbedingungen schaffen muss, welche den technologischen Fortschritt in Schwung halten, beschleunigen und in die erwünschte Richtung lenken: neuartige Träger sauberer, erneuerbarer einheimischer Energie müssen raschmöglichst zum operationellen, rationellen Einsatz gebracht, bei der herkömmlichen Energieproduktion muss der Wirkungsgrad erhöht werden, auf der Verbraucherseite müssen sparsamere Anlagen zur Anwendung gelangen. Nur eine ungebrochene private Initiative, Investitions- und Innovationstätigkeit vermag dies zu leisten; Bund und Kantone haben dafür zu sorgen, dass das Mögliche auch geleistet wird, und die Entwicklung von Energietechniken zu fördern. Die zu erwartenden Energiesparerfolge werden es dann auch gestatten, die Frage nach dem Mehrbedarf an Elektrizität neu zu beurteilen, im Rahmen und vielleicht unter Weiterentwicklung des kommenden Szenarienentscheides.

Der Bundesrat wird den eidgenössischen Räten in den kommenden Monaten eine Reihe von bedeutenden Vorlagen unterbreiten. Am 7. Dezember hat er die Botschaft für einen Energieartikel verabschiedet. Zum Entscheid bereit ist auch die Botschaft für die Totalrevision des Atomgesetzes; der Bundesrat wird sie verabschieden, sobald er sich aufgrund der Energieszenarien