

**Ch. II*****Proposition de la commission***

Adhérer au projet du Conseil fédéral

***Angenommen – Adopté******Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble***

Für Annahme des Beschlussentwurfes	21 Stimmen
Dagegen	3 Stimmen

***An den Nationalrat – Au Conseil national*****76.078****Luftverschmutzung durch Motorfahrzeuge.  
Volksbegehren****Pollution de l'air par les véhicules à moteur.  
Initiative populaire**Botschaft und Beschlusseentwurf vom 8. September 1976  
(BBI III, 549)

Message et projet d'arrêté du 8 septembre 1976 (FF III, 557)

Beschluss des Nationalrates vom 8. März 1977

Décision du Conseil national du 8 mars 1977

***Antrag der Kommission******Mehrheit******Titel und Ingress***

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

***Einziger Artikel***

Die am 26. September 1974 eingereichte Volksinitiative «gegen die Luftverschmutzung durch Motorfahrzeuge» wird als ungültig erklärt und der Abstimmung des Volkes und der Stände nicht unterbreitet.

***Minderheit******Titel und Ingress, Art. 1 und 2***

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

***Proposition de la commission******Majorité******Titre et préambule***

Adhérer à la décision du Conseil national

***Article unique***

L'initiative populaire contre la pollution atmosphérique causée par les véhicules à moteur, déposée le 26 septembre 1974, est déclarée nulle et n'est dès lors pas soumise à la votation du peuple et des cantons.

***Minorité******Titre et préambule, art. 1 et 2***

Adhérer à la décision du Conseil national

**Honegger**, Berichterstatter der Mehrheit: Die im Herbst 1974 eingereichte Volksinitiative gegen Luftverschmutzung durch Motorfahrzeuge verlangt im wesentlichen, dass die Schadstoffe in den Abgasen der Motorfahrzeuge auf den 1. Januar 1977 stark herabgesetzt werden und dass ab diesem Datum in der Schweiz nur noch neue Fahrzeuge mit Benzinmotoren verkauft oder neu in Betrieb genommen werden dürfen, deren schädliche Abgasmengen die in der Initiative genannten Grenzwerte nicht überschreiten. Weiter sollen nach der Initiative ab 1. Januar 1978 für in der Schweiz immatrikulierte Fahrzeuge mit Benzinmotor

die schädlichen Abgasmengen auf ein Minimum reduziert werden. Endlich sollen ab 1. Januar 1977 neu in den Verkehr kommende Fahrzeuge mit Dieselmotoren quantitativen Emissionsgrenzwerten unterworfen und ab 1. Januar 1976 die Grenzwerte für den Ausstoß von Dieselrauch und die Kontrollmassnahmen über die Rauchemissionen sukzessive verschärft werden. Auch Motorräder und Motorfahrräder sollen nach dem 1. Januar 1978 quantitativen Emissionsbegrenzungen unterworfen werden.

Was die Initiative materiell verlangt, ist nach Auffassung der Kommission vernünftig und entspricht weitgehend der Zielsetzung und den vorgesehenen künftigen Massnahmen gemäss dem Bericht des Bundesrates vom 20. November 1974 und dem Zusatzbericht vom 8. April 1975. Die eidgenössischen Räte haben bekanntlich von diesem bundesrätlichen Bericht in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen und vor allem die vom Bundesrat festgelegten Fristen für die zu realisierenden Etappen zur Verminderung des Schadstoffausstosses der Motorfahrzeuge als realistisch bezeichnet.

Die Vorarbeiten im Hinblick auf die Realisierung der Zielsetzungen im bundesrätlichen Bericht sind im Gange und werden nach den Darlegungen des Herrn Bundespräsidenten in der Kommission bis zum Jahre 1982 auch abgeschlossen sein. Der einzige Unterschied zwischen dem Inhalt der Initiative und dem bundesrätlichen Bericht vom 20. November 1974 besteht also darin, dass die Fristen zur Realisierung der gemeinsamen Zielsetzungen unterschiedlich sind. In der Kommission wurde denn auch die Auffassung vertreten, die Initianten hätten von den bundesrätlichen Absichten, wie sie im November 1974 im bereits erwähnten Bericht festgelegt wurden, sicher Kenntnis gehabt, und es sei den Initianten deshalb in erster Linie darum gegangen, die bundesrätlichen Fristen zu verkürzen. Nachdem die von den Urhebern des Volksbegehrens verlangte Begrenzung der Schadstoffe unwe sentlich von den Werten abweicht, die der Bundesrat in Aussicht nimmt, kommt der Fristenfrage bei der Behandlung der Initiative in der Tat eine ganz besondere Bedeutung zu.

Nun verlangt die Initiative verschärzte Abgas- und Emissionsvorschriften auf den 1. Januar 1976, auf den 1. Januar 1977 und auf den 1. Januar 1978. Die Termine vom 1. Januar 1976 und 1. Januar 1977 – ich glaube, da sind Sie mit mir einverstanden – sind offensichtlich verstrichen. Aber auch der Termin des 1. Januar 1978 kann nicht eingehalten werden. Auch wenn die Initiative noch dieses Jahr zur Abstimmung gelangen würde, ist es unmöglich, die Vorschriften der Initiative auf den 1. Januar 1978 in Kraft zu setzen, weil für den Vollzug der neuen Vorschriften zusätzliche administrative und organisatorische Vorkehren, insbesondere für die Kontrolle, unerlässlich sind und vernünftigerweise auch nicht vorbereitet werden können, wenn man nicht weiß, ob die Initiative schlussendlich angenommen wird. – Kurz gesagt: die Initiative ist innert der von ihr gesetzten Fristen undurchführbar. Für die Vorberatende Kommission stellte sich deshalb die Frage, ob die Initiative nicht ungültig erklärt werden sollte. Weder die nationalrätliche Kommission noch der Nationalrat haben sich dieser Frage ernsthaft angenommen. Die Mehrheit unserer Kommission glaubte – im Gegensatz zum Nationalrat –, dass es unsere Aufgabe sei, auch die Frage der Gültigkeit gründlich zu prüfen. Sie hat in diesem Zusammenhang folgende Überlegungen angestellt:

Erstens: Die eidgenössischen Räte sind nach Auffassung der Mehrheit der Kommission nicht verpflichtet, bei der Behandlung einer Initiative überstürzt vorzugehen. Das Geschäftsverkehrsreglement räumt den Räten bestimmte Fristen für die Prüfung ein. Wir haben vom Zeitpunkt der Einreichung der Initiative, also vom 26. September 1974 an drei Jahre Zeit, um uns zu entscheiden, ob eine Initiative gutgeheissen oder abgelehnt werden soll. Diese Frist läuft für die Albatros-Initiative erst in der Septembersession ab. Keine Rechtsnorm verbietet dem Bundesrat und der Bundesversammlung, die Behandlungsfrist voll auszunützen, und kein Initiant hat Anspruch darauf, dass diese Fristen

aus irgendwelchen Gründen gekürzt werden. Die Botschaft des Bundesrates hält deshalb auch mit Recht fest, dass aus der Forderung der Initianten, Abgasvorschriften bereits auf den 1. Januar 1977 in Kraft zu setzen, für die politischen Behörden keine Pflicht abgeleitet werden darf, die Behandlung der Initiative so zu beschleunigen, dass eine Volksabstimmung noch rechtzeitig angesetzt werden kann, damit die in der Initiative enthaltenen Termine eingehalten werden können. So, wie die Dinge heute liegen, könnte die Abstimmung von Volk und Ständen frühestens im Dezember dieses Jahres stattfinden, so dass die von der Initiative geforderten Abgasvorschriften mit dem besten Willen nicht auf den 1. Januar 1977, auch nicht auf den 1. Januar 1978 in Kraft treten können. Die Initiative wäre somit im Zeitpunkt, in dem über sie abgestimmt werden könnte, undurchführbar, weil ihre Urheber dadurch, dass sie Fristen vorgesehen haben, die bereits abgelaufen sind, die nötige Zeit für den Erlass und das Inkrafttreten der unentbehrlichen Vollzugsmassnahmen nicht in Rechnung gestellt haben. Bei einer Annahme des Volksbegehrens würde also in unserer Verfassung ein Artikel aufgenommen, gegen den im gleichen Zeitpunkt bereits verstoßen würde.

Eine zweite Ueberlegung: Es hiesse die Achtung vor den demokratischen Rechten ad absurdum führen, ja in ihr Gegenteil verkehren, wollte man eine Initiative der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreiten, von der man im voraus weiß, dass sie im Falle ihrer Annahme überhaupt nicht durchgeführt werden kann. Das Vertrauen in die demokratischen Einrichtungen würde empfindlich gestört, wenn bei Annahme der Initiative durch Volk und Stände – was durchaus nicht ausgeschlossen werden darf – die Bundesversammlung die Ausführung des erhaltenen Auftrages wegen objektiver Undurchführbarkeit verweigern müsste. Undurchführbare Aufgaben fallen nicht in den Bereich staatlicher Tätigkeit. Deshalb sollte vernünftigerweise auch keine Volksabstimmung stattfinden. Die Meinung, die in Bern machen ohnehin, was sie wollen, würde beträchtlich Auftrieb erhalten, wenn wir eine Initiative zulassen würden, deren Inhalt einfach nicht fristgemäß verwirklicht werden kann. Dies wäre – nach Auffassung der Kommissionsmehrheit – ein falscher Weg zu einer guten Sache.

Eine dritte Ueberlegung: Wir stehen bei der Albatros-Initiative vor einem ausgesprochenen Ausnahmefall. Wenn meine Recherchen richtig sind, hat das Parlament erst einmal ein Volksbegehren wegen zeitlicher Unmöglichkeit ungültig erklärt. Es handelte sich um die Initiative für eine vorübergehende Herabsetzung der Militärausgaben vom 2. Dezember 1954, die sogenannte Chevalier-Initiative, welche bekanntlich verlangte, dass das ordentliche Militärbudget für das Jahr 1955 um 50 Prozent reduziert werden müsse. Die eidgenössischen Räte hatten damals den Mut, die Initiative ungültig zu erklären, weil unter anderem die in der Initiative vorgesehenen Fristen nicht eingehalten werden konnten.

Noch eine vierte Ueberlegung: Es wird immer wieder mit der bisherigen grosszügigen Praxis des Parlamentes bei der Behandlung von Initiativen argumentiert, um daraus abzuleiten, dass eine einmal eingeschlagene large Praxis nicht gerade bei einem gutgemeinten, aber unrichtig angelegten Begehrn geändert werden sollte. Die Kommissionsmehrheit kann sich dieser Meinung nicht anschliessen. Es ist unsere Aufgabe, Initiativen auf Ihre Durchführbarkeit zu überprüfen. Bereits bei der Initiative der Nationalen Aktion über das Staatsvertragsreferendum hat sich unser Rat zu einer anderen Haltung als diejenige des Bundesrates und des Nationalrates durchgerungen. Ich erinnere Sie an die damaligen grundsätzlichen Ausführungen unseres Kollegen Luder als Kommissionspräsident. Es ist nicht einzusehen, weshalb im vorliegenden Falle die Frage der Gültigkeit nicht auch mit der gleichen Sorgfalt und Gründlichkeit überprüft werden soll. Das Parlament darf nicht einfach deshalb, weil der Inhalt eines Volksbegehrens sympathisch berührt, über gesetzliche Erforder-

nisse hinweggehen. Wer eine Initiative lanciert, soll sich vorgängig auch über die Realisierbarkeit von Fristen, die Bestandteil der Initiative sein sollen, Gedanken machen. Sonst laufen die Initianten das Risiko der Ungültigerklärung.

Noch eine letzte Ueberlegung: Wenn die Initiative mit dem Antrag auf Ablehnung dem Souverän unterbreitet wird, wie das der Bundesrat, der Nationalrat und die Minderheit unserer Kommission verlangen, dann wird es nicht ganz einfach sein, dem Stimmbürger klarzumachen, warum er nicht stimmen müsse, wenn doch der Inhalt der Initiative als vernünftig bezeichnet wird. Man müsste also dem Souverän beibringen, dass er der Initiative deshalb nicht zustimmen dürfe, weil die genannten Fristen nicht eingehalten werden können und deshalb bei einer Annahme des Volksbegehrens sich gegenüber dem, was der Bundesrat ohnehin bereit ist zu tun, nichts ändern würde. Ob ein solcher Leerlauf das Interesse der Stimmbürger für gerechtfertigte Belange des Umweltschutzes fördern könnte, dazu möchte ich doch ein grosses Fragezeichen setzen. Ich glaube, dass eine solche unerfreuliche und confuse Abstimmung der guten Sache des Umweltschutzes viel mehr schaden würde als der ehrliche Entscheid, dass eine in bezug auf die Fristen undurchführbare Initiative nicht der Volksabstimmung zu unterbreiten ist. Die Kommissionsmehrheit ist überzeugt, dass eine solche Haltung im Volke auch durchaus auf Verständnis stossen würde.

In Namen der Kommissionsmehrheit beantrage ich Ihnen, die Initiative Albatros als ungültig zu erklären, weil sie objektiv undurchführbar wäre. Die Initiative soll deshalb der Abstimmung des Volkes und der Stände nicht unterbreitet werden.

**Präsident:** Bevor wir mit unseren Beratungen weiterfahren, gebe ich das Wort Herrn Bundespräsident Furgler für eine Mitteilung.

**Bundespräsident Furgler:** Ich darf Ihnen mitteilen, dass vor ganz kurzer Zeit – ich komme soeben aus dem Krisenstab – die Geiselbefreiung in Zürich stattgefunden hat. Der Täter konnte überwältigt werden; die Geiseln sind frei. Ein Polizist ist verletzt.

Ich benütze die Gelegenheit, um meiner Freude über die gelungene Aktion Ausdruck zu geben und auch um festzustellen, dass die Zusammenarbeit zwischen unserem Krisenstab und dem Krisenstab in Zürich, zwischen dem Bundesrat und der Zürcher Regierung, hervorragend geklappt hat. Ich bedanke mich auch für den vorzüglichen Einsatz der Polizeitruppe in Zürich und wünsche dem Polizisten, der eine Schussverletzung am Bein erlitten hat, gute Besserung.

Es schien mir wichtig zu sein, Ihnen diese Mitteilung sofort nach meinem Erscheinen im Rat persönlich bekanntzugeben. Die spanische Regierung ist, wie mich der Botschafter persönlich wissen liess, selbstverständlich auch sehr froh, dass die betroffenen Menschen wieder frei sind.

**Präsident:** Wir freuen uns alle über den glücklichen Ausgang dieser Angelegenheit und schliessen uns dem Dank an die Behörden des Bundes und des Kantons Zürich an und fühlen uns verbunden mit diesem Polizisten und hoffen, dass es ihm recht bald wieder besser geht.

**Bächtold,** Berichterstatter der Minderheit: Mit der Mehrheit der Kommission bin ich der Auffassung, dass die Initiative abgelehnt werden sollte. Obwohl ich den Umweltschutz trotz Rezession noch immer als eine Hauptaufgabe unserer Zeit betrachte, ist es mir klar, dass die Entwick-

lung der letzten 30 Jahre, die im wesentlichen die gegenwärtigen Zustände herbeigeführt hat, nicht von heute auf morgen geändert werden kann. Bei der Verwirklichung der Umweltprogramme darf die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft nicht überfordert werden. Solche Einsicht sollte dazu führen, die Forderungen auf ein realistisches Mass zu beschränken und auf übertrieben kurze Termine zu verzichten.

Zu meinem Bedauern muss ich feststellen, dass radikale Einzelgänger und übereifrige Organisationen den Umweltschutz da und dort, vor allem bei den Politikern, in Misskredit bringen. Darunter haben vor allem jene zu leiden, für die der Umweltschutz nie ein bloses Modewort war, sondern die mit der gerade in solchen Belangen gebotenen Sachlichkeit für saubere Luft und reines Wasser kämpfen und nicht mit dem Kopf durch die Wand wollen. Aber ebenso deutlich muss ich feststellen, dass der Gesetzgeber moralisch nicht in den besten Hosen steckt, wenn er über ein Volksbegehren zu Gericht sitzt, dem zugegebenermaßen Terminmängel anhaften. Es ist in der Vergangenheit vieles versäumt worden, was möglich gewesen wäre, um die Verunreinigung des Wassers und der Luft in Grenzen zu halten. Der Gesetzgeber macht in allzu vielen Fällen vom Stand der Technik abhängig, ob und wann die Abwehr der Immissionen einzusetzen soll, statt dass er einen bestimmten Standard der Abwehr vorschreibt und dadurch die Technik zwingt, Massnahmen zu treffen, um diesen Standard zu erreichen. Das ist ein entscheidender Unterschied. Was die Luftverunreinigung anbelangt, bin ich mit vielen Mitbürgern davon überzeugt, dass die Autokonstrukteure zuwenig energisch und zu spät vom Gesetzgeber dazu angehalten wurden, neue Antriebsarten zu studieren, den unverantwortlichen Gebrauch von Erdöl zu reduzieren und den Verbrennungsprozess zu verbessern, um gewissen Stinktieren und Strassenkreuzern zu einem saubereren Lebenswandel zu verhelfen.

Die Techniker haben ihr ohne Zweifel vorhandenes Genie dazu gebraucht, die Schnelligkeit zu erhöhen und durch allerlei Firlefanz die Karosserien zu verschönern. Man behandelt sie mit Samthandschuhen, so dass in weiten Kreisen unseres Volkes der Eindruck aufgekommen ist, man habe zur Schonung gewinnorientierter Interessen und aus im Grunde inhumanem Nützlichkeitsdenken nicht immer das Notwendige getan.

Wenn wir heute die Volksinitiative gegen die Luftverschmutzung gemäss Antrag Honegger und der Kommissionsmehrheit – einer allerdings knappen Kommissionsmehrheit – als ungültig erklären, setzen wir uns diesem Vorwurf aus und steigern ein schon vorhandenes Malaise. Es ist in der Tat unverständlich, dass in den USA Fahrzeuge europäischer Herkunft verkauft werden und offenbar konkurrenzfähig sind, die besser abgasentgiftet sind als die gleichen Modelle der gleichen Produzenten, die man in der Schweiz verkauft. Ich frage: Ist die schweizerische Umwelt weniger schützenswert als die ausländische, oder ist der Eidgenosse so stark, dass er mehr Abgase verträgt als der Amerikaner?

Politik hat nicht nur mit dem Recht, sie hat auch mit der Moral zu tun. Wenn die Politiker selber kein allzu gutes Gewissen haben dürfen, sollten sie zweifelhaften Volksinitiativen gegenüber grosszügig sein. Vor allem sollte man nicht Umweltschutz mit Industrieindlichkeit verwechseln, wie das heute da und dort geschieht.

Nachdem der Bundesrat und der Nationalrat nicht an eine Ungültigerklärung des Volksbegehrens dachten, war es – wenigstens für mich – eine Überraschung, dass unsere Kommission mehrheitlich einen spontanen Antrag folgte. Der Gedanke, die Albatros-Initiative als ungültig zu erklären, hat in der Kommission eingeschlagen wie der Blitz in eine Wetteranne; und es wäre ja wirklich die simpelste Lösung, um den unbequemen und quer in der Landschaft liegenden Vorstoß loszuwerden. Die Versuchung ist gross, diesen Weg zu beschreiten, aber ich möchte Sie dringend bitten: Erliegen Sie dieser Versuchung nicht! Die Initiative ist rechtmässig zustande gekommen und erfüllt an sich –

das ist zugegeben worden – die formellen und materiellen Voraussetzungen. Die Initianten haben die Mühen und Kosten auf sich genommen; ihre Begehren sind berechtigt, wie ihnen letzte Woche im Nationalrat von allen Seiten attestiert worden ist. Das Volksbegehren trägt das Datum des 26. September 1974. Heute schreiben wir den 16. März 1977. Natürlich hat das Parlament – in diesem Punkt hat Herr Honegger vollständig recht – einige Jahre Zeit, Volksinitiativen zu behandeln. Es stimmt auch, dass immer wieder dringendere Geschäfte vorlagen. Doch stimmt es auch, dass wir in einer Angelegenheit, in der Termine nun einmal eine so dominante Rolle spielen, die aber für die Gesundheit des Volkes wichtig ist, rascher hätten handeln können. Die Ungültigerklärung würde den Eindruck erwecken, als ob man in Bern die Behandlung von Volksinitiativen so lange verzögere, bis die Termine unmöglich werden. Wir dürfen auch nicht den Anschein erwecken, als ob man im Bundeshaus auf diese Weise mit Volksrechten umspringe. Das gehört zum vielbesprochenen Thema der Staatsverdrossenheit und des Grabens zwischen Volk und Behörden.

Über die Frage der Gültigkeit von Initiativen gibt es eine reichliche Literatur, und die Befürworter der Ungültigerklärung mögen jene Argumente heraussuchen, die ihren Antrag stützen. Jurisprudenz ist ja oft die Fähigkeit, recht zu behalten, auch wenn man es nicht hat. Unbestreitbar ist, dass Volksbegehren nach der bisherigen Praxis der Bundesbehörden aus guten Gründen immer sehr grosszügig behandelt wurden und dass der Grundsatz «Im Zweifel zugunsten der Volksrechte» in umstrittenen Fällen zur Bejahung der Gültigkeit führte. In seiner Botschaft vom 16. November 1948 betreffend die Revision des Initiativegesetzes schrieb der Bundesrat:

«Die Initiative ist nicht nur eines unserer wichtigsten Volksrechte, sondern sie gehört auch zu jenen, die keine inhaltlichen Einschränkungen ertragen. Sie kann ihren Zweck nur erfüllen, wenn den Initianten in der Bestimmung des Inhalts volle Freiheit gelassen wird, im Vertrauen darauf, dass Volk und Stände bei der Abstimmung zum Rechten sehen werden. Wie immer man sich eine inhaltliche Beschränkung vorstellen mag, sie scheint uns – schon wegen der Erschütterung des Vertrauens in die demokratischen Volksrechte – das grössere Uebel zu sein als die Durchführung einer Volksabstimmung über eine Initiative, die vielen Bürgern, vielleicht der grossen Mehrheit, als gegenstandslos erscheint.»

Dies trifft sinngemäss *mutatis mutandis* für unsere Situation zu. Wir sind in einer ähnlichen Lage wie jener junge Griechen, der den weisen Aristoteles befragte: Soll ich heilaten oder nicht? Der Weise antwortete ihm: Du kannst tun, was du willst, du wirst beides bereuen. – Wie so oft in der Politik gilt es, das kleinere Uebel zu wählen. Überlassen wir den Entscheid über die Albatros-Initiative dem Volk und erklären wir ihm, warum die Initiative unrealistisch sei und abgelehnt werden müsse. Professor Kägi, den wir wohl als Autorität in diesen Dingen betrachten dürfen, sagt dazu:

«Der Entscheid über die Gültigkeit oder Ungültigkeit von Initiativen hängt letzten Endes von einer Reihe von Vorfällen ab, die nicht nur rechtlicher, sondern vielfach politisch-ethischer Natur sind und die zu beantworten dem Gewissen des Bürgers überlassen werden muss.»

Vertrauen wir dem Realitätssinn des Volkes und schliessen wir den Vogel Albatros nicht hier im Bundeshaus ab. Ich fürchte ihn nicht lebendig, sondern tot. Es gibt nicht nur Abgase, es gibt auch falsche politische Entschelde, welche die Luft vergiften. Bei den juristischen Überlegungen, wie sie Herr Honegger und die Anhänger der Ungültigerklärung anstellen, kommt ganz entschieden die politische Weisheit zu kurz. Ich habe volles Verständnis für Herrn Honegger und die Kommissionsmehrheit, wenn sie sagen, das Parlament müsse seine bisherige Praxis ändern und an die Volksbegehren einen strengeren Massstab anlegen. Voraussetzung ist, dass man eine grundsätzliche und wohldurchdachte Änderung vornimmt. Eine Überprüfung

der Volksrechte ist heute aktueller denn je. Der Bundesrat meint dazu in einem Bericht:

«Die mit dem Initiativrecht, vor allem mit den materiellen Schranken zusammenhängenden Probleme, bilden nur einen Teil, freilich einen nicht unbedeutenden, des ganzen Fragenkomplexes. Es scheint aus naheliegenden Gründen nicht ratsam, ein Problem herauszugreifen und isoliert vorweg zu behandeln. Vielmehr empfiehlt es sich, die Reform der Volksrechte en bloc an die Hand zu nehmen und durchzuführen. Liegen die Ergebnisse der Expertenkommission einmal vor, so wird der Bundesrat Gelegenheit haben, auch seine bisherige Konzeption der materiellen Schranken des Initiativrechtes zu überdenken. Diese grundsätzliche Prüfung sollte nicht durch einen Einzelfallentscheid präjudiziert werden.»

Fest steht, dass wir heute keine grundsätzliche Änderung vornehmen. Wir reissen das Steuer brusk in einer politischen Kurve herum. Das scheint mir gefährlich. Der Antrag auf Ungültigerklärung hat den Charakter einer Demonstration. Ueberlassen wir das Demonstrieren Demonstranten vor dem Bundeshaus.

Ich ersuche Sie, sich dem Entscheid des Nationalrates und dem Antrag des Bundesrates anzuschliessen, und bitte die Initianten, ihrerseits den Abstimmungskampf zu vermeiden und das Volksbegehen zurückzuziehen. Ihre Bemühungen wären nicht unnütz gewesen. Sie dürfen heute die Gewissheit haben, dass die nötigen Massnahmen gegen die Luftverschmutzung für Motorfahrzeuge durchgeführt werden.

**Eggi:** Einmal mehr liegt uns eine Initiative vor, welche etwas zum Gegenstand hat, was allerhöchstens auf Gesetzesstufe geregelt werden müsste, wenn nicht vielleicht sogar nur auf Verordnungsstufe. Einmal mehr stellt sich heute die Frage der Gültigkeit einer solchen Initiative. Allein in der kurzen Zeit, während welcher ich diesem Hause angehören durfte, hat sich diese Frage bereits schon zweimal gestellt. Ich erinnere an die Initiative betreffend das Staatsvertragsreferendum und an jene betreffend Demokratie im Nationalstrassenbau, welches Geschäft immer noch hängig ist.

Ich schliesse mich dem Antrag der Mehrheit an. Ich glaube erstens rechtliche Gründe für mich zu haben, zweitens Gründe aus unserer Praxis – wenn ich sage unserer Praxis, meine ich die Bundesversammlung, eingeschlossen der Bundesrat – und drittens auch logische und sogar politische Gründe. Ich bin also anderer Auffassung als Herr Kollege Bächtold.

Erstens rechtliche Ueberlegungen: Die Auffassung, dass das Initiativrecht keine materiellen Schranken haben soll, ist nicht unbestritten geblieben. Herr Bächtold, wenn Sie auf die reichhaltige Literatur zu dieser Frage verweisen, dann frage ich mich, ob Sie sie tatsächlich gelesen haben. Die Frage ist nämlich auch heute noch sehr umstritten. Es gibt namhafte Rechtslehrer, die annehmen, das Initiativrecht habe materielle Grenzen. Die Verfassung ist nicht das Allerhöchste, was es gibt, es gibt vielmehr auch ungeschriebenes Recht, welches auch der Verfassung noch Grenzen setzt. Ich darf in diesem Zusammenhang namhafte Rechtslehrer nennen, wie Nef, Haug, Giacometti, Kägi. In neuerer Zeit vertritt eigentlich nur Aubert einen absoluten Rechtspositivismus im folgenden Sinne: Der Begriff des Verfassungsrechtes sei nirgends positiv-rechtlich definiert; ergo könne auch eine Initiative, welche eine Abänderung oder Ergänzung der Verfassung zum Gegenstand hat, keine materiellen Schranken haben. Herr Aubert kann sich im wesentlichen nur auf Burckhardt berufen, der vor 60 oder 70 Jahren gelehrt hat; sein Kommentar zur Bundesverfassung datiert aus dem Jahre 1914. Wir brauchen diese Streitfrage hier nicht zu entscheiden. Es geht ja hier nicht um die materiellen Schranken der Initiative, sondern um die Frage der Durchführbarkeit. Wenn ich darauf hingewiesen habe, so nur deshalb, um zu zeigen, dass ein dringendes Bedürfnis besteht, diese Streitfrage einmal zu

regeln. Dies dürfte vielleicht auch ein Hinweis sein für die im Gang befindliche Totalrevision der Bundesverfassung.

Bisher waren allerdings die eidgenössischen Räte sehr weitherzig in bezug auf die Frage des materiellen Gehaltes einer Initiative. Jedenfalls haben sie in einem rechtlichen Hindernis keinen Grund gesehen, eine Initiative als ungültig zu erklären. Ich verweise auf die beiden Initiativen, die ich eingangs erwähnt habe. Dort stellte sich aber nur die Frage der rechtlichen, nicht aber die Frage der faktischen Undurchführbarkeit. Als erstes Beispiel die Initiative betreffend Staatsvertragsreferendum: Wäre diese Initiative angenommen worden, hätte das rechtliche Konsequenzen gehabt und sogar ganz bedeutende rechtliche Konsequenzen. Die Schweiz hätte Staatsverträge brechen müssen. Das wäre faktisch möglich gewesen, wenn auch rechtlich äußerst bedenklich. Wir haben damals diese Initiative nicht als ungültig erklärt. Bei der Initiative betreffend Demokratie im Strassenbau ging es um die Frage: Kann man rückwirkend bereits erstellte Straßen wieder abbrechen? Auch das hätte unerhörte rechtliche Konsequenzen gehabt, aber faktisch wäre es möglich gewesen. Aber wir müssen uns vor Augen halten: Der heutige Fall liegt ganz anders. Hier ist es faktisch nicht mehr möglich, die Fristen einzuhalten, welche die Initiative zur Erfüllung ihrer Begehren setzt.

Ich habe mich zweitens auch auf unsere Praxis berufen. Herr Honegger hat bereits die sogenannte Chevalier-Initiative erwähnt. Ich möchte die Frage noch etwas vertiefen anhand der Materialien. Hier stellte sich nämlich nicht nur eine analoge, sondern die genau gleiche Frage wie heute. Die Initiative wurde als ungültig erklärt, weil sie zufolge Zeitablaufes (und nur aus diesem Grunde) nicht mehr realisierbar war. Auch damals hätten die Räte sich auf den Standpunkt stellen können: Wenn im Budget 1955 die von der Initiative verlangte Streichung nicht mehr vorgenommen werden kann, so ist es doch die Meinung der Initianten, dass das in einem späteren Budget noch getan werden könnte. Aber nein, man hat sich auf den wörtlichen Text berufen und festgestellt: Es ist faktisch unmöglich, die Initiativbegehrungen zu erfüllen. Der Bundesrat hat in seiner damaligen Botschaft wörtlich ausgeführt: «Die eidgenössischen Räte sind nicht verpflichtet, bei der Behandlung einer Initiative überstürzt vorzugehen. Das Gesetz räumt ihnen bestimmte Fristen für die Prüfung ein.» Hier, Herr Bächtold, haben Sie die Antwort auf die Frage, ob denn das Parlament einfach die Behandlung einer Initiative verschließen und dann sagen könne, zufolge Zeitablaufes sei sie nun unmöglich geworden. Der Bundesrat führt dann weiter aus, es sei ganz klar, «dass der Entscheid über die Initiative nicht mehr so rechtzeitig möglich sein wird, um ihn noch für das Budget 1955 zu berücksichtigen». Ferner: «Die Initiative wäre somit im Zeitpunkt, in dem über sie abgestimmt werden könnte, praktisch undurchführbar, weil ihre Urheber dadurch, dass sie ausdrücklich das Jahr 1955 oder spätestens 1956 vorgesehen haben, die nötige Zeit für den Erlass und das Inkraftsetzen der unentbehrlichen Vollzugsmassnahmen nicht in Rechnung gestellt haben.» Der Bundesrat sagte also mit anderen Worten: Die Initianten haben ausdrücklich ein bestimmtes Jahr angeführt, in welchem sie ihre Initiative erfüllt haben wollen. Da dies nicht möglich ist, hat die Initiative etwas faktisch Unmögliches zum Gegenstand und ist deshalb ungültig. Ich darf Sie daran erinnern, dass die eidgenössischen Räte mit Bundesbeschluss vom 12. Dezember 1955 diesem Antrag des Bundesrates gefolgt sind. Dritte Ueberlegung: Es sprechen aber auch politische und logisch-sachliche Gründe für den Antrag der Mehrheit. Wir sind uns alle einig darüber, dass wir materiell das Anliegen der Initianten erfüllen wollen, und auch der Bundesrat hat sich praktisch bereits verpflichtet, diesem Anliegen zu entsprechen. Nun die Frage: Ist es nicht widersinnig, wenn wir etwas zur Ablehnung empfehlen, was wir doch erfüllen wollen? Wenn wir die Initiative ablehnen, so nehmen wir zum materiellen Gehalt der Initiative negativ Stellung. Wenn wir aber nicht darauf eintreten, d.h. wenn wir die

Initiative als ungültig erklären, dann lassen wir doch die Frage durchaus offen, ob uns die Erfüllung der Initiative als opportun erscheint oder nicht. Herr Bächtold, ich komme nicht aus Bequemlichkeit zu diesem Entscheid, sondern ich muss Ihnen sogar sagen: Es braucht mehr Mut, einmal etwas Ordnung in unser Initiativwesen oder -unwesen hineinzubringen. Ich glaube, wenn sich ein Fall dazu eignet, den Unterschied zwischen rechtlicher und faktischer Unmöglichkeit einer Initiative zu demonstrieren, so ist es der Fall, der uns heute vorliegt. An diesem Fall sollten wir einmal unseren Entscheid durchexerzieren. Was sachlich richtig ist, Herr Bächtold, ist nach meiner Auffassung auch immer noch politisch richtig.

**Wenk:** Die Behandlung dieser Initiative veranlasst uns zu einem Rückblick auf den Umweltschutz. Mir scheint, dass die Kommissionsmehrheit sich noch in der vorletzten Phase befindet. Wir dürfen einige Phasen unterscheiden: Es begann mit Gleichgültigkeit, es kam dann die zweite Phase der Alarmierung, in der dritten Phase erklärte man alles Bemühen um den Umweltschutz als Hysterie, und dann kam das Jahr 1976 mit seiner Kette von Katastrophen. Ich nenne nur das Stichwort Seveso, und ich glaube, wir sollten uns im klaren sein, dass wir damit in die vierte Phase gelangt sind. Wenn Sie der Kommissionsmehrheit folgen, handeln Sie so, als ob Sie sich noch in der Phase Nummer 3 bewegten. Ich bin auch der Meinung, dass man im Umweltschutz eine Optimierung, nicht irgendein Maximum oder ein Minimum oder eine absolute Starrheit anstreben soll. Es ist im speziellen Fall der Motorfahrzeuge auch an den Energiemehrbedarf zu denken. Man soll den Teufel nicht mit dem Belzebub austreiben. Unsere Behörden unterliegen dieser Versuchung zwar nicht. Gelegentlich üben sie etwas viel Rücksicht gegenüber der Wirtschaft. Zum Beispiel gibt es staatliche Organe in unserem Land, die Automarken und Oelfeuerungen verschiedener Herkunft sehr genau zu unterscheiden wissen, die gemessen haben, wie unterschiedlich die Luftverschmutzung bei verschiedenen Produkten ist. Es ist bedauerlich, dass man diese Resultate nicht veröffentlichten darf. Meiner Meinung nach ist das ein Einbruch in die Freiheit der Marktwirtschaft. Wer sich in dieser Marktwirtschaft frei bewegen will, sollte doch wissen, was er als Gegenwert für sein Geld bekommen kann. Er weiss es in vielen Bereichen weitgehend nicht; denn er hat selber nicht die Möglichkeit, Produkte wie Autos oder Oelfeuerungen zu prüfen und dann seinen Entscheid zu fällen. Man müsste diese Resultate bald veröffentlichen, und ich bin überzeugt, dass man auf diese Art dem Mitbürger die Möglichkeit gäbe, einen Anteil zum Umweltschutz beizutragen, ohne dass dabei weitere, vielleicht zum Teil umstrittene Massnahmen ergriffen werden müssten. Ich bin aber mit Kollege Bächtold der Ansicht, dass es ohne Vorschriften, ohne Verbote nicht geht. Wenn Sie in Diskussionen mit Ingenieuren und Technikern eintreten, werden Sie erfahren, dass diese in vielen Gebieten darauf warten, dass der Staat verbietet. Denn es kann nicht die einzelne Firma ihre Konkurrenzsituation verschlechtern, indem sie umweltfreundlicher wird, wenn es nicht gesichert ist, dass die anderen nachgraben müssen mit ihren industriellen Produkten.

Auf der anderen Seite wissen wir alle, was unser Initiativrecht bedeutet, wie stark es unsere Gesetzgebung beeinflusst, selbst auf Gebieten, in denen Initiativen eingereicht und zurückgezogen oder vom Volk und den Ständen abgelehnt worden sind. Wir alle kennen auch die Gefahren der Initiativen, und in der letzten Zeit muss man wohl feststellen, dass wir einen Umschlag von Quantität in Qualität erleben. Die grosse Anzahl von Initiativen, die in den letzten Jahren eingereicht wurden, muss uns mit dem Problem beschäftigen. Es ist etwas Neues entstanden; doch der Kern der Sache ist uralt. Vor etwa 130 Jahren hat Alexis de Tocqueville frei übersetzt geschrieben: «Wenn eine Instanz, sei es der König oder das Volk, alles tun darf, so liegt darin der Keim der Tyrannei.» Ich meine, die Xenophoben haben uns recht deutlich gemacht, was sie an

Tyrannei selber wollten und dem Schweizer Volk aufzwingen wollten. Wir müssen aber nach dem letzten Sonntag auch feststellen, dass Ihnen das in mehrfachen Anläufen, in Anläufen während der Hochkonjunktur und in Abstimmungen während der Rezession nicht gelungen ist, und ich meine, in dieser Woche nach jenem Sonntag wäre es besonders hässlich, wenn das Parlament nicht auch das nötige Vertrauen gegenüber dem Volk aufbrächte. Das Volk hat sich tadellos benommen in der Sache. Es hat Mass, Vernunft und Anstand zum Ziel genommen und verdient nun nicht, dass wir ihm den Entscheid über diese Initiative überhaupt nicht ermöglichen. Auch ich hoffe mit Kollege Bächtold, dass die Initianten die Initiative zurückziehen. Aber diese Fristen sind schliesslich nach der Einreichung der Initiative abgelaufen. Man hat die Initiative im September 1974 eingereicht. Es bestehen für die Initiativen maximale Fristen. Es steht aber nirgends geschrieben, dass man sie voll ausschöpfen muss. Es liegt der Initiative offensichtlich die Motivation zugrunde, dass man die Behörden antreiben möchte. Das ist nicht verboten. Initiativen wurden schon oft als Peitschen gebraucht, gelegentlich sogar als Keulen. Das liegt wohl doch in der Idee der Initiative. Wenn nun also diese Mitbürger Behörden und Parlament antreiben wollten, kann man ihnen nicht in dieser Weise begegnen. Es wäre für mich außerordentlich störend, wenn unser Rat der Mehrheit der Kommission folgte, wenn man das Ablaufen einer Frist von mehr als zwei Jahren, wie sie im Moment der Einreichung der Initiative noch vorlag, zum Vorwand nähme, um die Initiative als ungültig zu erklären. Wir würden dem schweren Problem einer Neuordnung des Initiativrechts einen entsetzlich schlechten Dienst erweisen, und das – meine ich – wäre nun wirklich kontraintuitiv. Ich bin auch für die Empfehlung auf Ablehnung der Initiative, aber gar nicht für die Ungültigerklärung. Das ist zweierlei, und ich glaube, Bundesrat und Nationalrat haben uns den richtigen Weg gewiesen.

**Urech:** Ich stehe den Bestrebungen der Initianten der Volksinitiative gegen die Luftverschmutzung der Motorfahrzeuge durchaus positiv gegenüber, und ich gehe mit den Zielen grundsätzlich einig, habe ich doch im Jahre 1972 selbst eine Motion zur Bekämpfung der Abgas- und Lärmimmissionen durch Motorfahrzeuge eingereicht. Neben anderen Vorstossen löste diese Motion dann den Bericht des Bundesrates vom 20. November 1974 über die Abgase und den Lärm der Motorfahrzeuge aus.

Was ich dagegen bei der Albatros-Initiative kritisieren muss, sind die unrealistischen Fristen zur Durchsetzung der Forderungen. Die Fristen sind eindeutig zu kurz. Die Initiative ist faktisch nicht durchführbar. Ich erkläre das gestützt auf die gründlichen Abklärungen, welche die Vorberatende Kommission für die Behandlung des bundesrätlichen Konzeptes vom Jahre 1974 für die Bekämpfung der schädlichen Abgase und des Lärms durch Motorfahrzeuge seinerzeit vorgenommen hat. Es hat sich damals gezeigt, dass die vom Bundesrat in seinem Bericht von 1974 gesteckten Ziele für die Verminderung der schädlichen Abgase und der Lärmimmissionen ein Optimum des Realisierbaren darstellen. Es braucht schon sehr grosse Anstrengungen, wenn die vom Bundesrat im Bericht von 1974 gesteckten Ziele für 1978 und 1982 erreicht werden sollen. Den Ausführungen von Kollege Bächtold und Kollege Wenk könnte man entnehmen, es geschehe nichts in der Schadstoffbekämpfung, doch haben die Räte bereits 1975 dem Konzept des Bundesrates für eine massive Verbesserung der Abgas- und Lärmbekämpfung zugestimmt, und dieses Konzept wird nun realisiert. Ich möchte feststellen: Die vorgesehenen Massnahmen nach dem bundesrätlichen Konzept von 1974 werden eine sehr namhafte Verbesserung der Verhältnisse gegenüber bisher bringen. Das Konzept des Bundesrates hält auch Vergleichen über die zulässigen Grenzwerte stand, wie sie zum Beispiel in den USA für 1979 beschlossen, wiederholt aber verlängert werden mussten und wie sie für Deutschland für 1978 in Aus-

sicht stehen. Ich möchte festhalten, dass die vom Bundesrat als Zielsetzung für das Jahr 1982 vorgesehenen Abgasvorschriften bezogen auf nichtabgasentgiftete Fahrzeuge ausserordentlich grosse Verbesserungen zur Folge haben. Es erfolgt nämlich für neue Fahrzeuge eine Reduktion der schädlichen Abgase gegenüber nichtabgasentgifteten Fahrzeugen um rund 90 Prozent.

Das im bundesrätlichen Bericht vorgeschlagene stufenweise Vorgehen, die Umweltbelastung durch Motofahrzeuge über eine längere Zeitspanne herabzusetzen, ist notwendig.

Nun möchte ich folgendes zur Initiative sagen: Diese verlangt nun, dass die Grenzwerte für die schädlichen Abgase, welche das bundesrätliche Konzept mit unserer Zustimmung für 1982 vorsieht, bereits ab 1. Januar 1977 Geltung haben sollen. Da müssen wir schlicht und einfach feststellen, dass ein solches Begehr nicht durchführbar ist. Wir können mit allergrössten Anstrengungen – das haben auch die anderen Länder bewiesen – das nun nicht derart forcieren, dass wir es fünf Jahre früher, als das bundesrätliche Konzept es vorsieht, in die Tat umsetzen können.

Auch unter politischen Gesichtspunkten lässt es sich nicht verantworten, dem Volk eine Initiative zu unterbreiten, von der wir zum vornherein wissen, dass sie im Falle der Annahme nicht durchführbar ist. Ist es nicht politisch ehrlicher, wenn wir zum vornherein klar feststellen: Diese Initiative ist nicht durchführbar und ist deshalb ungültig. Wir dürfen das Volk nicht in einen irrtümlichen Glauben versetzen, dass, wenn es der Initiative zustimmen würde, diese tatsächlich auch verwirklicht werden könnte.

Ich bin deshalb mit der Mehrheit der Kommission, deren Vertreter die rechtlichen Gründe bereits à fond dargelegt haben, der Meinung, dass wir aus politischer Ehrlichkeit diese Initiative als ungültig erklären müssen.

**M. Reverdin:** La situation dans laquelle nous nous trouvons est pour le moins déconcertante. Ce que demande l'initiative Albatros, nous le souhaitons tous. Sur le fond, il n'y a pas de divergence. Et pourtant, force nous est bien de constater que l'initiative n'est pas acceptable et qu'en conséquence, nous n'avons, bien malgré nous, que le choix entre deux solutions: la déclarer irrecevable ou la soumettre au peuple et aux cantons en leur recommandant de la rejeter. Ces deux solutions sont insatisfaisantes. Il y en aurait, il y en a une troisième, celle que recommande clairement le bon sens: le retrait.

Nous aurions les meilleures raisons pour déclarer cette initiative irrecevable. Rien de ce qu'elle propose n'a un caractère constitutionnel; tout ce qu'elle demande peut se faire sans changer un iota à la constitution. En outre, on l'a dit et redit, les délais qu'elle prétend imposer sont illusoires; ils sont en partie échus. A l'impossible nul n'est tenu. Nos autorités ne peuvent faire que ce qui a été n'ait pas été, que ce qui sera nécessairement ne soit pas. Mais, à mon avis, nous sommes enfermés dans la logique du laxisme dont nous avons fait preuve ces dernières années. Les Chambres fédérales ont notamment déclaré recevables deux initiatives qui ouvraient des perspectives absurdes et dangereuses: l'initiative de l'Action nationale, rejetée de la manière la plus nette dimanche dernier par le peuple et par tous les cantons, initiative dont le but était notamment d'ouvrir la voie à un refus à posteriori de respecter des traités ou accords que la Confédération avait solennellement signés puis ratifiés dans le cadre de ses compétences constitutionnelles, ce qui eût fait de la Suisse un pays indigne de confiance dans ses relations internationales. C'est le cas également de l'initiative qui, prétendant introduire plus de démocratie dans la construction des routes nationales, ouvre la voie à des corrections à posteriori du réseau, qui permettraient notamment de rayer de la carte des tronçons déjà construits et de soumettre le plan du réseau, qui est logique et cohérent, aux caprices de l'humeur populaire.

Ces deux initiatives sont dignes du Père Ubu. Pourtant, nous les avons solennellement reçues, discutées et, tout bien pesé, nous avons recommandé au peuple et aux cantons de les rejeter, ce qu'ils ont fait dans le premier cas et ce qu'ils feront – il y a lieu de l'espérer – dans le second, pour autant toutefois – dans ce second cas – que le Conseil fédéral cesse de considérer comme tabou le réseau des routes nationales tel qu'il a été décidé en des temps bien différents de ceux que nous vivons maintenant et accepte de remettre certains tronçons en question.

Jamais deux sans trois. Nous sommes à mon avis liés par nos précédentes décisions. Force nous est bien de recevoir l'initiative «Albatros» et de faire une fois de plus confiance au peuple et aux cantons, ce dont nous n'avons presque jamais eu à nous repentir.

La leçon de tout cela me paraît que nous devrions, sans attendre l'hypothétique révision totale de la constitution, fixer quelques règles simples qui permettraient de déclarer irrecevables les initiatives qui demandent des choses contraires à notre ordre constitutionnel ou irréalisables, ou bien encore qui fixent des délais qui ne peuvent matériellement pas être tenus. Il y va de la salubrité de notre démocratie directe.

Je l'ai dit: quant au fond, nous sommes d'accord. La pollution de l'air par les véhicules à moteur a pris des proportions dangereuses pour la santé publique. Des remèdes doivent être apportés dans les délais les plus brefs à une situation en passe de devenir intolérable. Ces remèdes existent, mais ils ne sont pas immédiatement à portée de main. De cela, les auteurs de l'initiative ne veulent pas prendre acte et c'est ce qui rend leur apparence fermeté dérisoire. Nous ne pouvons tout de même pas agir comme si la Suisse était une île séparée du monde par des vastes étendues marines. Notre pays et au cœur de l'Europe; il vit en osmose avec ses voisins; il ne peut dès lors résoudre tout seul un problème qui ne saurait avoir de solution que dans le cadre de l'Europe. Cela tombe sous le sens. Combattre la pollution par la rhétorique, en revanche, n'a aucun sens. Qu'on en juge plutôt.

Le hasard a voulu que je sois l'hôte du Congrès américain à Washington le jour où a été déposé le projet du président Nixon sur l'environnement, où des délais très brefs (que le Congrès a cru, peu après, pouvoir abréger encore) ont été fixés pour que soient rendues propres toutes les voitures automobiles autorisées à circuler sur le territoire des Etats-Unis. Ce jour-là, un sénateur m'a dit: «Vous verrez nous n'y parviendrons pas dans les délais, c'est techniquement impossible; mais nous y parviendrons tout de même un peu plus tard, et c'est cela qui compte.» Il avait raison, ces délais n'étaient pas réalistes et sans atténuer la pression qu'elles exercent sur l'industrie automobile, les autorités américaines ont dû les prolonger déjà à deux reprises; mais le but sera atteint et c'est l'essentiel.

Les délais que prévoit l'initiative ne sont pas plus réalistes que ceux du président Nixon et de son administration il y a six ou sept ans. Ceux que prévoit le Conseil fédéral sont très serrés, mais nous avons d'assez bonnes chances de les tenir, du moins dans la mesure où cela dépendra de nous.

L'initiative «Albatros» a rempli à mon avis sa mission. Elle a indéniablement contribué à sensibiliser la population et les services responsables des décisions qui doivent être prises. Quels que soient ses défauts sur le plan du droit, elle a été utile et nous avons les meilleures raisons d'exprimer notre reconnaissance à ceux qui ont eu le courage de la lancer. Le moment est venu pour eux d'avoir le courage de la retirer, afin d'éviter une votation dont le caractère absurde tombe sous le sens. Même le peuple et les cantons, dans l'exercice de leur absolue souveraineté, ne sauraient faire que l'impossible devienne possible.

Nous savons que le Conseil fédéral exerce une pression constante pour qu'au 1er janvier 1982, des normes presque identiques à celles de l'initiative «Albatros» soient

appliquées. Ce délai peut paraître long, mais encore une fois nous vivons au cœur de l'Europe et force nous est bien d'en prendre notre parti. Il est parfaitement illusoire de penser que, non pas au 1er janvier 1977, comme le demande l'initiative, mais au 1er janvier 1978, 79, voire 1980, il serait possible d'organiser en Suisse un réseau de distribution d'essence sans plomb, ce qui est une condition essentielle pour que les véhicules soient équipés des dispositifs anti-pollution actuellement connus puissent circuler. Tout cela ne peut être acquis que par étapes et en accord avec nos voisins. S'il était possible d'aller plus vite en besogne, chacun s'en réjouirait; nous devons constater que ce n'est pas possible.

En conclusion, je dirai que, bien à contre-cœur, je me résigne à admettre que l'initiative, tout irrecevable qu'elle est en fait, ne peut pas, pour les raisons que j'ai tenté de dire, être déclarée irrecevable. Je fais confiance au Conseil fédéral, qui est résolu à obtenir dans les meilleurs délais ce que l'initiative prétend réaliser dans des délais qui, pour des raisons juridiques, économiques et technologiques, ne sauraient en aucun cas être tenus. En conséquence, je me rallie à la proposition de soumettre l'initiative au peuple et aux cantons en leur recommandant de la rejeter, mais je serais heureux que ceux qui l'ont lancée, se rendant aux arguments de la raison, la retirent et épargnent ainsi au peuple et aux cantons une votation que rien ne justifie.

**Heimann:** Der Antrag der Kommission hat auch mich erstaunt. Offenbar hat die Kommission die falsche Türe erwischt, um aus ihrem Dilemma: Ablehnung oder Ungültigkeitsklärung, herauszukommen.

Ich pflichte den Ausführungen unseres Kollegen Bächtold in vollem Umfange bei. Die Initiative ist nicht undurchführbar. Es ist richtig, dass die Begehren der Initiative wohl nicht innerhalb der vorgegebenen Fristen erfüllt werden können; sie sind aber mit einer zeitlichen Verschiebung erfüllbar. Wenn auf die Initiative, die Budgetfragen regeln wollte, verwiesen wurde, ist dazu zu bemerken, dass Budgetfragen eine Angelegenheit darstellen, die an bestimmte Zeiten gebunden ist. Technische Details und technische Vorkehren aber sind an keine Zeit gebunden, diese kann man deshalb mit Verzögerungen nachholen.

Der Herr Bundespräsident hat im Nationalrat vom Wohlwollen gesprochen, das man bei der Auslegung des Textes einer Initiative entgegenbringen müsse. Nach meiner Auffassung ist nicht Wohlwollen gefragt, sondern die Respektierung des Volkswillens, d. h. des Initiativrechtes. Etwas anderes ist die Frage der Ablehnung einer Initiative. Es entspricht auch meiner Auffassung, dass technische Details, wie sie die Initiative enthält, nicht in die Verfassung gehören. Das ist aber kein Grund zur Ungültigkeitsklärung, sondern lediglich zur Ablehnung, und dann isolierte man auch den Mut haben, ein Begehr abzulehnen.

Vielleicht kann der Herr Bundespräsident seine im Nationalrat abgegebene Erklärung, wonach der Bundesrat nach wie vor den Willen habe, seine Zielsetzung gemäss Bericht 1974 zu verfolgen und das auch konsequent zu tun, noch in etwas verbindlicherer Form hier wiederholen. Den Initianten möchte ich raten, ihr Begehr zurückzuziehen. Der Initiativtext ist für die Stimmabgäber wenig verständlich, die Terminierung ist noch unverständlich. Wird die Initiative – was angesichts des Textes anzunehmen ist – hoch abgelehnt, hat sie der Sache des Umweltschutzes – die auch mir ein Anliegen ist – einen schlechten Dienst erwiesen. Ich pflichte deshalb dem Antrag Bächtold bei und möchte Ihnen ebenfalls empfehlen, ihm zuzustimmen.

Nach meiner Meinung verhält sich die Kommission inkonsequent. Sie will die Initiative – weil undurchführbar – ungültig erklären; im gleichen Moment beantragt sie uns aber, der Motion des Nationalrates zuzustimmen. Es steht für alle Eingeweihten fest, dass die Forderung der Motion kaum durchführbar ist. Soweit ich orientiert bin, hat in Westeuropa lediglich die Bundesrepublik Deutschland

Raffinerien, die Benzin mit einem Bleigehalt von nur 0,15 g pro Liter herstellen. Es wird selbst für Normalbenzin nicht einfach sein, die Forderung der Motion des Nationalrates auf den 1. Januar 1978 zu erfüllen. Wir müssen auch damit rechnen, dass das Benzin mit nur 0,15 g Blei pro Liter sich verteuern wird, weil seine Beschaffung nicht leicht ist, wenn nur die Bundesrepublik und die Schweiz solches Benzin abnehmen.

Wenn man die Sache so betrachtet, kann man meines Erachtens in keinem Fall sagen, die Initiative sei ungültig, aber es sei der Motion des Nationalrates zuzustimmen, die ja ebenso wenig nach Wortlaut durchgeführt werden kann.

**M. Morier-Genoud:** Je le dis d'emblée, je suis choqué par la proposition de la majorité de la commission qui nous est faite de déclarer cette initiative irrecevable. Je considère, pour ma part, que si nous la suivions, nous créerions un précédent extrêmement dangereux et notre Conseil donnerait l'impression de se jouer du peuple.

On a dit que cette initiative était mesurée, que ses objectifs étaient raisonnables, mais qu'elle était irréalisable à cause des délais qu'elle fixait. Cependant, M. Heimann l'a déjà relevé, au moment où elle a été déposée, elle était techniquement réalisable. A suivre le raisonnement de la majorité de la commission, nous donnerions l'impression qu'il est trop facile d'attendre assez longtemps pour discuter d'une initiative, déposée depuis un certain temps et comptant certains délais, pour constater qu'elle n'est plus réalisable parce que les délais sont dépassés. Encore une fois, ce serait se jouer de la volonté populaire, ce serait porter une grave atteinte au droit démocratique.

Monsieur Urech, nous ne sommes pas le tuteur du peuple, il ne s'agit pas pour nous de dire si ce qu'il nous propose est raisonnable ou non il sera assez sage pour en décider lui-même. Cette initiative n'émane pas de notre Conseil, elle émane du peuple. Et bien, qu'il tranche et décide lui-même sans que nous ayons encore une fois à nous entretenir. C'est pourquoi je vous propose d'adhérer à la proposition de la minorité de la commission.

**Bundespräsident Furgler:** Ich möchte meine Ausführungen in zwei Teile gliedern. In einem ersten nehme ich zu der hochinteressanten Rechtsfrage Stellung: Kann, soll oder muss man diese Initiative als ungültig erklären? Im zweiten Teil werde ich den materiellen Standpunkt des Bundesrates zur Initiative kurz schildern. – Eine Vorbemerkung: Ich vermag den sehr interessanten Gedanken von Herrn Kommissionspräsident Honegger wie auch von Herrn Ständerat Egli zum Problem der Schranken des Initiativrechts weitgehend zu folgen, möchte dazu aber meinerseits zu bedenken geben: Herr Egli anerkennt, dass unsere Verfassung keine ausdrücklichen Revisionsschranken enthält, demzufolge Verfassungsrevisionen im Prinzip über alles und jedes möglich sind. Er beruft sich aber auf den grösseren, weiteren Rahmen, in den hinein auch eine Verfassung gestellt ist, um daraus zu folgern, dass man eben doch (wie das auch die Professoren Nef und Kägi bejahen) nicht ohne Rücksicht auf diesen weiteren Rahmen revidieren könne.

Wir haben dem Problem im Bundesrat grösste Aufmerksamkeit geschenkt, auch im Zusammenhang mit der Totalrevision der Bundesverfassung. Während beispielsweise in der Bundesrepublik Deutschland das Grundgesetz festhält, dass die Demokratie als solche im Wege der Revision nicht in Frage gestellt werden kann, wäre es bei uns verfassungsrechtlich denkbar, dass eine Initiative eingebracht würde, in der sogar die von einer überwältigenden Mehrheit des Volkes und der Stände anerkannte Staatsform der Demokratie zur Diskussion gestellt würde. Ich empfände Hemmungen – das gestehe ich ganz offen –, eine solche Initiative ungültig zu erklären, auch wenn sie einen Eckpfeiler unseres Staatswesens ersetzen möchte. Im Gegensatz zu anderen Staaten, die solche Schranken des Initiativrechtes kennen, trauen wir unserem Souverän einfach zu, über alles und jedes, was überhaupt praktika-

bel ist – und dass auch eine andere Staatsform praktikabel sein könnte, kann nicht bestritten werden – zu entscheiden, wenn ein rechtsgenügliches Begehrnis eingegangen ist. Ich werte das als einen einmaligen Vertrauensbeweis gegenüber dem Souverän und füge bei: Bis jetzt hat dieser Souverän sich dieses Vertrauens würdig erwiesen. Ich habe das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland erwähnt; ich habe durchaus Verständnis, dass dort mit Blick auf die Geschichte solche materielle Schranken in die Verfassung eingebaut worden sind; aber unsere eigene Verfassung kennt nach Auffassung des Bundesrates derartige Beschränkungen nicht.

Das schickte ich voraus, um Ihnen zu sagen, wie der Bundesrat – obschon in Extremfällen eine Ungültigerklärung denkbar ist – in diesem konkreten Fall zu seinem Antrag gekommen ist. Die Initiative verlangt in Buchstabe a eine Herabsetzung der Abgase neuer Fahrzeuge mit Benzinmotoren in dem Sinn, dass solche Fahrzeuge vom 1. Januar 1977 an – ich komme darauf zurück – in der Schweiz nur noch verkauft oder in Betrieb genommen werden dürfen, wenn deren schädigende Abgasmenge ganz bestimmte Grenzwerte nicht überschreiten. Welche Bedeutung kommt in rechtlicher Schau dieser Frist zu? Nach Artikel 27 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 29 des Geschäftsverkehrsgesetzes steht dem Bundesrat – ich bin dankbar, dass Herr Präsident Honegger dies deutlich unterstrichen hat, Herr Egli ebenfalls – für die materielle Berichterstattung über eine Volksinitiative (ausgearbeiteter Entwurf) eine Frist von höchstens zwei bzw. – bei Verlängerung – von drei Jahren zur Verfügung. Die Bundesversammlung ihrerseits verfügt über eine Behandlungsfrist von einem vollen Jahr. Auch sie kann unter gewissen Voraussetzungen diese Frist um ein Jahr erstrecken. Keine Rechtsnorm, meine Herren – hier müssen wir uns ganz offen begegnen, in Wahrung unserer eigenen rechtsstaatlichen Normen –, keine Rechtsnorm verbietet Bundesrat und Bundesversammlung, die Behandlungsfristen voll auszunützen. Und kein Initiant hat Anspruch darauf, auch bei grösstem Respekt vor dem Volksrecht der Initiative, dass wir diese gesetzlich gesetzten Fristen nicht ausschöpfen. Ich meine, dass das eine ganz wichtige Bemerkung sei, weil daraus erhellt, dass die Argumentation von Herrn Bächtold fehl geht, wenn er sagt: «Hätten wir nicht rascher handeln können? Haben wir das Verfahren verzögert? Man kann doch nicht auf diese Art und Weise mit den Volksrechten umspringen!» Ich meine, man sollte den Initianten ganz offen sagen, dass sie hier einen Fehler begangen haben. Sie haben einen Fehler begangen mit Bezug auf den 1. Januar 1977, denn bei sorgfältiger Terminierung hätten sie folgendes feststellen müssen: Einreichung der Initiative am 26. September 1974, Verfügung über das Zustandekommen am 22. Oktober 1974, materieller Bericht des Bundesrates am 25. September 1976 (also innert der gesetzlichen Frist), Stellungnahme der Bundesversammlung (maximal ein Jahr) am 25. September dieses nun laufenden Jahres, Abstimmung von Volk und Ständen wohl frühestens im Dezember dieses Jahres.

Daraus ziehe ich eine erste Konsequenz: Das in der Initiative vorgesehene Datum des 1. Januar 1977 einerseits und das Datum der Volksabstimmung über die Initiative anderseits liegen mindestens ein Jahr auseinander. Soweit stimme ich mit Herrn Honegger und mit Herrn Egli überein. Aber es stellt sich nun für uns alle die entscheidende Frage: Bedeutet das, dass wir die Initiative gleichsam als gegenstandslos betrachten dürfen? Ist sie deswegen un durchführbar?

Dazu folgendes: Vorweggenommen sei, dass eine Aendernung dieses Datums (1. Januar 1977) durch die Bundesbehörden und das Initiativkomitee zum vornherein ausser Betracht fällt. Ein in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs eingereichtes Volksbegehrnis ist Volk und Ständen «so wie es lautet» zur Abstimmung vorzulegen (Art. 27 Abs. 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes). Natürlich könnte das Initiativkomitee die Initiative zurückziehen, eine neue einreichen, sie brauchen dazu wieder 50 000 Unterschrif-

ten; ich verweise auf Artikel 27 Absatz 3 des Geschäftsverkehrsgesetzes. Obschon nun weder die Bundesverfassung noch ein Bundesgesetz die Undurchführbarkeit als Ungültigkeitsgrund aufführt, gehen Bundesrat, Literatur, Praxis, geht das Parlament davon aus – auch hier folge ich dem Herrn Kommissionspräsidenten, Herrn Egli und den anderen Votanten, die sich dieser Meinung angeschlossen haben –, dass undurchführbare Aufgaben nicht in den Bereich staatlicher Tätigkeit fallen, weshalb darüber vernünftigerweise auch keine Volksabstimmung stattfinden kann. Mit dieser Begründung hat seinerzeit der Bundesrat und hat, ihm folgend, das Parlament die Initiative für eine Rüstungspause ungültig erklärt. Ich komme darauf zurück und werde sachverständlich darzulegen versuchen, weshalb ich auch persönlich einen wesentlichen Unterschied zwischen der dort tatsächlich bestehenden Undurchführbarkeit und dieser Spezialsituation zu erkennen glaube, wobei ich die Jurisprudenz nicht interpretieren möchte wie Herr Bächtold, der sie in freundlichen Worten als die Fähigkeit bezeichnet hat, ein Recht zu behalten, auch wenn man es nicht hat. Literatur und Praxis nehmen bei der Wertung dieser Frage übereinstimmend an, dass die Unmöglichkeit erstens eine offensichtliche und zweitens eine faktische, also nicht bloss eine rechtliche, sein müsse. Ich darf auf den Bundesgerichtsentscheid 92 I 359 verweisen: Ueberprüfung kantonalrechtlicher Initiativen, eidgenössische können vom Bundesgericht nicht überprüft werden. In der Regel sind Initiativen auslegungsbedürftig. «Die Unverletzlichkeit des politischen Stimmrechts gebietet, beim Entscheid über Zulassung oder Nichtzulassung einer Initiative stets der für die Initianten günstigsten Auslegungsmöglichkeit den Vorzug zu geben... Kann deshalb einem Initiativtext nach den anerkannten Auslegungsregeln eine Bedeutung beigemessen werden, die das Begehrnis nicht als offensichtlich und ohne jeden Zweifel undurchführbar erscheinen lässt, so darf der Entscheid über das Initiativbegehrnis der Volksabstimmung nicht entzogen werden.» Zitiert aus einem Bundesgerichtsurteil vom 24. Juni 1965, wiedergegeben im Zentralblatt von 1966, Seite 36/37.

Im Lichte dieser Ueberlegungen des Bundesgerichtes drängen sich, auf unseren Fall bezogen, folgende Feststellungen auf: Die Initiative strebt eine Dauerregelung an. Sie enthält Vorschriften, die unmittelbar anwendbar sind, und solche, die der Ausführung, der Konkretisierung bedürfen. Vor ihrer Annahme durch Volk und Stände vermag sie selbstverständlich keinerlei Rechtswirkungen, sogenannte Vorwirkungen, zu entfalten. Uns scheint nun, das in Buchstabe a der Initiative vorgesehene Datum des 1. Januar 1977 werde durch die Vorschrift von Buchstabe b insofern erheblich relativiert, als vom 1. Januar 1978 an auch die gebrauchten Fahrzeuge dem Mindeststandard von Buchstabe a entsprechen müssen. Also ein winziger Unterschied zur nicht mehr aufzufangenden Fehlbeurteilung des Faktors Zeit in der Initiative für eine Rüstungspause. Die gleiche Relativierung dürfte sich mit Blick auf die Buchstaben c-d ergeben, deren Verhältnis untereinander, wenn Sie die Texte noch einmal zur Hand nehmen, und zu den Buchstaben a und b, ich gestehe, schwer zu deuten sind. Aber wenn man den Initiativtext möglichst konstruktiv zu deuten versucht und der Interpretationskunst, die juristisch erlaubt ist, dennoch treu bleiben will, dann darf man das wohl feststellen.

Ich fasse diesen Punkt wie folgt zusammen: Da somit vom 1. Januar 1978 an neue und alte Fahrzeuge mit Benzinmotoren den verschärften Vorschriften unterstünden, empfände der Bundesrat Hemmungen anzunehmen, die Initiative sei faktisch undurchführbar. Das ist ein ganz wesentlicher Unterschied zu der mehrfach zitierten Initiative für eine Rüstungspause.

In Kenntnis der ausserordentlich weitherzigen Praxis, die Bundesrat und Parlament bisher verfolgt haben, stellten wir bei Prüfung der Gültigkeitsfrage das alles fest, was Ich Ihnen nun kurz wiedergegeben habe. Ich bin dem Kommissionspräsidenten und der Kommission dankbar, dass

sie die Gelegenheit benutzt haben, durch sorgfältige Prüfung dieser heiklen Rechtsfrage uns alle zu zwingen, die Grenzen des Initiativrechtes mitzubedenken. Ich bedanke mich auch bei der Kommissionsmehrheit, obschon ich ihr aus den soeben geschilderten Gründen nicht folgen kann, dass sie Initianten – auch potentielle Initianten von morgen – darauf aufmerksam macht, dass dort, wo faktische Undurchführbarkeit gegeben wäre, Bundesrat und Parlament tatsächlich zur Ungültigerklärung kommen müssten. Der Unterschied zur Mehrheitsmeinung besteht einzig und allein darin, dass der Bundesrat den Konnex zwischen den Buchstaben a und b anders deutet, in ihm gleichsam eine Dauerwirkung erblickt und demzufolge sagt: Einzig der Fehler des 1. Januar 1977 kann nicht zur Ungültigerklärung führen.

Eine letzte Bemerkung zum Problem der Ungültigerklärung: Mit dem Inkrafttreten des neuen Bundesgesetzes über die politischen Rechte wird die Bundeskanzlei zu einer Vorprüfung der Volksinitiativen verpflichtet sein. Dabei wird die Bundeskanzlei ohne Zweifel die Gelegenheit benutzen, auch auf allfällige materielle Mängel des Initiativtextes aufmerksam zu machen. Es ist daher zu hoffen, dass inskünftig keine solchen Diskussionen mehr stattzufinden brauchen.

Gestatten Sie mir nun ganz wenige Bemerkungen zum Zweiten, nämlich zum materiellen Gehalt, der uns im Bundesrat einmütig zur Ablehnung der Initiative führte. Masshalten ist auch im Bereich der Volksrechte dringend erwünscht. Es war sicher eher bedauerlich, dass schon ein Jahr – ich begreife Herrn Urech, einen der Urheber des ganzen Fortschreitens zu verbesserten Umweltschutzbestimmungen – nachdem Sie in beiden Räten den Bericht des Bundesrates aus dem Jahre 1974 über Abgase und Lärm der Motorfahrzeuge gutgeheissen haben, die Initianten eine ganz ähnliche Zielvorstellung in Form der Initiative einbrachten. Die Frage des Masses sei erwähnt. Der Bundesrat stellte fest, dass entgegen dem, was man meinen könnte und was auch in der Diskussion immer wieder gesagt wurde, die Marschetappen, die in diesem Bericht enthalten waren und denen das Parlament zustimmte, peinlich exakt eingehalten worden sind. Ich rufe die Zielvorstellung in Erinnerung: Bis zum Jahre 1982 dürfen die ausgestossenen Mengen von Kohlenmonoxyd und Kohlenwasserstoffen höchstens noch 20 Prozent der Grenzwerte des Jahres 1974 nach ECE-Reglement Nr. 15 betragen, d.h. es werden noch ganze 10 Prozent dieser Schadstoffe eines nicht abgasentgifteten Fahrzeugs der Jahre 1968/1969 toleriert. Vergleichen Sie die Grenzwerte, und Sie spüren, wie nahe das, was Sie beschlossen haben, mit der Idee der Initianten in Verbindung gebracht werden kann.

Nun haben wir aber nicht einfach gute Wünsche in einen Bericht aufgenommen, sondern in Tat und Wahrheit wurde auf den 1. Oktober 1975 der nach ECE-Reglement Nr. 15 zugelassene Ausstoss von Kohlenmonoxyd und von Kohlenwasserstoffen um 20 Prozent bzw. 15 Prozent der 1974 geltenden Werte gesenkt. Auf den 1. Oktober 1976 wurden zudem nur noch Vergasersysteme zugelassen, deren Bauart Gewähr bietet, dass der nach ECE-Reglement Nr. 15 im Leerlauf erlaubte Höchstwert für Kohlenmonoxyd bei keiner der möglichen Einstellungen des Vergasersystems überschritten werden kann, und auf den 1. Januar 1977 haben wir eine Änderung der Verordnung über Bau und Ausrüstung der Strassenfahrzeuge in Kraft gesetzt, die im Laufe des Jahres weitere Verschärfungen bringt. Es scheint mir unerlässlich, dass wir die parlamentarischen Beratungen benutzen, um das auch dem ganzen Volk zu sagen. Wenn so getan wird, auch in Kreisen der Initianten, als ob Bundesrat und Parlament nicht ernst machen mit der Verbesserung der Voraussetzungen, die wir für die Lebensqualität als dringlich erachten, dann glaube ich, dass man eine Unterlassungssünde begeht. Man schafft dann gleichsam Begehrungsneurosen bei Menschen, die der irrgen Meinung sind, Bundesrat und Parlament hätten nicht bereits wertvolle, strenge Massnah-

men ins Auge gefasst, um in diesen wenigen Jahren die vorgegebenen Ziele zu verwirklichen.

Ich muss eine weitere Bemerkung anbringen, weil wir mittleren in internationalen Verhandlungen stehen. In beiden Ratskommissionen wurde die Frage aufgeworfen, ob wir denn nicht den Alleingang dieser Zusammenarbeit im europäischen Raum vorziehen könnten, mit anderen Worten, ob wir, wenn diese ECE-Reglemente nicht total nach unseren Vorstellungen geändert würden, nicht besser diese Abkommen kündigen sollten. Wir haben 2 Millionen immatrikulierte Fahrzeuge bei uns, aber es kommen pro Jahr zwischen 45 und 50 Millionen Autofahrer mit Ihren Vehikeln in unser Land. Stellen Sie sich nun selbst vor, ob es sinnvoll sei, so zu tun, als ob wir dieses Problem allein zu lösen vermöchten, oder ob es nicht viel besser sei, den echten partnerschaftlichen Kontakt mit diesen Automobilproduzentenländern herzustellen und dort beizutragen, dass unsere Umweltschutzideen in einem solchen internationalen Abkommen Aufnahme finden. Aufgrund des neuesten Standes der Verhandlungen, kann ich Ihnen berichten – wir haben im Bundesrat an der vorletzten Sitzung darüber beraten –, dass unsere Delegation viele Anträge durchbrachte, aber nicht alles. Das bedeutet beispielsweise bei der Herabsetzung der Schadstofflimitten folgendes: Der von der Schweiz eingereichte Vorschlag sah gemäß den Zielsetzungen des Lärm- und Abgasberichtes des Bundesrates vom 20. November 1974 eine Herabsetzung der Schadstofflimitten auf den nächsten 1. Januar vor, und zwar für CO und HC um 50 Prozent gegenüber den ursprünglichen Limitten und für NOx um rund 30 Prozent gegenüber den auf den 1. März 1977 in Kraft getretenen Limitten des ECE-Reglementes Nr. 15. Das was wir verwirklichen könnten, obwohl die anderen zuerst nicht so weit gehen wollten, ist folgendes: Für CO wäre man bereit, um 35 Prozent und für HC um 25 Prozent gegenüber den ursprünglichen Limitten und für NOx um 15 Prozent gegenüber den am 1. März 1977 in Kraft getretenen Limitten neue Werte festzusetzen. Das wären Reduktionen, die einen Kompromiss beinhalten. Wir stellten im Bundesrat fest, dass es eindeutig im Interesse unseres Landes liege, unserer Verhandlungsdelegation die Kompetenz einzuräumen, einer solchen Lösung zuzustimmen, weil wir damit, verglichen mit dem Status quo ante, einen deutlichen Fortschritt erzielen. Niemand wird es zu bestreiten wagen; es hat aber die Wirkung – ich sagte es bereits im Nationalrat –, dass wir in diesem speziellen Bereich eine Erstreckung um über ein Jahr, und das immer in der Marschzeit ab jetzt bis zum Endziel 1982, in Kauf nehmen müssen. An den Endzielen und an der Verwirklichungsmöglichkeit pro 1982 ändert sich nichts. Ich glaube, diese Flexibilität muss man einer Regierung ganz einfach zubilligen. Es wäre mit dem Volk gespielt, wenn man so täte, als ob wir diese europäische Partnerschaft nicht brauchten, als ob wir alles allein machen könnten. Es lag mir daran, Sie unverzüglich vollumfänglich zu informieren und Ihnen auch zu zeigen – und damit auch den Initianten –, dass wir die abgegebenen Erklärungen einhalten. Damit antworte ich auch Herrn Heimann, der mich bat, unsere Absichten möglichst präzis deutlich zu machen.

Ein letztes: Man hat uns aus dem Initiantenkreis gebeten, doch bereits abgegebene Erklärungen inklusive das, was wir im Abgasbericht schriftlich einbrachten und was Sie in beiden Räten einmütig anerkannt und selbst zum Beschluss erhoben haben, noch einmal zu bestätigen. Ich lehne eine solche Praxis ab. Sie würde dazu führen, dass man jedes abgegebene Wort ein zweites Mal aussprechen müsste. Resultat: Einmal gesagt genügt nicht! Damit zerstören wir die Glaubwürdigkeit der Erklärungen, die eine Regierung oder die ein Parlamentarier im Parlament abgibt. Wir können den Dialog in einer Art und Weise diskreditieren, dass ich vor einem echten Schaden für unser demokratisches Gespräch auch mit dem Volk warnen müsste.

Ich fasse zusammen: Sie verspüren aus den soeben gemachten Ausführungen zum zweiten Teil, dass der Bun-

desrat der Auffassung ist, die einmal begonnene Marschroute sollte weiter beschritten werden. Die Marschetappen sind Ihnen geschildert worden. Die Ziele sind klar; sie können bis 1982 erreicht werden. Wir werden auch mit den Partnern in diesem ECE-Reglement zum Ziele kommen. Noch einmal füge ich bei: Ich bin dankbar, dass Sie uns Gelegenheit geben, das schwierige Rechtsproblem gültiger oder aber ungültiger Initiativen noch einmal zu überdenken. Wenn wir zu einer Wertung kamen, die in Kenntnis der Risiken letzten Endes nicht zur Ungültigkeitserklärung führten, dann hoffe ich, das mit den Argumenten des Bundesrates deutlich gemacht zu haben.

**Präsident:** Ich schlage Ihnen folgendes Vorgehen vor: Wir stimmen ab über die Gültigkeit oder Ungültigkeit der Initiative. Anschliessend bereinigen wir den Bundesbeschluss je nach dem Ergebnis, entweder nach Vorlage der Kommission oder nach der Vorlage des Bundesrates. Anschliessend behandeln wir dann noch die Motion des Nationalrates.

#### Zustimmung – Adhésion

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	12 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	17 Stimmen

**Präsident:** Wir bereinigen die Anträge des Bundesrates denen der Nationalrat zugestimmt hat.

#### Titel und Ingress, Art. 1 und 2

#### Titre et préambule, art. 1 et 2

**Honegger, Berichterstatter:** Darf ich wiederholen, was einige Votanten in der Diskussion dargelegt haben, dass es ausserordentlich zu begrüssen wäre, wenn die Initianten, die ja selbst zugegeben haben, dass sie über die Fristen gestolpert sind, ihr Volksbegehren nun zurückziehen würden. Herr Bächtold hat diesen Wunsch ja ausdrücklich auch geäusserzt. Damit könnte wohl eine unnötige Volksabstimmung, die meines Erachtens nur Verwirrung stiften wird, vermieden werden. Darf ich in Ihrem Namen die Hoffnung aussprechen, dass bei den Urhebern der Initiative anstelle des Prestiges doch noch die Vernunft siegen wird.

Im übrigen bitte ich Sie, dem Beschluss des Nationalrates zuzustimmen.

#### Angenommen – Adopté

#### Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlusentwurfes	22 Stimmen
Dagegen	1 Stimme

#### Motion des Nationalrates (Kommission)

8. März 1977

#### Wortlaut der Motion

Der Bundesrat wird ersucht, den maximal zulässigen Blei-gehalt im Motorenbenzin spätestens ab 1. Januar 1978 auf 0,15 g pro Liter Benzin herabzusetzen.

#### Motion du Conseil national (Commission)

du 8 mars 1977

#### Texte de la motion

Le Conseil fédéral est prié d'abaisser, pour le 1er janvier 1978 au plus tard, la teneur maximale autorisée du plomb dans l'essence des moteurs à 0,15 gramme par litre.

**Honegger, Berichterstatter:** Der Nationalrat hat im Zusammenhang mit der soeben behandelten Initiative eine Motion seiner Vorberatenden Kommission gutgeheissen, die den Bundesrat ersucht, den maximal zulässigen Blei-gehalt im Motorbenzin auf den 1. Januar 1978 auf 0,15 g pro Liter Benzin herabzusetzen.

Herr Heimann hat in der vorangegangenen Diskussion erklärt, diese Motion sei nicht durchführbar, weil diese Frist des 1. Januar 1978 illusorisch sei. Er hat der Mehrheit der Kommission den Vorwurf gemacht, wir seien nicht konsequent. Darf ich darauf aufmerksam machen, dass dem Bericht der Arbeitsgruppe für Fragen des Motorbenzins zuhanden des Eidgenössischen Departements des Innern, den Sie – so glaube ich wenigstens – erhalten haben, ein Brief des Eidgenössischen Departements des Innern, von Herrn Bundesrat Hürlmann unterzeichnet, beigelegt ist. Darin heisst es: «Es wird in Aussicht genommen, auf den 1. Januar 1978 den Bleigehalt im Normalbenzin von bisher 0,4 auf 0,15 g pro Liter herabzusetzen.» Auch der Bundesrat hat sich im Nationalrat bereit erklärt, die Motion der nationalrätslichen Kommission entgegenzunehmen, allerdings mit der Einschränkung, dass sich dieses Begehr nur auf Normalbenzin beziehen könne. Der Nationalrat hat von dieser Erklärung des Bundespräsidenten Kenntnis genommen.

Unsere Kommission empfiehlt Ihnen, dieser Motion ebenfalls zuzustimmen und sie an den Bundesrat zu überweisen. Der Bundesrat ist mit der Ueberweisung einverstanden.

#### Abstimmung – Vote

Für Ueberweisung der Motion	24 Stimmen (Einstimmigkeit)
-----------------------------	--------------------------------

#### An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

Schluss der Sitzung um 11.40 Uhr

La séance est levée à 11 h 40

## **Luftverschmutzung durch Motorfahrzeuge. Volksbegehrung**

### **Pollution de l'air par les véhicules à moteur. Initiative populaire**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1977
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	06
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	76.078
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	16.03.1977 - 08:00
Date	
Data	
Seite	84-93
Page	
Pagina	
Ref. No	20 005 653