

# Bundesblatt

Bern, den 4. Juni 1971 123. Jahrgang Band I

Nr. 22

Erscheint wöchentlich. Preis: Inland Fr. 44.– im Jahr, Fr. 26.– im Halbjahr. Ausland Fr. 58. im Jahr, zuzüglich Nachnahme- und Postzustellungsgebühr. Inseratenverwaltung: Permedia, Publicitas-Zentraldienst für Periodika, Hirschmattstrasse 36, 6002 Luzern, Tel. 041/23 66 66

10 929

## Botschaft

### des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Gesuch um Bewilligung der Gebührenerhebung an einer privaten Autostrasse über die Gemmi

(Vom 12. Mai 1971)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Wir beehren uns, Ihnen hiermit den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über das Gesuch um Erteilung einer Bewilligung zur Erhebung von Gebühren an einer zu erstellenden privaten Autostrasse über die Gemmi vorzulegen.

## Übersicht

Nach Artikel 37 Absatz 2 der Bundesverfassung dürfen für den Verkehr auf Strassen, die im Rahmen ihrer Zweckbestimmung der Öffentlichkeit zugänglich sind, keine Gebühren erhoben werden. Die Bundesversammlung kann jedoch in besonderen Fällen Ausnahmen bewilligen. Die Vereinigung zur Förderung des Baues einer Autostrasse über die Gemmi (Aktionskomitee Pro Gemmi) hat uns zu Ihren Händen das Gesuch um Erteilung einer Bewilligung zur Erhebung von Gebühren an der von ihr projektierten Gemmistrasse vorgelegt. Auf Grund der nachstehenden Erwägungen beantragen wir Ihnen die Ablehnung des Gesuches.

## I. Das Begehren

Am 11. Juli 1959 hat uns das Aktionskomitee Pro Gemmi das Gesuch unterbreitet, es sei ihm gestützt auf Artikel 37 Absatz 2 der Bundesverfassung zugunsten einer zu gründenden Bau- und Betriebsgesellschaft die Bewilligung zur Erhebung von Gebühren auf der von dieser Gesellschaft zu bauenden Autostrasse von Kandersteg über den Gemmi pass nach Leukerbad zu erteilen, verbunden mit dem Recht zur Vornahme der nötigen Landenteignungen.

Begründet wird das Gesuch damit, dass die Idee des Baues einer solchen Strassenverbindung, die vom Berner Oberland ins Zentrum des Kantons Wallis führe und eine direkte Verbindung zum Simplonpass bilde, schon seit langer Zeit

im Volke verwurzelt sei; durch den Bau und Betrieb dieser Strasse könnten die Wirtschaft und insbesondere der Fremdenverkehr des Kantons Wallis und des Berner Oberlandes in hohem Masse begünstigt werden. Als direkte Verbindung zum Simplon komme der Gemmistrasse aber auch internationale Bedeutung zu. Zudem erweise sie sich als schätzenswerte neue Verbindung zur Route des Grossen St. Bernhard und ermögliche einen bessern Zugang zum Volks- und Rheumasanatorium in Leukerbad. Ferner habe sie den Vorteil, dass die Touristen bei schlechter Witterung ihre Fahrzeuge auf die Lötschbergbahn verladen könnten, ohne hierfür grosse Umwege in Kauf nehmen zu müssen.

## II. Das Projekt

Nach dem «Konzessionsprojekt» würde die Gemmistrasse als zweispurige, 7,5 m breite Autostrasse mit zwei künstlich belüfteten Scheiteltunneln, vier Lehnentunneln und einigen Hanggalerien (Schnee- und Lawinenschutz) erstellt. Das Trasse würde von Kandersteg durch den Gallert ins Ueschinental und von dort durch den ersten Scheiteltunnel unter dem Gellihorn nach der Winteregg führen, von wo eine Stichstrasse nach dem Stock vorgesehen ist. Von der Winteregg ginge die Linienführung über die Spittelmatte nach dem Schwarzenbach und zum Daubensee, wo die Kulmination der Strasse auf 2220 m ü. M. erreicht würde. Von hier soll eine Stichstrasse nach der Gemmipasshöhe führen. Der zweite Scheiteltunnel würde beim Daubensee beginnen, durch den Plattengrat stossen und bei der Clawinalp enden. Von dieser Aussichtsterrasse verlief die Strasse in wenigen Kehren nach Leukerbad hinunter, wo eine Umfahrung des Kurortes vorgesehen ist.

Der von der technischen Kommission der Vereinigung Pro Gemmi ausgearbeitete Kostenvoranschlag sieht in einer generellen Studie, auf den Stand von 1968 gebracht, für die 30 km lange Gemmistrasse Gesamtkosten von 120 Millionen Franken vor (Stand 1962: 90 Mio. Fr.). In diesem Betrag sind die Kosten für die beiden Stichstrassen Winteregg–Stock und Kulmination–Gemmipasshöhe, 4,4 km Tunnel und 4,0 km Schneegalerien in vorfabriziertem Spannbeton inbegriffen. Die Vereinigung Pro Gemmi ist der Auffassung, dass die Berücksichtigung allerneuer Baumethoden nach verschiedenen Richtungen hin Einsparungen ermöglichen und dass deshalb der erwähnte Finanzbedarf von 120 Millionen Franken ausreichen würde.

Die Finanzierung des Baues und Betriebes der Gemmistrasse durch Gründung einer Aktiengesellschaft und Ausgabe von Obligationen soll durch eine angemessene Gebührenerhebung sichergestellt werden. Den Rentabilitätsberechnungen vom September 1968 werden für die zweihunderttägige Betriebsdauer (April–Oktober) folgende Frequenzen zugrunde gelegt:

Personenwagen .....	400 000
Autocars .....	10 000
Lastwagen .....	5 000
Motorräder, Roller, Mopeds .....	20 000

Bei Erhebung einer Gebühr von 17 bis 20 Franken für Personenwagen, von 4 Franken je Sitzplatz für Autocars, einer Grundtaxe von 40 Franken zuzüglich 10 Franken je Tonne für Lastwagen und von 5 Franken für Motorräder, Mopeds und Roller rechnet die Vereinigung mit einer Jahreseinnahme von insgesamt 8,9 Millionen Franken. Demgegenüber sieht sie jährliche Gesamtausgaben von ebenfalls 8,9 Millionen Franken vor, nämlich 6,6 Millionen Franken für die Verzinsung des investierten Kapitals von 120 Millionen Franken, 1,0 Millionen Franken für Betrieb und Unterhalt und 1,3 Millionen Franken für Abschreibung und Reserve. Damit wäre das Jahresbudget von Anfang an ausgeglichen und der Betrieb dieser Alpenstrasse demnach selbsttragend. Wir sehen uns indessen veranlasst, im Kapitel V über die Gesamtbeurteilung des Projektes auf diese Rechnungsgrundlagen zurückzukommen.

### III. Bisheriges Vorgehen

Zu dem am 11. Juli 1959 von der Vereinigung Pro Gemmi eingereichten Gesuch hat der Bundesrat erstmals im Oktober 1959 Stellung genommen und der Vereinigung mitgeteilt, auf das Begehren um Erteilung einer Bewilligung für die Erhebung von Durchfahrtsgebühren auf der projektierten Gemmistrasse könne erst eingetreten werden, wenn die Bundesversammlung das Nationalstrassennetz festgelegt und der Bundesrat das mit Bundeshilfe auszubauende Hauptstrassennetz neu bestimmt habe. Gleichzeitig wurde darauf hingewiesen, dass die Kommission des Eidgenössischen Departementes des Innern für die Planung des Hauptstrassennetzes nach gründlicher Untersuchung des Gesamtproblems als Verbindung zwischen den Kantonen Bern und Wallis eine Nationalstrasse über den Rawil vorgeschlagen habe, und dieser Vorschlag sei im anschliessenden Vernehmlassungsverfahren von den beiden beteiligten Kantonen gutgeheissen worden.

Nachdem das Nationalstrassennetz durch Beschluss der Bundesversammlung vom 21. Juni 1960 (AS 1960 872) festgelegt worden war und der Bundesrat im März 1961 das neue Hauptstrassennetz beschlossen hatte, waren die Voraussetzungen zur Behandlung des Gesuches der Vereinigung Pro Gemmi erfüllt.

Mit Schreiben vom 13. April 1960 war inzwischen das Eidgenössische Departement des Innern mit dem Ersuchen an die Regierungen von Bern und Wallis gelangt, sie möchten zum vorgelegten Projekt Stellung nehmen. In seinem Antwortschreiben vom 4. November 1960 äusserte sich der Staatsrat des Kantons Wallis positiv zum Gemmiprojekt; er brachte lediglich den Vorbehalt an, dadurch dürfe die Inangriffnahme der Nationalstrasse über den Rawil in keiner Weise in Frage gestellt oder irgendwie verzögert werden. Auch der Regierungsrat des Kantons Bern stellte in seinem Schreiben vom 24. März 1961 fest, dass der durch Bundesbeschluss vom 21. Juni 1960 zur Nationalstrasse erklärten Rawilstrasse der Vorrang gegenüber dem Gemmiprojekt einzuräumen sei; erst nach Fertigstellung des Rawils dürfe mit dem Bau der Gemmistrasse begonnen werden. Die gründlichen Untersuchungen der vom Eidgenössischen Departement des Innern seinerzeit eingesetzten Planungskommission hätten zudem nachge-

wiesen, dass das Gebiet des Gemmipasses für die Führung einer modernen Alpenstrasse ungeeignet sei, weil die topographischen Hindernisse nur mit extremen technischen Lösungen und daher mit hohen Baukosten überwunden werden könnten. Das Projekt sehe eine Anlage vor, die nur während 6–7 Monaten im Jahr benützbar bleibe. Die Bedeutung einer solchen Strasse müsse daher vorwiegend im Touristenverkehr gesucht werden. Durch die beiden leistungsfähigen Luftseilbahnen Kandersteg–Stock und Leukerbad–Gemmipass sei die Region des Daubensees dem Berggänger und Touristen bereits gut erschlossen, so dass in naher Zukunft das Bedürfnis für einen Strassenbau nicht dringend erscheine. Auf alle Fälle liessen sich die hohen Investitionskosten vorläufig nicht rechtfertigen; vielmehr sei vorerst die Inbetriebnahme der Rawilstrasse abzuwarten, um sich über die Verkehrsbedürfnisse jener Region ein klares Bild zu verschaffen. Bedenken wurden ferner in bezug auf einen empfindlichen Verkehrsverlust der Bern-Lötschberg-Simplon-Bahn (BLS) geäussert, indem die rationelle Ausnützung bereits vorhandener Transporteinrichtungen beeinträchtigt und die Bahn jener Mittel beraubt würde, auf die sie zur Einhaltung ihrer Verpflichtungen und zur laufenden Erneuerung der Anlagen angewiesen sei. Wenn es sich darum handle, die Interessen der Lötschbergbahn und des Strassenverkehrs aufeinander abzustimmen, so stünden im Sinne von Etappenlösungen folgende Möglichkeiten zur Prüfung offen: erstens der Ausbau der Verladeanlagen der BLS am Lötschberg und der Ausbau der Strasse Goppenstein–Gampel und zweitens der Bau der Gemmi-strasse.

Auf Grund dieser Stellungnahmen der beiden Kantone Bern und Wallis wandte sich der Bundesrat am 18. April 1962 mit folgenden rechtlichen Erwägungen über das weitere Vorgehen an die Vereinigung Pro Gemmi: Sie habe der Bundesversammlung das Gesuch um Bewilligung der Erhebung von Durchfahrtsgebühren an der projektierten, privaten Gemmistrasse gestützt auf Artikel 37 Absatz 2 BV eingereicht. Würde die Ausnahmegewilligung verweigert, so wäre das Schicksal der projektierten Strasse besiegelt, denn ohne Gebührenerhebung lasse sich dieser Strassenbau nicht finanzieren. Aber auch wenn die Bundesversammlung die Ausnahmegewilligung erteilen würde, sei damit nur der grundsätzliche Entscheid über die Zulässigkeit einer Gebührenerhebung getroffen. Einen weiter gehenden Einfluss auf die kantonale Strassenhoheit habe dieser Entscheid nicht. Sowohl nach kantonalem bernischen wie nach Walliser Recht sei für den Bau der Privatstrasse überdies eine kantonale Konzession notwendig, die die erforderlichen Vorschriften über den Bau, den Unterhalt und den Betrieb der Strasse zu enthalten hätten (z. B. Art. 44 des bernischen Gesetzes vom 14. Oktober 1934 über den Bau und Unterhalt der Strassen; heute: Art. 43 des Gesetzes vom 18. Februar 1964 über Bau und Unterhalt der Strassen). Die Kantone seien auch befugt, in ihren Konzessionen dem Privatunternehmen weiter gehende Auflagen zu überbinden. So könnte der Kanton Bern in seiner Verleihung wohl seinen Willen durchsetzen, dass die private Gemmistrasse erst erstellt werden dürfe, wenn die Rawilstrasse im Betrieb stehe und wenn die in seiner Stellungnahme erwähnte Verbesserung der Autotransportanlagen durch den Lötschberg verwirklicht sei. – Bei dieser Sachlage stelle sich die Frage, ob die Bundesversammlung verpflichtet

sei, ein ihr eingereichtes Gesuch um Benützungsgebühren materiell zu behandeln und zu entscheiden, bevor es dem Gesuchsteller durch Gewährung einer kantonalen Konzession rechtlich überhaupt möglich sei, die projektierte, gebührenpflichtige Strasse zu bauen. Diese Frage werde sich nicht nur im vorliegenden, sondern auch in weitem Fällen von Projekten gebührenpflichtiger Strassen stellen. Nach Auffassung des Bundesrates rechtfertige es sich, der Bundesversammlung nur dann einen materiellen Gebührenentscheid zu beantragen, wenn der Gesuchsteller über die erforderliche Konzession mit Enteignungsrecht verfüge und demzufolge ein aktuelles Interesse an einem Gebührenentscheid habe.

In der Folge hat der Staatsrat des Kantons Wallis mit Beschluss vom 29. Januar 1963 der Vereinigung Pro Gemmi die Konzession für den Bau einer privaten Autostrasse über die Gemmi erteilt. An die Konzession knüpfte er u. a. die Vorbehalte, die Verleihung schliesse keine finanzielle oder sonstige Beteiligung des Kantons in sich und die Priorität des Baues der Rawilstrasse bleibe vorbehalten.

Mit Beschluss vom 4. September 1963 hat der Berner Grosse Rat seinerseits die Konzession für den Bau der privaten Autostrasse unter den Bedingungen verlihen, für die Erteilung der Baubewilligung durch den Regierungsrat sei dessen Genehmigung des Finanzierungsplanes des Unternehmens sowie der Ausführungspläne für den Strassenbau erforderlich; der Kanton übernehme gegenüber dem Unternehmen keinerlei Verpflichtungen für irgendwelche Schwierigkeiten, die sich während des Baues oder nachher einstellen sollten, und es werde an die Baukosten der Gemmistrasse kein Staatsbeitrag geleistet.

Unter dem Eindruck der beiden dringlichen Bundesbeschlüsse vom 13. März 1964 über «die Bekämpfung der Teuerung durch Massnahmen auf dem Gebiete des Geld- und Kapitalmarktes und des Kreditwesens» einerseits und über «die Bekämpfung der Teuerung durch Massnahmen auf dem Gebiete der Bauwirtschaft» andererseits sowie als Folge einer Audienz, die der Vorsteher des Eidgenössischen Departementes des Innern der Vereinigung Pro Gemmi am 10. Juni 1964 gewährte, verlangte die Gesuchstellerin mit Schreiben vom 26. Juni 1964 eine vorläufige Sistierung des eingeleiteten Gebührenbewilligungsverfahrens. Gleichzeitig erklärte die Vereinigung, sie wolle vorerst allfällige neue Möglichkeiten der Strassenführung überprüfen und das Ergebnis der Studie eines von ihr beauftragten Ingenieurs über einen Basistunnel vom Gasterntal direkt nach Leukerbad abwarten.

Zwei Jahre später, am 29. Juni 1966, gelangte die Vereinigung Pro Gemmi mit der Bitte an den Vorsteher des Eidgenössischen Departementes des Innern, das Gesuch sei nunmehr vom Bundesrat weiterzubehandeln und der Bundesversammlung zum Entscheid vorzulegen, nachdem sich die Verhältnisse seit seiner Sistierung geklärt hätten. Das Projekt eines Basistunnels vom Gasterntal nach Leukerbad müsse fallen gelassen werden, weil die Kosten mehr als das Doppelte der Baukosten für das ursprüngliche Projekt, d. h. das «Konzessions-Projekt», betragen würden. Allerdings seien derzeit die dem ursprünglichen Projekt zugrunde gelegten Kostenberechnungen von 1962 überholt; im Zeitpunkt des Vorliegens einer Gebührenerhebungsbewilligung müssten daher neue Kalkulationen

angestellt werden. Die Korrektur müsse in einer Anpassung der Durchfahrtsgebühren gesucht werden, die ohne Schwierigkeiten eine gewisse Erhöhung ertragen dürften. Eine Korrektur ergäbe sich auch auf Grund der Erhöhung der Obligationenzinssätze um  $\frac{1}{2}$  bis 1 Prozent, sofern angenommen werde, dass der Kapitalmarkt in den nächsten drei oder vier Jahren etwa das gleiche Niveau beibehalte.

Zufolge dieses Begehrens um Wiederaufnahme des Gesuches der Vereinigung Pro Gemmi sah sich das Eidgenössische Departement des Innern veranlasst, mit Schreiben vom 11. Juni 1968 erneut die Stellungnahmen der direkt betroffenen Kantone Bern und Wallis einzuholen. Das Schreiben wies darauf hin, dass in bezug auf die verkehrspolitische Bedeutung des Gemmi-Projektes seit der Stellungnahme der Kantone Bern und Wallis vom Jahre 1960/61 insofern neue Tatsachen eingetreten seien, als sich inzwischen die wirtschaftlichen und finanziellen sowie die Verhältnisse auf dem Baumarkt verändert hätten. Sodann sei durch den Beschluss des Bundesrates vom 15. August 1967 das langfristige Bauprogramm für die Nationalstrassen festgelegt worden, das vorsehe, dass der Rawilübergang voraussichtlich erst im Jahre 1974 begonnen und erst gegen Ende der siebziger Jahre dem Verkehr übergeben werden könne. Als Ausgleich für diese Einstufung des Rawils im Bauprogramm für die Nationalstrassen habe der Bundesrat mit Beschluss vom 15. Mai 1968 die Strassenverbindungen Spiez-Kandersteg und Goppenstein-Gampel vorübergehend in das mit Bundeshilfe auszubauende Hauptstrassennetz aufgenommen, was ermögliche, diese Verbindungen zur «rollenden Strasse» durch den Lötschbergtunnel derart auszubauen, dass sie dem ständig zunehmenden Verkehr gewachsen seien. Insbesondere diese letztere Massnahme des Bundes sei bei der Überprüfung des Gesuches der Vereinigung Pro Gemmi mitzuberücksichtigen. Die Kantone hätten sich aber auch darüber zu äussern, ob die seinerzeit gestellte Bedingung, wonach das Gemmi-Projekt erst nach dem Bau des Rawils verwirklicht werden soll, nach wie vor Gültigkeit habe. Weiter hätten sich die Kantone zu den Kostenschätzungen und Finanzierungsangaben der Vereinigung Pro Gemmi auszusprechen und die Frage zu beantworten, welche Regelung für die Festsetzung der Durchfahrtsgebühren vorgesehen werde. Die Bundesbehörden ihrerseits müssten festhalten, dass eine jegliche finanzielle Haftung oder Unterstützung einer privaten Gemmi-Strasse durch den Bund sowohl in bezug auf den allfälligen Bau als auch den Betrieb ausgeschlossen sei. Dabei wurde auf den Vertrag hingewiesen, den der Bund seinerzeit mit den Kantonen Waadt und Wallis über den Ausschluss einer finanziellen Beteiligung des Bundes beim Bau und Betrieb des Strassentunnels durch den Grosse St. Bernhard abgeschlossen hat (BBl 1958 II 1022).

Gleichzeitig mit der Einholung der Stellungnahmen der Kantone Bern und Wallis führte das Eidgenössische Departement des Innern ein bundesinternes Vernehmlassungsverfahren durch. Andererseits gelangte das Eidgenössische Amt für Strassen- und Flussbau am 20. Juni 1968 mit dem Ersuchen an die Vereinigung Pro Gemmi, eine auf neueren Unterlagen beruhende Kosten-, Finanzierungs- und Rentabilitätsrechnung über das Gemmi-Projekt einzureichen. Die mit Schreiben der Gesuchstellerin vom 18. September 1968 zur Verfügung gestellten Berechnungen sind summarisch im Kapitel II hiervor wiedergegeben.

#### **IV. Die Stellungnahmen der Kantone und der interessierten Bundesstellen**

In seiner neuen Stellungnahme vom 29. Juli 1968 hält der Staatsrat des Kantons Wallis an derjenigen vom 4. November 1960 grundsätzlich fest. Sie sei lediglich dahingehend zu ergänzen, dass das Gemmiprojekt erst nach dem Bau des Rawils und dem Ausbau der Strecke Goppenstein–Gampel verwirklicht werden dürfe. Eine finanzielle Beteiligung des Kantons am Bau und Betrieb der Gemmistrasse bleibe ausgeschlossen. Die Schätzung der Baukosten von 90 Millionen Franken (ohne Teuerung) für die 30 km lange Strecke scheine weit unter den heutigen Preisen zu liegen. Die Festsetzung der Gebühren für die Durchfahrt sei den Eigentümern der Strasse zu überlassen.

Der Regierungsrat des Kantons Bern teilt in seiner letzten Stellungnahme vom 11. November 1969 seinerseits mit, dass nach wie vor der Beschluss des Grossen Rates vom 4. September 1963 massgebend sei, mit welchem der Vereinigung Pro Gemmi die Konzession für den Bau und Betrieb einer privaten Autostrasse über die Gemmi erteilt worden sei. Die an die Konzessionserteilung geknüpften Bedingungen – Bestimmung des Zeitpunktes für den Baubeginn durch den Regierungsrat, wobei der Rawilstrasse der Vorrang eingeräumt werde, Ausschluss jeglicher Verpflichtung des Kantons gegenüber der Vereinigung während und nach dem Bau des Projektes, Ausschluss eines Staatsbeitrages – würden aufrechterhalten. Nach den Erfahrungen des Kantons lägen die von der Vereinigung Pro Gemmi angegebenen Baukosten von 90 Millionen Franken für eine 30 km lange Alpenstrasse unter den heute erforderlichen Aufwendungen. Eine verbindliche Kostenrechnung sei jedoch erst auf Grund eines baureifen Ausführungsprojektes möglich. Für die Regelung der Durchfahrtsgebühren habe die Strasseneigentümerin Vorschläge zu unterbreiten, die vom Kanton wohlwollend geprüft würden.

Wie bereits im Jahre 1961 äusserten sich die interessierten Bundesstellen auch in dem 1968 durchgeführten bundesinternen Vernehmlassungsverfahren ablehnend oder zumindest sehr kritisch zum Projekt der Vereinigung Pro Gemmi. Ihre letzten Stellungnahmen können wie folgt zusammengefasst werden:

In forstlicher Hinsicht wird die projektierte Gemmistrasse abgelehnt. Die Strasse würde ausgedehnte Waldungen zerstückeln und zum Teil weitgehend zerstören. Jedenfalls müsste für alle Beeinträchtigungen vollwertiger Ersatz durch Neuaufforstungen geleistet werden. Auch aus Gründen des Natur- und Heimatschutzes sei das Projekt abzulehnen weil mit der Erschliessung neuer Landschaften für den Verkehr grundsätzlich Mass gehalten werden müsse. Der Gemmipass werde von allen Routen nach dem Wallis am meisten begangen und biete dem Wanderer eine wundervolle Aussicht auf die Walliser Alpen und auf Leukerbad. Aber auch botanisch und heimatkundlich sei die Gemmi überaus interessant. Ein Eingriff in diese Landschaft müsse vermieden werden.

Militärisch gesehen würde die Gemmistrasse wohl weitere Übungsgebiete erschliessen; dieser Vorteil würde aber dadurch mehr als aufgehoben, dass durch die Strasse selber und durch den zunehmenden Touristenverkehr die Schiessmöglichkeiten noch mehr als bisher eingeschränkt würden.

Wirtschaftlich wird der Bau einer neuen Alpentransversale parallel zum beschlossenen Rawil und der bestehenden Verbindung durch den Lötschbergtunnel als Fehlinvestition bezeichnet, um so mehr, als die neue Verbindung die durchfahrenen Gebiete wirtschaftlich kaum zu befruchten vermöchte. Andererseits müsste die Gemmistrasse, selbst wenn kostendeckende Durchfahrtsgebühren erhoben werden könnten, unmittelbare Auswirkungen auf den Autoverladeverkehr Kandersteg–Goppenstein und Kandersteg–Brig bzw. Iselle sowie auf den Güterverkehr der BLS haben. Dadurch würde die rationelle Ausnutzung vorhandener und noch ausbaufähiger Transporteinrichtungen der BLS in Frage gestellt. Schliesslich würden durch den Bau der Gemmistrasse während längerer Zeit grössere finanzielle Mittel sowie umfangreiche technische Kapazitäten und insbesondere Arbeitskräfte gebunden, die für andere, dringlichere Bauaufgaben benötigt würden.

Gestützt auf die Meinungsäusserungen der beteiligten Kantone und die Stellungnahmen der interessierten Bundesstellen ist der Bundesrat in einem Vorentscheid vom 7. Juli 1970 über die Opportunität einer Gemmistrasse zu folgendem Ergebnis gelangt:

Das Gesuch der Vereinigung zur Förderung des Baues einer Autostrasse über die Gemmi (Pro Gemmi) sei der Bundesversammlung zur Ablehnung zu empfehlen. Das Departement des Innern habe eine entsprechende Botschaft auszuarbeiten. Vorher sei die Vereinigung Pro Gemmi durch das Departement des Innern anzufragen, ob sie angesichts des ablehnenden Antrages des Bundesrates an die Bundesversammlung an ihrem Gesuch festhalte.

Zu dem der Vereinigung Pro Gemmi am 14. September 1970 bekanntgegebenen Bundesratsbeschluss teilte diese dem Eidgenössischen Departement des Innern mit Schreiben vom 21. Oktober 1970 mit, der Verwaltungsrat der Vereinigung habe nach Prüfung aller Argumente ohne Gegenstimme beschlossen, an dem vor elf Jahren eingereichten Gesuch festzuhalten. Die Argumente verschiedener Bundesämter erschienen den Befürwortern der Gemmistrasse abwegig und von einer wenig zuversichtlichen Beurteilung der künftigen wirtschaftlichen und touristischen Entwicklung unseres Landes getragen. Hinweise auf die gegenwärtige Lage des Arbeits- und Kapitalmarktes seien wenig verständlich, weil nach einer Gutheissung des Gesuches durch die Bundesversammlung die Vorbereitungsarbeiten noch geraume Zeit beanspruchen würden und an einen Baubeginn erst gedacht werden könne, wenn genügend Personal und Kapital zur Verfügung stünden. Gemäss der seinerzeitigen Zusage sei daher eine Botschaft auszuarbeiten und diese mit dem Gesuch der Vereinigung Pro Gemmi unverzüglich der Bundesversammlung zum Entscheid vorzulegen.<sup>4</sup>

## V. Erwägungen und Antrag

Da die Kantone Bern und Wallis, wie vorstehend erwähnt, in ihren Konzessionen den Bau der privaten Gemmistrasse an die Bedingung geknüpft haben, vorerst sei die Rawilroute zu erstellen, könnte eingewendet werden, das Gesuch der Vereinigung Pro Gemmi sei gegenwärtig gar nicht aktuell. Es sei die Erfüllung dieser Bedingung abzuwarten, bevor darüber befunden werde, ob der Vereinigung die Bewilligung zur Gebührenerhebung zu erteilen sei; dies um so mehr, als die Vereinigung erst den Nachweis zu erbringen hätte, dass sie in der Lage sei, das für den Bau der Gemmistrasse notwendige Kapital aufzubringen. Diesen Argumenten entgegnet aber die Vereinigung zu Recht, sie sei sich dessen wohl bewusst, dass im gegenwärtigen Zeitpunkt nicht an den Bau der Strasse zu denken sei; denn die Beschaffung der notwendigen Finanzen und die Bauvorbereitungen würden längere Zeit beanspruchen. Ohne den Grundsatzentscheid der Bundesversammlung darüber, ob die Gebührenerhebung bewilligt werde, sei aber eine Finanzierung des Werkes nicht zu bewerkstelligen. Kein Geldgeber würde sich auf derart unbestimmte Geschäfte einlassen. Es sei demzufolge notwendig, dass die Bundesversammlung heute über die grundsätzliche Frage der Gebührenbewilligung entscheide. Dieser Auffassung können wir uns nicht verschliessen, weshalb auch wir beantragen, es sei der Gebührenentscheid zu treffen. Die folgenden Erwägungen führen uns jedoch in der Sache zu einem ablehnenden Antrag:

1. Wenngleich heute, im Zeitalter des Massentourismus, jede neue attraktive Strassenverbindung vom Verkehr angenommen wird, dürfte es kaum möglich sein, für eine Autostrasse über die Gemmi ein reales Bedürfnis nachzuweisen. Als Verbindungen nach dem Wallis werden neben den künftigen Nationalstrassen N 1 und N12/N 9 einerseits und neben den Alpenstrassen über den Col des Mosses, den Pillon und die Grimsel andererseits die Nationalstrasse N6 über den Rawil und die rollende Strasse durch den Lötschberg mit den Zufahrten Spiez-Kandersteg und Goppenstein-Gampel bestehen. Die Nationalstrasse N 6 durch das Simmental und den Rawil ist der Gemmiroute übrigens insofern überlegen, als diese neben ihrer Funktion als Nord-Süd-Verbindung mit dem Jaun und dem Col des Mosses/Pillon noch Querverbindungen nach Westen herstellt. Gemäss dem gegenwärtig im Vernehmlassungsverfahren stehenden, neuen langfristigen Bauprogramm für die Nationalstrassen wird der Rawilübergang Mitte der siebziger Jahre begonnen und anfangs der achtziger Jahre dem Verkehr übergeben werden können. Als Ausgleich für diese späte Einstufung des Rawils im Bauprogramm für die Nationalstrassen haben wir mit Beschluss vom 15. Mai 1968 die Strassenverbindungen Spiez-Kandersteg und Goppenstein-Gampel vorübergehend in das mit Bundeshilfe auszubauende Hauptstrassenetz aufgenommen, was ermöglicht, diese Verbindungen zur rollenden Strasse durch den Lötschbergtunnel wenigstens provisorisch so auszubauen, dass die wichtigsten Engpässe beseitigt werden. In den letzten Jahren hat die BLS über 17 Millionen Franken in den Ausbau des Autoverla-

deverkehrs investiert. Die Arbeiten für die neuen Verladerrampen in Kandersteg und Goppenstein sind abgeschlossen, und die Transportkapazität der heutigen Anlagen kann mit verhältnismässig bescheidenem Aufwand noch weiter gesteigert werden. – Aber auch das Gebiet der Gemmi selbst ist dem modernen Tourismus seit Jahren durch die leistungsfähigen Luftseilbahnen Kandersteg–Stock, Stock–Sunnbühl (Winteregg) und Leukerbad–Gemmi-pass erschlossen. Neue Seilbahnen Leukerbad–Torrentgrat und Pflaschen–Rinderhütte sind im Bau.

Bei diesen Gegebenheiten ist nur schwer einzusehen, wie neben dem Rawil das Bedürfnis einer Gemmistrasse schlüssig begründet werden könnte.

2. Wenn die Notwendigkeit einer Gemmistrasse schon unter dem Gesichtspunkt der Verbindungen zwischen dem Kanton Bern und seinen Nachbargebieten einerseits und dem Kanton Wallis andererseits fraglich ist, so dürfte dafür auch im Rahmen einer gesamtschweizerischen Strassenplanung kaum Platz sein. Das Nationalstrassennetz enthält drei Transitverbindungen durch die Alpen, den Simplon, den Gotthard und den Bernhardin, und als Binnenverbindung den Rawil. Bei den Eisenbahnen sind es die Lötschberg- und die Gotthardlinie, die, wie erwähnt, mit ihrer Verlademöglichkeit eine Ergänzung des Strassennetzes darstellen. Neue Strassenverbindungen über die Alpen sollen nur nach einem vom Bund festzulegenden Gesamtkonzept erstellt werden. Dieses wurde mit der Festlegung des Nationalstrassennetzes klar definiert. Neben dem Projekt einer privaten Gemmistrasse liegen noch weitere Bewilligungsgesuche für private Strassenverbindungen vor. Die Zweckmässigkeit dieser Projekte muss auf Grund ihrer Beziehung zum Nationalstrassennetz beurteilt werden, sollen Fehlinvestitionen vermieden werden, die die Volkswirtschaft im allgemeinen, wenn letzten Endes nicht gar den Staat im besonderen belasten müssten. Wir erachten daher Projekte für weitere Strassentunnel durch die Alpen mindestens so lange als verfrüht, als nicht die Transitrouten des Nationalstrassennetzes fertig ausgebaut sind.
3. Ohne uns zum technischen Projekt und seinen wirtschaftlichen und finanziellen Aspekten näher äussern zu wollen, müssen wir doch die Möglichkeiten für eine privatwirtschaftliche Finanzierung einer Gemmistrasse zurückhaltend beurteilen. Selbst nach der Neuberechnung der Baukosten auf dem Stand von 1968 erscheinen diese mit 120 Millionen Franken zu gering eingesetzt. Die Erfahrungen im Nationalstrassenbau bestätigen eindeutig, dass erst mit dem Fortschreiten der Projektierung genauere Kostenvoranschläge möglich sind. Mit grösster Wahrscheinlichkeit wird daher mit höheren Erstellungskosten zu rechnen sein. Vergleicht man die Kostenberechnungen mit den Erfahrungszahlen, wie sie für die Bernhardinroute (Nationalstrasse N13), die in ähnlichem Standard erstellt wird, vorliegen, so müsste heute für die projektierte Gemmistrasse mit Kosten von rund 200 Millionen Franken gerechnet werden. – Andererseits liesse sich die Gemmistrasse im Frühjahr mit vertretbarem Aufwand voraussichtlich weniger früh öffnen, als angenommen wird. Die Folge davon wären kleinere Gesamtfrequenzen als die

angegebenen, die unseres Erachtens ohnehin hoch veranschlagt sind. Mit einem ausgeglichenen Rechnungsabschluss des Betriebes der Gemmistrasse wäre mithin auf absehbare Zeit kaum zu rechnen, womit auch die Voraussetzungen für eine Finanzierung des Werkes auf privatwirtschaftlicher Grundlage fraglich werden.

An sich hätten sich die Bundesbehörden mit der finanziellen und wirtschaftlichen Seite des Baues privater Autostrassen nicht zu befassen. Praktisch liegen aber die Dinge – wie die Erfahrungen gezeigt haben – nicht so einfach. Ermöglicht der Bund durch die Bewilligung der Gebührenerhebung den Bau privater Autostrassen, wird er für deren Verwirklichung und Betrieb gewissermassen mitverantwortlich. Gerät ein derartiges Werk im Bau in Schwierigkeiten oder lässt sich der Betrieb nicht mehr finanzieren, so sind es die betreffenden Kantone und der Bund, die finanziell einspringen müssen. Selbst vertraglich niedergelegte Abmachungen, wonach eine Beihilfe der Gemeinwesen unter jedem Titel ausgeschlossen sei, lassen sich unter dem politischen Druck der Gegebenheiten unter Umständen nicht einhalten. Die Gemeinwesen sind bereit, diejenigen Strassenverbindungen, die unumgänglich notwendig sind, zu erstellen, auszubauen und zu betreiben. Bei den von privater Seite vorgeschlagenen Projekten handelt es sich dagegen um Verbindungen, die die öffentliche Hand wegen ihrer verkehrspolitischen und wirtschaftlichen Fragwürdigkeit kaum erstellen würde. Bewilligt sie aber solche Projekte, geht sie damit das Risiko ein, diese eines Tages finanziell stützen zu müssen – Strassenverbindungen, die sie gar nie wollte und selbst nie erstellt hätte. Dieser Gesichtspunkt darf bei Entscheidungen über die Bewilligung der Gebührenerhebung nicht ausser acht gelassen werden.

4. Die Befürworter privater Strassenbauprojekte werden zweifellos auf den privaten, gebührenpflichtigen Tunnel unter dem Grosse St. Bernhard hinweisen, der für Gebührenstrassen als Präjudiz gelte. Was dort bewilligt worden sei, könne ohne Willkür hier nicht verweigert werden. Hierzu ist jedoch festzustellen, dass in jenem Falle die Erhebung von Gebühren im Rahmen eines Abkommens zwischen der schweizerischen Eidgenossenschaft und der italienischen Republik vom 23. Mai 1958 über den Bau und Betrieb eines Strassentunnels unter dem Grosse St. Bernhard geregelt wurde; dieses Abkommen wurde durch Bundesbeschluss vom 17. Dezember 1958 genehmigt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich beim Grosse St. Bernhard nicht um einen im Inland liegenden Alpenübergang, sondern um einen Grenzübergang handelt, bei dem der Tunnel zu einer Hälfte auf schweizerischem, zur andern Hälfte auf italienischem Gebiet liegt und der als Anschlussstrasse an die ohnehin gebührenpflichtigen italienischen Autobahnen in Erscheinung tritt. Er ist Bestandteil einer von der UNO klassierten europäischen Fernverkehrsstrasse (E-Strasse), und die nördliche Zufahrt gehört zum schweizerischen Hauptstrassennetz, das mit Bundeshilfe ausgebaut wird. Treibende Kraft für dieses Tunnelprojekt waren nicht private Kreise, sondern die in seinem Einzugsgebiet liegenden westschweizerischen Kantone, die auch finanzielle Risiken übernommen haben. Nach Ablauf der schweize-

rischen und der italienischen Konzession wird der Tunnel gemeinsames und unteilbares Eigentum der beiden Staaten oder der von ihnen bezeichneten juristischen Personen werden. Der Strassentunnel unter dem Grossen St. Bernhard stellt daher einen Sonderfall dar, der kein Präjudiz für weitere gebührenpflichtige Autostrassen sein kann.

Gestützt auf diese Erwägungen beantragen wir Ihnen die Ablehnung des Gesuches der Vereinigung Pro Gemmi durch Gutheissung des beiliegenden Beschlussesentwurfes.

### **VI. Verfassungsmässigkeit**

Der von uns vorgeschlagene Beschlussesentwurf stützt sich auf Artikel 37 Absatz 2 der Bundesverfassung, der der Bundesversammlung die Kompetenz gibt, über Ausnahmen von der Strassenfreiheit zu befinden.

Wir versichern Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 12. Mai 1971

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident:

**Gnägi**

Der Bundeskanzler:

**Huber**

(Entwurf)

**Bundesbeschluss**  
**betreffend Gesuch um Bewilligung der Gebührenerhebung an**  
**einer privaten Autostrasse über die Gemmi**

*Die Bundesversammlung*  
*der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

gestützt auf Artikel 37 Absatz 2 der Bundesverfassung,  
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 12. Mai 1971<sup>1)</sup>,

*beschliesst:*

**Art. 1**

Das Gesuch der Vereinigung zur Förderung des Baues einer Autostrasse über die Gemmi (Aktionsgemeinschaft Pro Gemmi) vom 11. Juli 1959/29. Juni 1966, es sei ihr zu Händen einer zu gründenden Bau- und Betriebsgesellschaft die Bewilligung zur Erhebung von Gebühren auf der von dieser Gesellschaft zu bauenden Privatstrasse für Motorfahrzeuge von Kandersteg über den Gemmi-pass nach Leukerbad (Gemmistrasse) zu erteilen oder zuzusichern, verbunden mit dem Recht zur Vornahme der nötigen Landenteignungen, wird abgelehnt.

**Art. 2**

Dieser Beschluss ist nicht allgemeinverbindlich und tritt sofort in Kraft.

1808

<sup>1)</sup> BBl 1971 I 961

## **Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Gesuch um Bewilligung der Gebührenerhebung an einer privaten Autostrasse über die Gemmi (Vom 12. Mai 1971)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1971
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	22
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	10929
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	04.06.1971
Date	
Data	
Seite	961-973
Page	
Pagina	
Ref. No	10 045 051

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.