

ENTWURF 21.3.1988

Referentenführer

zur eidgenössischen Volksabstimmung
vom 12. Juni 1988

über

DIE VERFASSUNGSGRUNDLAGEN FÜR EINE

KOORDINIERTE VERKEHRSPOLITIK

INHALTSVERZEICHNIS

	<u>Seite</u>
<u>EINLEITUNG</u>	1
I. <u>DIE HAUPTPUNKTE EINER ZUKUNFTSGERICHTETEN VERKEHRSPOLITIK</u>	
1. Gesamtkoordination von Planung und Ausbau des Verkehrssystems	2
2. Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen	4
3. Die Eigenwirtschaftlichkeit und das Verursachungsprinzip	5
4. Eine sichere Finanzierung der Verkehrsanlagen	7
II. <u>ZUR VORGESCHICHTE</u>	
1. Das Verkehrsgeschehen hat sich grundlegend verändert	10
2. Verkehrsrecht und Verkehrspolitik konnten mit der Verkehrsentwicklung nicht Schritt halten	11
3. Der Bericht der Kommission für die schweizerische Gesamtverkehrskonzeption	13
4. Von der GVK zur KVP	14
5. Die parlamentarischen Beratungen der KVP	15
III. <u>DIE VERFASSUNGSGRUNDLAGE FUER EINE KOORDINIERTEN VERKEHRSPOLITIK</u>	
1. Der Verfassungstext	17
2. Inhalt und Tragweite der KVP-Artikel	19
2.1 Aenderung von Art. 36bis BV	19
2.2 Der neue Artikel 36ter	19
2.3 Der neue Artikel 37	23
2.4 Aenderung von Art. 41 Abs. 4 BV	27
2.5 Uebergangsbestimmung Art. 19	27

	<u>Seite</u>
3. Das Verhältnis zu aktuellen verkehrspolitischen Entscheiden	28
3.1 Auf dem Weg zur Verwirklichung der KVP	28
3.2 Teillösungen genügen nicht	28
4. Das Verhältnis zum Ausland	29

ANHAENGE

Anhang 1: Zahlen zum Verkehr in der Schweiz	31
Anhang 2: Die 40 GVK-Thesen	33
Anhang 3: Heutige Bestimmungen der Bundesverfassung über den Verkehr	36
Anhang 4: Liste neuerer kantonaler Verkehrsgesetze, welche die Förderung des öffentlichen Verkehrs bezwecken	39

EINLEITUNG

Bei der Abstimmungsvorlage über die koordinierte Verkehrspolitik (KVP) geht es um neue Verfassungsbestimmungen. Verfassungsrecht soll nicht Einzelheiten regeln. Seine Aufgabe ist es, mit Grundsätzen und Kompetenzzuweisungen die allgemeine Richtung für die Politik festzulegen.

Grundsätze für eine bedürfnisgerechte und umweltschonende künftige Verkehrspolitik sind Inhalt der vom Bundesrat und den eidgenössischen Räten empfohlenen neuen Verfassungsartikel 36ter und 37. Die Entstehungsgeschichte und nähere Erklärungen zu diesen Bestimmungen finden sich hinten in den Teilen II und III. Vorweg werden im 1. Teil die Hauptpunkte zusammenfassend dargelegt, über die bei der Abstimmung zu entscheiden ist.

I. DIE HAUPTPUNKTE EINER ZUKUNFTSGERICHTETEN VERKEHRSPOLITIK

1. Gesamtkoordination von Planung und Ausbau des Verkehrssystems

Verkehr ist nicht Selbstzweck. Er steht im Dienst von Bevölkerung und Wirtschaft und soll einen möglichst grossen Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität aller gewährleisten. Diese Zielsetzung verlangt Veränderungen in der bisherigen Verkehrspolitik.

Wie war es bisher?

Die bisherige Verkehrspolitik war eine Verkehrsträgerpolitik nach Strasse, Schiene, Schifffahrt und Luftfahrt. Namentlich Schiene und Strasse entwickelten sich deshalb unkoordiniert nebeneinander. Die Strassenbauprogramme standen im Vordergrund; sie profitierten von einseitig fliessenden finanziellen Mitteln (Treibstoffzollerträge). Die von der Allgemeinheit zu tragenden sozialen Kosten wurden nicht berücksichtigt. Uebergeordnete politische Prioritäten und Zielvorgaben wie Umwelt-, Energie-, Raumordnungs-, Sozial- oder Gesundheitspolitik fanden als Bezugsrahmen der Verkehrspolitik nur wenig Beachtung.

Die zu einseitige Bevorzugung der Bedürfnisse des motorisierten Strassenverkehrs bewirkte eine entsprechende Verlagerung des Verkehrsgeschehens von der Schiene auf den privaten Strassenverkehr mit den bekannten Stauungen. Verkehrsbedingte Umweltbelastungen überschreiten heute Grenzwerte zum Schaden der Natur und der Gesundheit des Menschen. Neuere Gegenmassnahmen nach dem Konzept Bahn 2000 und verschärfte Abgasnormen allein genügen nicht, um der zunehmenden Verschlechterung der sozialen Kosten/Nutzenbilanz im Verkehr und damit einer spürbaren Beeinträchtigung der Lebensqualität breiter Bevölkerungsgruppen auf die Dauer zu begegnen.

Was will die koordinierte Verkehrspolitik?

Die KVP-Verfassungsartikel verlangen eine allgemeine Neuausrichtung, indem sie den Bundesgesetzgeber zu einer Gesamtverkehrspolitik verpflichten, welche allen Verkehr zu Lande, zu Wasser und in der Luft aufeinander abstimmt. Es sind Prioritäten festzulegen, um neben den Bedürfnissen der Bevölkerung und der Wirtschaft vor allem auch Gesichtspunkte der Raumplanung und des Umweltschutzes besser zu berücksichtigen.

Die KVP will aber keinen Verkehrsdirigismus. Eine Beeinflussung des Verkehrs soll durch eine marktwirtschaftliche Angebotsstrategie erreicht werden. Der Ausbau der Verkehrsträger darf nicht mehr isoliert, sondern muss koordiniert erfolgen, gemäss den Gesamtbedürfnissen aller Verkehrsbenützer. Schiene und Strasse z.B. sollen nach ihren spezifischen Vorteilen gezielt gefördert werden. Der private Strassenverkehr wird auch im Rahmen der KVP weiterhin wesentliches Rückgrat des Verkehrssystems bilden. Auf seine zu einseitige Bevorzugung soll aber dort verzichtet werden, wo andere Verkehrsmittel - vorab der öffentliche Verkehr Aufgaben wirtschaftlicher und umweltfreundlicher erfüllen können.

Das heisst praktisch, dass bei Ausbaubeglehen für die Verkehrsinfrastruktur geprüft wird, mit welchem Verkehrsträger die Verkehrsbedürfnisse mit geringerem Aufwand und geringsten Auswirken werden können. Die bessere Berücksichtigung des Umweltschutzes soll zu einer Förderung der Investitionsvorhaben des öffentlichen Verkehrs führen. Dieses Ziel wird durch eine besondere zweckgebundene Finanzierung unterstützt. Damit soll die verlorengegangene Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen Verkehrs wieder hergestellt werden.

Mit diesem Konzept bestätigt die koordinierte Verkehrspolitik den bisherigen ungeschriebenen Grundsatz der freien Wahl der Verkehrsmittel durch die Benützer. Dieser Grundsatz darf allerdings die Gesamtinteressen nicht in Frage stellen. Deshalb lässt eine neue KVP-Verfassungsbestimmung zu, ausnahmsweise den

Güterfernverkehr auf der Strasse zu beschränken, wenn die Auswirkungen dieses Verkehrs es notwendig machen. Eine solche Massnahme muss in einem Gesetz beschlossen werden, das dem Referendum untersteht.

2. Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

Warum Aufgabenteilung?

Für unseren föderalistischen Staatsaufbau ist es wichtig, dass die Aufgaben funktionsgerecht auf den Bund, die Kantone und an die Gemeinden zugeteilt werden. Aufgaben von nationaler Bedeutung übernimmt grundsätzlich der Bund, die übrigen Aufgaben sollen bei den Kantonen bleiben, die diese selber mit den Gemeinden teilen können. Damit jede staatliche Stufe diese Aufgaben eigenverantwortlich erfüllen kann, muss sie auch die nötigen Mittel dazu haben. Bis heute ist dieser Grundsatz im Bereich des Verkehrs nur ungenügend verwirklicht.

Ziel ist eine gerechtere Verteilung der Aufgaben und Lasten

Die bisherige Aufgabenteilung für die Strassen wird unter dem Titel des privaten Verkehrs zwar im Prinzip übernommen. Die Bundeszuständigkeit wird aber von den Nationalstrassen auf ein Netz von nationaler Bedeutung ausgedehnt. Dieses umfasst die Verbindungen zwischen den Regionen und für den Fernverkehr. Damit sollen keine neuen Autobahnen gebaut werden. Aber die Lasten für den normalen Ausbau und den Unterhalt von mehreren 100 km Hauptstrassen werden vom Bund übernommen. Die Abgrenzung wird der Gesetzgeber vorzunehmen haben. Dies wird die Kantone wesentlich von Strassenausgaben entlasten. Davon dürften vor allem auch Kantone in Berg- und Randgebieten profitieren.

Der öffentliche Verkehr wird als Aufgabe des Bundes und der Kantone erklärt. Der Bund kommt jedoch allein für die Finanzierung des Verkehrs von nationaler Bedeutung auf. Weil nicht mehr nach SBB und Privatbahnen unterschieden wird, können sogenannte Privatbahnkantone wiederum entlastet werden.

Für den übrigen öffentlichen Verkehr, der nicht von nationaler Bedeutung ist, haben primär die Kantone zu sorgen. Der Bund erlässt aber Koordinationsgrundsätze und leistet den Kantonen finanzielle Beiträge, damit sie diesen regionalen Verkehr nach ihren Bedürfnissen bestellen können. So stellt der Bund sicher, dass das ganze Land genügend erschlossen wird. SBB und Privatbahnen sowie Buslinien sollen analog behandelt werden. Der regionale Verkehr umfasst sowohl Ueberland-, Vororts- und Innerortslinien. Damit ist auch der Agglomerationsverkehr eingeschlossen. Im übrigen unterstützt der Bund den Agglomerationsverkehr wie bisher auch dadurch, dass er Strassen und Bahnlinien von nationaler Bedeutung, welche in die Zentren führen, zur Hauptsache finanziert.

Zudem schreiben die KVP-Bestimmungen vor, dass der Bund den Kantonen Lastenausgleichszahlungen zu leisten hat. Damit soll erreicht werden, dass kein Kanton gegenüber heute wesentlich mehr belastet wird und zudem Ungleichheiten unter den Kantonen vermieden werden.

3. Die Eigenwirtschaftlichkeit und das Verursachungsprinzip

Wer bezahlt heute?

Für die Bereitstellung der Verkehrsanlagen und für ihren Betrieb geben Bund, Kantone und Gemeinden zur Zeit pro Jahr mehr als 7 Milliarden Franken aus. Dieses Geld muss der Staat mit Abgaben und Beiträgen beschaffen.

Heute tragen die Strassenbenützer über die Treibstoffzölle und andere Abgaben ungefähr 80 Prozent der Kosten für Bau- und Unterhalt der Strassen. Bei den Bahnen ist in den Rechnungen auch das Betriebsergebnis enthalten. Die Kostendeckung durch die Benützer erreicht im Durchschnitt je nach Rechnungsart rund 60-80 Prozent.

Nicht enthalten in diesen Rechnungen sind die Auswirkungen, die ausserhalb des Verkehrs anfallen, z.B. durch die Umweltbelastungen, die Unfälle usw. Die nicht berücksichtigten sogenannten externen Kosten müssen von der Allgemeinheit getragen werden. Sie verfälschen die Kostenvergleiche unter den Verkehrsträgern.

Was will die koordinierte Verkehrspolitik?

Jedes Verkehrsangebot hat seinen Preis. Damit es möglichst nicht zu Fehlleistungen kommt und Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden, müssen die Benützer der einzelnen Verkehrsnetze grundsätzlich die von ihnen verursachten Kosten langfristig decken. Zu diesem Zwecke müssen die Benützer der vom Staat finanzierten Verkehrsnetze entsprechende Abgaben leisten. Benützer sind beim Privatverkehr die einzelnen Fahrzeughalter; beim öffentlichen Verkehr sind es die Transportunternehmungen, welche die Kosten zu erwirtschaften haben.

Neu wird in den KVP-Verfassungsgrundlagen festgehalten, dass nicht nur die direkten Kosten für Bau- und Unterhalt, sondern auch die weiteren Kosten, die der Allgemeinheit durch den Verkehr erwachsen, die sogenannten externen Kosten von den Benützern zu decken sind. Gemeint sind die negativen Auswirkungen auf die Umwelt usw. Damit soll der umweltbelastende Verkehrsbenützer verstärkt zur Kasse gebeten werden. Um die Lasten gerecht verteilen zu können, wird der Bundesgesetzgeber beauftragt, zusammen mit den Kantonen Rechnungen über die Kosten der einzelnen Verkehrsträger aufzustellen.

Dieses Prinzip der Eigenwirtschaftlichkeit erfährt aber eine wichtige Ausnahme. Wenn Behörden den Verkehrsunternehmungen aus übergeordneten Gründen Leistungen vorschreiben, die nicht wirtschaftlich erbracht werden können, die sogenannten gemeinwirtschaftlichen Leistungen, sind diese den Unternehmungen vorweg zu entschädigen. Beispiele sind Tarifverbilligungen aus sozialen oder umweltpolitischen Gründen, Spezialkurse zur Bedienung einer Region. Neu ist, dass diese Leistungen für alle Verkehrsmittel und vollständig abzugelten sind; Unterschiede zwischen den SBB und konzessionierten Unternehmungen sind zu beseitigen. Diese Vorschrift richtet sich sowohl an den Bund, die Kantone und Gemeinden. Wenn derjenige, der befiehlt auch bezahlen muss, werden übertriebene Forderungen vermieden.

Dem Eigenwirtschaftlichkeits-Grundsatz entsprechend sind die für die einzelnen Verkehrsträger geleisteten Kostendeckungsbeiträge zweckgebunden über getrennte Rechnungen zu verwalten.

4. Eine sichere Finanzierung der Verkehrsanlagen

Die ungleiche Ausgangslage -----

Bisher war der Strassenbau dadurch bevorzugt, dass er durch die zweckgebundenen Treibstoffzölle über reichliche Finanzierungsmittel verfügte. Diese kamen vor allem dem Nationalstrassen- und dem Hauptstrassennetz der Kantone zugute. Demgegenüber mussten die Mittel für Investitionen für den öffentlichen Verkehr von den Unternehmungen selber und im steigenden Masse durch staatliche Zuschüsse aufgebracht werden. Dazu waren jeweils besondere Finanzierungsbeschlüsse bis auf Gesetzesstufe notwendig. Dieses Verfahren benachteiligte die Modernisierung der Bahnen und anderer Einrichtungen des öffentlichen Verkehrs.

Die KVP will vergleichbare Verhältnisse schaffen

Zu diesem Zweck werden zwei Sonderrechnungen geschaffen, eine für den öffentlichen und eine für den privaten Verkehr. Diese Rechnungen geben Auskunft über den Eingang und die Verwendung der zweckgebundenen Finanzierungsmittel der einzelnen Verkehrsträger. Die Mittel sind für die Investitionen des Bundes zugunsten des Verkehrs von nationaler Bedeutung sowie für die Beiträge an die Kantone bestimmt. Die vom Bund verlangten gemeinschaftlichen Leistungen sind dagegen direkt dem allgemeinen Haushalt zu belasten.

Für den privaten Verkehr wird dem Grundsatz nach das bisherige System der Strassenfinanzierung übernommen: Dieser Rechnung werden 50 Prozent des Treibstoffzollertrages sowie der Ertrag des Treibstoffzoll-Zuschlages zugewiesen. Neu wird in der Verfassung eine Gesetzgebungskompetenz verankert, welche es erlaubt, zweckgebundene Benützungsabgaben zu erheben. Diese werden an die Stelle der bis 1994 befristeten pauschalen Schwerverkehrsabgabe und allenfalls der Autobahnvignette treten. Sie können nur eingeführt werden, wenn die Treibstoffzollerträge nicht ausreichen, um die Kosten zu decken, die der Allgemeinheit durch den privaten Verkehr erwachsen. Wenn das Referendum ergriffen wird, kann das Volk darüber entscheiden. Eine neue Schwerverkehrsabgabe wäre leistungsabhängig auszugestalten: Wer viel fährt, soll mehr bezahlen.

Um die Mittel für die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs langfristig zu sichern, gibt die Verfassung dem Gesetzgeber den Auftrag, einen festen Anteil der Steuer- und Zolleinnahmen dieser Sonderrechnung zuzuweisen. Damit wird u.a. die Verwirklichung von Bahn 2000 und einer noch zu beschliessenden neuen Alpentransversale erleichtert. In die Sonderrechnung des öffentlichen Verkehrs fliessen auch die Vergütungen zurück, welche die Unternehmungen für die Infrastrukturbenützung zu leisten haben.

Aus der geltenden Treibstoffzollordnung wird die Möglichkeit zur Finanzierung von Massnahmen im Interesse der Gesamtheit der Verkehrsteilnehmer übernommen (z.B. die Förderung des Huckepackverkehrs zur Entlastung der Strassen. Die Liste der möglichen Massnahmen wird aber etwas weiter gefasst, insbesondere auf den Lastenausgleich zugunsten der Kantone ausgedehnt. Zudem kann der Gesetzgeber die Mittel sowohl aus der Rechnung für den privaten wie für den öffentlichen Verkehr einsetzen.

Die getrennte Finanzierung des öffentlichen und privaten Verkehrs ist auf die Gesamtziele der Verkehrspolitik ausgerichtet. Wenn diese Ziele es erfordern, kann der Bund zweckgebundene Mittel ausnahmsweise für einen anderen Verkehrsträger einsetzen. Eine solche Zweckänderung ist nur für eine beschränkte Zeit möglich. Zuständig für eine solche Massnahme ist das Parlament. Mit dem Referendum kann darüber die Volksabstimmung verlangt werden.

Die hier kurz dargestellten Grundsätze

- für die Koordination von Planung und Ausbau der Verkehrsträger
- für eine zweckmässige Aufgabenabgrenzung zwischen dem Bund und den Kantonen
- für die Deckung der Verkehrskosten durch die Verursacher

- für eine gesicherte Finanzierung aller Verkehrsträger

geben die Richtung für eine künftige ausgewogene Verkehrspolitik, die auf mehr Lebensqualität ausgerichtet ist.

Die Verankerung in der Bundesverfassung schafft die entsprechenden Kompetenzen, legt die Verantwortungen fest und weist dem Gesetzgeber die zu verfolgenden Ziele zu.

II. ZUR VORGESCHICHTE

1. Das Verkehrsgeschehen hat sich grundlegend verändert

Das Verkehrsgeschehen hat sich in den vergangenen 50 Jahren grundlegend verändert. Nicht nur in der Schweiz, sondern in allen Industrieländern ähnlich. Zwei Erscheinungen prägen die Entwicklung:

- die sehr starke Zunahme der Mobilitätsbedürfnisse der Bevölkerung. Gründe dafür sind u.a. der wirtschaftliche Wohlstand, sowie die Siedlungsentwicklung. 1950 wurden in der Schweiz 240 Fahrten pro Einwohner und Jahr unternommen; heute sind es rund 1100 Fahrten oder 14'000 km.
- die Verlagerung des Verkehrsgeschehens von der Schiene auf die Strasse im Zuge der Motorisierung breiter Bevölkerungsschichten. Auf 1000 Einwohner trifft es heute in der Schweiz 416 Personenwagen.

Seit 1950 hat sich der Personenverkehr auf den Schienen zwar verdoppelt, auf den Strassen aber verzehnfacht. Neu hinzugekommen ist der Luftverkehr.

Beim Güterverkehr lassen sich ähnliche Entwicklungstendenzen feststellen - mit Ausnahme des internationalen Güterverkehrs, der nach wie vor zu drei Vierteln auf der Schiene abgewickelt wird.

Diese Entwicklung hatte in den vergangenen Jahrzehnten grosse Auswirkungen:

- Das Strassennetz wurde seit 1960 um fast 30% vergrössert. Der Hauptanteil entfiel dabei auf die Gemeindestrassen. Im Gegensatz dazu hat das Eisenbahnnetz in der gleichen Zeit leicht abgenommen.

- Mehr als 70'000 Verkehrsunfälle mit rund 1000 Toten sind jedes Jahr eine Folge des dichten Verkehrsaufkommens. Rund 9/10 davon ereignen sich im Strassenverkehr. Dieser fordert alle 7 Minuten einen Unfall und alle 8 Stunden einen Toten.
- Abgase und Lärm belasten in wachsender Masse unsere Umwelt, unsere Gesundheit und unser Wohlbefinden.

Die Prognosen deuten darauf hin, dass der Verkehr auch in Zukunft weiter wachsen wird. Je nach unserer Politik und unserem persönlichen Verhalten werden die für die Vergangenheit bekannten Trends sich weiter fortsetzen oder es können Veränderungen bewirkt werden.

Weitere statistische Angaben zum Verkehr siehe im Anhang 1.

2. Verkehrsrecht und Verkehrspolitik konnten mit der Verkehrsentwicklung nicht Schritt halten

Charakteristisch für das bisherige Verkehrsrecht und die darauf abgestützte Verkehrspolitik ist das sektorielle Denken, also ein Denken in abgegrenzten Bereichen wie Eisenbahnpolitik bzw. SBB- und Privatbahnpolitik, Strassenbaupolitik, Luftfahrt- und Schifffahrtspolitik. Typisch dafür sind die vielen nebeneinander herlaufenden, zwischen den einzelnen Verkehrsbereichen nicht abgestimmten Erlasse. Die unterschiedlichen Kompetenzen und Zuständigkeiten sind mit den Jahren derart unübersichtlich geworden, dass Einzelmassnahmen kaum mehr weiterhelfen.

Die verkehrspolitischen Probleme begannen sich schon seit Ende der 20er Jahre landesweit abzuzeichnen. Das Automobil trat im grossen Umfang als Konkurrent der seit dem ersten Weltkrieg finanziell geschwächten Eisenbahn in Erscheinung.

Es folgten dann kurz nacheinander periodische verkehrspolitische Auseinandersetzungen, die hier nur mit Stichworten erwähnt werden können:

- 1935 die Ablehnung eines Verkehrsteilungsgesetzes für die
Regelung des Güterverkehrs auf Schiene und Strasse;
1938-1946 Gütertransportinitiative und Verwerfung eines Ver-
kehrskoordinationsartikels;
1936-1946 finanzielle Sanierung der SBB;
1957 Eisenbahngesetz zur definitiven Verankerung der so-
genannten Privatbahnhilfe;
1956-1960 Volksinitiative, Verfassungsgrundlage und Gesetz über
die Nationalstrassen (Zweckbindung der Treibstoff-
zölle);
1952-1971 Bau und Ausbau der Flughäfen Genf, Zürich und Basel;
1963-1970 Studien über neue Eisenbahntunnels durch die Alpen;
1963-1970 Berichte über die Schiffbarmachung von Gewässer-
strecken in der Schweiz (Transhelvetischer Kanal
etc.).

Ende der 60er Jahre wurden auch die Probleme der Raumplanung
aktuell, kündigten sich die Bedürfnisse des Umweltschutzes an
und zeichneten sich finanzielle Engpässe ab, die zu einem ge-
samtheitlichen Neuüberdenken der anstehenden Verkehrsprobleme
veranlassten.

Deshalb hat der Bundesrat anfangs 1972 die Eidg. Kommission für
die schweizerische Gesamtverkehrskonzeption (GVK-CH) einge-
setzt. Diese "Kommission Hürlimann" erhielt den Auftrag, den
politischen Behörden Vorschläge zu unterbreiten, wie die Be-
reiche des privaten und öffentlichen Verkehrs der gesellschaft-
lichen und wirtschaftlichen Entwicklung angepasst werden kön-
nen. Diese Lösungswege sollen sicherstellen, dass das Ver-
kehrssystem auf optimale Weise der allgemeinen Wohlfahrt des
Landes und den daraus abzuleitenden nationalen Aufgaben dient.

3. Der Bericht der Kommission für die schweizerische Gesamtverkehrskonzeption

Ende 1977 hat die Kommission GVK-CH ihren Schlussbericht abgeliefert. Ihre einstimmig, d.h. auch von den Vertretern des privaten und öffentlichen Verkehrs angenommenen Schlussempfehlungen in Form von 40 Thesen (vgl. Anhang 2) geben die neue Stossrichtung der Schweizer Verkehrspolitik an, mit der die Zukunft gemeistert werden soll. Sie hebt sich von der früheren verkehrspolitischen Praxis deutlich ab: Kleinere Wachstumsraten beim Gesamtverkehr, konsequente Förderung des öffentlichen Verkehrs, Konsolidierung des Privatverkehrs, wirtschaftlicher Einsatz der begrenzten Ressourcen sowie Minimierung der negativen Auswirkungen auf Mensch und Umwelt lauten die zentralen Postulate.

Die aus einem umfassenden verkehrspolitischen Programm abgeleiteten Massnahmen lassen sich in folgende vier Grundsätze zusammenfassen:

- Koordinierte Planung der Verkehrsinvestitionen
- Langfristige Eigenwirtschaftlichkeit der verschiedenen Verkehrsträger
- Zweckmässige Aufgabenteilung im Verkehr
- Sicherstellung der Finanzierung für den öffentlichen und den privaten Verkehr

Die Verfasser gaben sich Rechenschaft, dass die Verwirklichung dieses Programms nicht in einem einzigen Guss erfolgen könne, da es verschiedene Rechtsetzungsstufen betrifft: die Bundesverfassung, Gesetze und Verordnungen.

Die GVK-Thesen postulierten als zentrale Massnahme eine Teilrevision der Bundesverfassung, welche die bisherigen Verkehrsartikel systematisch zusammenfasst und auf die Zielsetzungen einer koordinierten Verkehrspolitik ausrichtet.

Der Kommissionsbericht GVK-CH wurde 1978/79 in ein grosses Vernehmlassungsverfahren bei den Kantonen, politischen Parteien, Verbänden und weiteren Interessenten gegeben. Gesamthaft führte die Vernehmlassung zum Ergebnis, dass die vorgelegte Gesamtverkehrskonzeption zwar in Einzelpunkten noch Lücken und Mängel aufweise, aber ein solides Fundament für eine koordinierte Verkehrswegeplanung und Verkehrspolitik der Zukunft darstelle. Mit klarer Mehrheit wurde der Zusammenfassung der Verkehrsartikel der Bundesverfassung in einem Teilrevisionspaket zugestimmt.

4. Von der GVK zur KVP

Die Ausarbeitung der bundesrätlichen Botschaft über die Grundlagen einer koordinierten Verkehrspolitik (KVP) vom 20. Dezember 1982 (BBl 1983 I 941) benötigte wesentlich mehr Zeit als vorgesehen, hauptsächlich weil vorweg die Verfassungsvorlagen für die Schwerverkehrs- und Autobahnabgabe sowie für eine neue Treibstoffzollverteilung in das Parlament gebracht werden mussten.

Die Botschaft über Verfassungsgrundlagen für eine koordinierte Verkehrspolitik geht in vollem Umfange von den Grundlagen, Zielen und Empfehlungen der Kommission GVK-CH aus. Der Bundesrat hat sich aber entschlossen, auf eine vollumfängliche Neufassung des Verkehrsverfassungsrechtes zu verzichten. Damit wollte er Missverständnisse über neue Formulierungen vermeiden. Seine Vorschläge beschränkten sich deshalb auf Aenderungen, die dem Bund neue Kompetenzen einräumen, das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen klarstellen und dem Bund für die Verkehrsgesetzgebung Ziele vorgeben. Daneben wurden die bisherigen Verfassungsartikel, welche inhaltlich mit den GVK-Empfehlungen vereinbar sind, in der bisherigen Form übernommen. Das bisherige Verfassungsrecht über den Verkehr umfasst folgende Artikel:

BV Art. 24ter	=	Schifffahrt
Art. 26	=	Eisenbahnen
Art. 26bis	=	Rohrleitungen
Art. 36	=	Post- und Telegraphenwesen
Art. 36bis	=	Nationalstrassen
Art. 36ter	=	Treibstoffzölle
Art. 37	=	Oberaufsicht über Strassen und Brücken
Art. 37bis	=	Automobil- und Fahrradverkehr
Art. 37ter	=	Luftfahrt
Art. 37quater	=	Wanderwege
Uebergangsbest.	Art. 16	Treibstoffzoll-Zuschlag
	Art. 17	Schwerverkehrsabgabe
	Art. 18	Autobahnabgabe

Siehe den Wortlaut dieser Bestimmungen im Anhang 3.

Dadurch konnte die Verfassungsrevision für die koordinierte Verkehrspolitik im wesentlichen auf die Art. 36ter und Art. 37 beschränkt werden; bei Art. 36bis wurden einige Anpassungen notwendig. Die neuen Bestimmungen enthalten mit kleinen Abweichungen das ganze verkehrspolitische Programm der seinerzeit einstimmig angenommenen GVK-Empfehlungen, soweit es verfassungsrechtlich abgestützt werden muss.

Nicht in den bundesrätlichen Entwurf übernommen wurden:

- eine Grundsatzbestimmung über die freie Wahl der Verkehrsmittel, weil eine solche Aussage neben den bestehenden verfassungsrechtlichen Garantien, insbesondere der persönlichen Freiheit und der Handels- und Gewerbefreiheit zu Unklarheiten geführt hätte; die freie Wahl der Verkehrsmittel ist damit verfassungsrechtlich schon genügend abgesichert;
- die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs durch einen Zuschlag zur Umsatzsteuer; wegen der 1979 abgelehnten Bundesfinanzreform musste eine andere Lösung gesucht werden.

5. Die parlamentarischen Beratungen der KVP

Die parlamentarischen Beratungen der Botschaft des Bundesrates haben in den Kommissionen und im Plenum des Ständerates und des Nationalrates nahezu vier Jahre gedauert. Obwohl die Arbeiten

der Kommission GVK-CH allgemein grosse Anerkennung fanden, gaben einige Teile der Vorlage des Bundesrates zu Diskussionen Anlass. Es sind dies vor allem:

- die Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Kantonen beim öffentlichen Verkehr (Art. 36ter Abs. 4)
- die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs durch einen verfassungsrechtlich bestimmten Anteil an den Steuer- und Zolleinnahmen des Bundes (Art. 37 Abs. 2 Ziffer 1)
- die Zweckbindung der Treibstoffzollerträge (Art. 37 Abs. 2 Ziffer 2, Abs. 3 und 4).

Einwendungen gegen die Möglichkeit zur Einschränkung des Güterfernverkehrs auf den Strassen (Art. 36ter Abs. 2) und der Erhebung von Benützungsabgaben der Verkehrsteilnehmer zum Ausgleich der ungedeckten Kosten des privaten Verkehrs (Art. 37 Abs. 2 Ziffer 2 Buchst. c) sind deutlich in Minderheit geblieben.

In den meisten Punkten hat das Parlament schliesslich die Vorschläge des Bundesrates übernommen. Die Abweichungen bei der Aufgabenteilung und der Finanzierung des öffentlichen Verkehrs tragen Kompromisscharakter.

In der Schlussabstimmung wurde der Bundesbeschluss über die Grundlage für eine koordinierte Verkehrspolitik am 20. März 1987 grossmehrheitlich angenommen, nämlich im Ständerat mit 24 zu 15 und im Nationalrat mit 106 zu 23 Stimmen.

III. DIE VERFASSUNGSGRUNDLAGE FÜR EINE KOORDINIERTE VERKEHRSPOLITIK

1. Der Verfassungstext

Die von den eidgenössischen Räten am 20. März 1987 beschlossene Änderung der Bundesverfassung, über die am Wochenende des 12. Juni 1988 durch Volk und Stände abzustimmen ist, hat folgenden Wortlaut:

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 20. Dezember 1982¹⁾,
beschliesst:*

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

*Art. 36^{bis} Abs. 1 zweiter Satz sowie Abs. 2 und 4
Aufgehoben*

Art. 36^{ter}

¹ Der Bund legt die Ziele der schweizerischen Gesamtverkehrspolitik fest. Er berücksichtigt dabei die Verkehrsbedürfnisse, den wirtschaftlichen Einsatz der Mittel sowie die Auswirkungen auf Mensch und Umwelt. Er koordiniert im Rahmen seiner verfassungsmässigen Befugnisse den Verkehr zu Land, zu Wasser und in der Luft.

² Wenn das Gesamtinteresse es verlangt, kann der Bund auf dem Wege der Gesetzgebung nötigenfalls in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit Massnahmen treffen, um die Strassen vom Güterfernverkehr zu entlasten.

³ Der Bund stellt beim privaten Verkehr unter Mitwirkung der Kantone die Planung, den Bau und den Unterhalt der Verkehrsnetze von nationaler Bedeutung sicher. Diese verbinden die Regionen und dienen dem Fernverkehr. Für die Finanzierung kommt zur Hauptsache der Bund auf. Die Kantone sorgen für die übrigen Verkehrsnetze des privaten Verkehrs.

⁴ Bund und Kantone sorgen für den öffentlichen Verkehr. Der Bund finanziert den öffentlichen Verkehr von nationaler Bedeutung. Er erlässt zur Sicherstellung eines leistungsfähigen Gesamtverkehrssystems Grundsätze für die Ausgestaltung des regionalen öffentlichen Verkehrs und fördert diesen nach Massgabe der regionalen Verkehrsbedürfnisse und der Finanzkraft der Kantone.

⁵ Die Lasten der Kantone gleicht der Bund so aus, dass kein Kanton gesamthaft unverhältnismässige Leistungen für den Verkehr erbringen muss.

⁶ Die Benutzer der Verkehrsnetze decken, nach Abzug der Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen, in der Regel langfristig die von ihnen verursachten Kosten. Der Gesetzgeber bestimmt die Ausnahmen. Bund, Kantone und Gemeinden kommen für die gemeinwirtschaftlichen Leistungen auf, die sie veranlassen. Der Bund stellt in Zusammenarbeit mit den Kantonen die der Allgemeinheit durch den öffentlichen und privaten Verkehr erwachsenden Kosten fest.

Koordinierte Verkehrspolitik

Art. 37

¹ Der Bund deckt aus allgemeinen Mitteln die Kosten der von ihm veranlassten gemeinwirtschaftlichen Leistungen im Verkehr.

² Er verwendet überdies jährlich, mit Einbezug der Beiträge an die Kantone:

1. Für den öffentlichen Verkehr:
 - a. einen Grundbeitrag, der vom Gesetzgeber im Ausmass eines Anteils der Steuer- und Zolleinnahmen langfristig festgelegt wird;
 - b. Vergütungen der Verkehrsunternehmungen für die Benützung der Verkehrsnetze von nationaler Bedeutung.
2. Für den privaten Verkehr:
 - a. die Hälfte des Reinertrages des Treibstoffzolls oder einer entsprechenden Verbrauchssteuer;
 - b. den Reinertrag eines Zuschlages auf dem Treibstoffzoll oder auf einer entsprechenden Verbrauchssteuer;
 - c. Benützungsabgaben der Verkehrsteilnehmer zum Ausgleich der der Allgemeinheit durch den privaten Verkehr erwachsenden ungedeckten Kosten.

³ Zur Finanzierung von Massnahmen im Interesse der Gesamtheit der Verkehrsteilnehmer, wie Entflechtung und Verknüpfung des Verkehrs, Hebung der Sicherheit, Schutz gegen Naturgewalten, Umwelt- und Landschaftsschutz, sowie für den Lastenausgleich an die Kantone kann der Bund die für den öffentlichen und die für den privaten Verkehr bestimmten Mittel einsetzen.

⁴ Der Bund legt über den Eingang und die Verwendung der Mittel für den öffentlichen und für den privaten Verkehr gesondert Rechnung ab. Er kann vorübergehend auf dem Wege der Gesetzgebung die Zweckbestimmung dieser Mittel ändern, wenn dies zur Verwirklichung der Ziele der Gesamtverkehrspolitik notwendig ist.

⁵ Die Kantone dürfen auf den Strassen, die im Rahmen ihrer Zweckbestimmung der Öffentlichkeit zugänglich sind, Gebühren weder erheben noch zulassen. Die Bundesgesetzgebung regelt die Ausnahmen.

Art. 41^{ter} Abs. 4 Bst. a zweiter Satz

Aufgehoben

Übergangsbestimmungen

Art. 19

¹ Die Eigenwirtschaftlichkeit des Verkehrs nach Artikel 36^{ter} Absatz 6 ist schrittweise zu verwirklichen.

² Die Defizite, die in den Verkehrsnetzen von nationaler Bedeutung nach Einführung der Vorfinanzierung der Investitionen durch den Bund und der vollen Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen entstehen, können noch während einer Übergangszeit von höchstens fünf Jahren aus allgemeinen Bundesmitteln gedeckt werden.

II

Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.

Ständerat, 20. März 1987

Der Präsident: Dobler
Die Sekretärin: Huber

Nationalrat, 20. März 1987

Der Präsident: Cevey
Der Protokollführer: Koehler

2. Inhalt und Tragweite der KVP-Artikel

Im folgenden werden die einzelnen Bestimmungen des Bundesbeschlusses vom 20. März 1987 über die Verfassungsgrundlagen für eine koordinierte Verkehrspolitik der Reihe nach kurz kommentiert. Die nicht erschöpfenden Ausführungen beziehen sich vor allem auf Punkte, die bei der Meinungsbildung zur Verfassungsabstimmung von einiger Bedeutung sein dürften. Ergänzend kann weitgehend auch auf die Ausführungen in der einschlägigen Botschaft vom 20. Dezember 1982 (BBl 1983 II 941) zurückgegriffen werden.

2.1 Aenderung von Art. 36bis BV

Von Art. 36bis BV werden der zweite Satz des Abs. 1 sowie die Abs. 2 und 4 aufgehoben. Diesen Aenderungen des Nationalstrassenartikels kommt keine selbständige Bedeutung zu. Es handelt sich um notwendige Anpassungen an den neuen Art. 36ter.

2.2 Der neue Artikel 36ter

Dieser Artikel nimmt den Platz der bisherigen Verfassungsvorschriften über die Treibstoffzoll-Verwendung für die Strassen ein; diese wird neu in Art. 37 geregelt. Der Artikel umschreibt die allgemeinen verkehrspolitischen Grundsätze und regelt das Verhältnis zwischen dem Bund und den Kantonen.

Absatz 1 von Art. 36ter

Diese Vorschrift enthält das zentrale Anliegen der KVP: Sie verlangt, dass der Bund die Verkehrspolitik der bisherigen sektoriellen Kompetenzen für die einzelnen Verkehrsträger (Schiene, Strasse, Schifffahrt, Luftfahrt, Rohrleitungen; vgl.

Anhang 3) nach gesamtheitlichen Zielen ausrichtet und aufeinander abstimmt. Dies ist nach den Erfahrungen der letzten 50 Jahre leider keine Selbstverständlichkeit.

Der Verfassungsauftrag verpflichtet den Gesetzgeber und den Bundesrat, künftig alle Massnahmen im Verkehrsbereich nach den Bedürfnissen, den vorhandenen Mitteln und den Umweltauswirkungen zu beurteilen. Diese Ziel- oder Programm-Norm will erreichen, dass künftige Entscheide in Verkehrsfragen, auch wenn sie nur einzelne Sektoren betreffen und/oder etappenweise behandelt werden, zu einem widerspruchsfreien Ganzen, zu einer gradlinigen Vollzugsgesetzgebung gefügt werden. Bildlich gesprochen kann man diese Norm als "Bundhaken" des gesamten Verkehrsverfassungsrechtes bezeichnen.

Absatz 2 von Art. 36ter

Die geltenden Verfassungsabstimmungen für die einzelnen Verkehrsmittel gehen vom Grundsatz der freien Wahl der Verkehrsmittel aus. Dieses Prinzip, das sich u.a. aus der Handels- und Gewerbefreiheit ergibt, wird durch die KVP grundsätzlich nicht in Frage gestellt. Wenn jedoch der Güterfernverkehr auf den Strassen das Gesamtinteresse beeinträchtigt, erlaubt Absatz 2 neu, für diesen Verkehr einschränkende Bestimmungen zur Entlastung der Strassen zu erlassen, die über rein polizeiliche Massnahmen hinaus steuernd auf den Güterverkehr einwirken. Diese in den GVK-Thesen von allen Verkehrspartnern seinerzeit befürwortete Gesetzgebungskompetenz ist zum Schutz des privaten Transportgewerbes jedoch beschränkt worden. Die Gesetzesform garantiert die Referendumsmöglichkeit.

Absatz 3 von Art. 36ter

Die bisherige Zuständigkeit des Bundes auf dem Gebiete der Nationalstrassen wird auf alle Verkehrsnetze des privaten Verkehrs von nationaler Bedeutung ausgedehnt. Damit wird die Vor-

aussetzung geschaffen, um Planung, Bau, Unterhalt und Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur besser aufeinander abstimmen zu können. Diese Kompetenz bezieht sich also nicht nur auf die Strassen, sondern auch auf andere, dem privaten Verkehr dienenden Verkehrsanlagen, z.B. für die Schifffahrt oder Luftfahrt. Voraussetzung ist, dass sie Regionen verbinden und dem Fernverkehr dienen. Die Abgrenzungen hat der Gesetzgeber festzulegen.

Da der Begriff der "Netze von nationaler Bedeutung" weiter ist als derjenige der Nationalstrassen, erhält der Gesetzgeber die Möglichkeit, einen Teil der heutigen kantonalen Hauptstrassen in die Finanzierungsverantwortung des Bundes zu übertragen. Dies wird eine erhebliche Entlastung der Kantone bringen, insbesondere in Gegenden mit wenig Nationalstrassen.

Die Kantone haben weiterhin über das übrige Strassennetz zu bestimmen, aber auch dafür aufzukommen. Sie erhalten zu diesem Zweck Lastenausgleichszahlungen (vgl. Abs. 5 von Art. 36ter). Den Kantonen wird im übrigen ein Mitwirkungsrecht bezüglich der Netze von nationaler Bedeutung verfassungsrechtlich garantiert.

Absatz 4 von Art. 36ter

Nach den Vorstellungen der Kommission GVK und des Bundesrates sollte die Aufgabenabgrenzung zwischen Bund und Kantonen beim öffentlichen Verkehr ebenfalls nach Netzen von nationaler und regionaler Bedeutung erfolgen, analog zum privaten Verkehr. Weil bei den Bahnen Schienennetz und Betrieb in einem engen Zusammenhang stehen, haben die eidgenössischen Räte die Aufgabenteilung beim öffentlichen Verkehr in einem besonderen Abschnitt geregelt.

Dabei wurde vorangestellt, dass Bund und Kantone für den öffentlichen Verkehr zu sorgen haben. Auf eine abschliessende Abgrenzung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen wurde zu

Gunsten einer gesetzlichen Regelung verzichtet. Die übrigen Bestimmungen des Absatzes 4 legen für diese Gesetzgebung folgende Bedingungen fest:

- a. Der Bund allein hat den öffentlichen Verkehr von nationalem Interesse zu finanzieren;
- b. Der Bund hat für den regionalen öffentlichen Verkehr Grundsätze zu dessen Ausgestaltung aufzustellen und diesen Verkehr zu fördern, d.h. mit Beiträgen zu unterstützen. Der Bundesgesetzgeber erhält also den Auftrag, für das ganze Land und abgestimmt auf die regionalen Bedürfnisse auf eine genügende Verkehrsversorgung hinzuwirken. Dabei müssen bisherige Unterschiede zwischen sogenannten SBB- und Privatabhankantonen überwunden werden.
- c. Aus diesem System folgt, dass die Kantone zuständig sind, im Rahmen der Bundesgrundsätze und mit finanzieller Hilfe des Bundes den regionalen öffentlichen Verkehr nach ihren eigenen Bedürfnissen auszugestalten. Die Verfassung versteht unter dem regionalen öffentlichen Verkehr alle jene Bereiche, die nicht zum Verkehr von nationaler Bedeutung gehören. Die Verbindungen zu Randgebieten wie der sogenannte Agglomerationsverkehr in städtischen Siedlungsräumen sind inbegriffen.

In den letzten Jahren haben zahlreiche Kantone Gesetze für die Verkehrsplanung und die Förderung des öffentlichen Verkehrs erlassen (vgl. Anhang 4). Diese kantonalen Initiativen zur regionalen Verkehrsbewältigung liegen ganz in der GVK-Zielrichtung für eine zweckmässige Aufgabenteilung. Der Bund wird diese Bestrebungen durch Beiträge unterstützen (vgl. oben bei b.).

Absatz 5 von Art. 36ter

Dieser Absatz schreibt einen zusätzlichen Lastenausgleich für die Kantone vor. Dieser bringt die grundlegende Neuigkeit, dass nicht mehr getrennt nach einzelnen Verkehrsbereichen, etwa für Strassen oder Bahnen, vorzugehen ist. Vielmehr sind im Sinne einer koordinierten Politik die Gesamtkosten der Kantone, inklusive diejenigen der Gemeinden in Betracht zu ziehen. Damit wird auch der Agglomerations- und Ortsverkehr erfasst.

Absatz 6 von Art. 36ter

Alle Benützer von Verkehrsnetzen haben im Prinzip die von ihnen verursachten Kosten zu decken. Damit wird das Eigenwirtschaftlichkeits- und Verursachungsprinzip verankert. Unter den zu deckenden Kosten sind ausdrücklich nicht nur die Aufwendungen für die Wegebereitstellung und -erhaltung, sondern darüber hinaus die weiteren Kosten der Allgemeinheit, z.B. für die Umweltbelastung gemeint. Die volkswirtschaftlichen Vorteile des Verkehrs sind selbstverständlich mitzuberücksichtigen. Einzelheiten sind durch Gesetz zu regeln.

Die Verfassungsbestimmung beschränkt aber das Kostendeckungsprinzip zu Lasten der Benutzer dadurch, dass die Leistungen im öffentlichen Interesse (z.B. die Tarifverbilligung) von den veranlassenden Gemeinwesen bzw. Kantonen oder dem Bund direkt getragen werden müssen. Den Kantonen wird zudem eine Mitwirkung bei der Erstellung der Kostenrechnungen für den öffentlichen und privaten Verkehr zugesichert.

2.3 Der neue Artikel 37

Art. 37 regelt als zweiten Hauptteil der Verfassungsgrundlagen für eine koordinierte Verkehrspolitik die Finanzierung des Verkehrs im Sinne einer gesamtheitlichen Ordnung. Der neue Text

von Art. 37 tritt an die Stelle der bisherigen Bestimmung betreffend die Oberaufsicht über die Strassen und Brücken; diese ist nun im neuen Art. 36ter eingeschlossen.

Absatz 1 von Art. 37

Abs. 1 stellt zuhanden des Gesetzgebers und der Finanzbehörden vorerst klar, dass die vom Bund von den Verkehrsträgern und Unternehmungen verlangten gemeinwirtschaftlichen Leistungen, wie z.B. Auflagen im Regionalverkehr, aus den allgemeinen Bundesmitteln zu decken sind. Die Finanzhoheit der Kantone wird von dieser Vorschrift und von den folgenden Abs. 2-4 nicht betroffen.

Absatz 2 von Art. 37

Die Bestimmungen dieses Absatzes bringen eine Angleichung der Finanzierungssysteme für den öffentlichen und privaten Verkehr. Der "öffentliche Verkehr" untersteht einem Bundesmonopol, wie vor allem die Eisenbahnen. Mit dem "privaten Verkehr" ist hauptsächlich der motorisierte Strassenverkehr bzw. das Strassennetz angesprochen. Mischformen, wie z.B. konzessionierte Automobilbetriebe wird der Gesetzgeber zuordnen. Die Ziffern 1 und 2 legen einerseits eine getrennte Mittelbeschaffung für den öffentlichen und privaten Verkehr fest und bilden gleichzeitig die Kompetenznormen für die Erhebung bzw. Zweckbindung der erforderlichen Abgaben.

Ziffer 1 verwirklicht für den öffentlichen Verkehr ein altes Postulat, indem für die Finanzierung der Investitionen ein fester jährlicher Anteil der Bundeseinnahmen vorgesehen wird, analog den Anteilen der Strassen am Treibstoffzollertrag. Durch den vom Gesetzgeber langfristig festzulegenden Anteil (5% der Steuer- und Zolleinnahmen ergäben z.Zt. rund 1,2 Mia. Franken) soll der Ausbau des öffentlichen Verkehrs, wie er

inzwischen mit dem Konzept BAHN 2000 eingeleitet wurde, abgesichert und die Wettbewerbsgleichheit mit der Strasse hergestellt werden.

Die öffentlichen Verkehrsbetriebe haben im übrigen für die vom Bund vorfinanzierten Infrastrukturen gemäss dem Verursachungs- und Eigenwirtschaftlichkeitsprinzip aus den erwirtschafteten Erträgen Benützungsvergütungen zu leisten.

Ziffer 2 hält für den privaten Verkehr an der bewährten Finanzierung über den hälftigen Anteil am Treibstoffzollertrag (Bst. a) sowie über einen Treibstoffzollzuschlag (Bst. b) fest. Die Erhebung des Zollzuschlages wird zwar nicht mehr vom Mittelbedarf für eine abschliessende Liste von Strassenbedürfnissen abhängig gemacht; sie wird aber durch den Grundsatz der Eigenwirtschaftlichkeit der Verkehrsträger und die generelle Zweckbindung für den privaten Verkehr beschränkt (vgl. Art. 36ter Abs. 6 und Art. 37 Abs. 4 erster Satz).

Buchstabe c ermächtigt den Bundesgesetzgeber, die nur bis Ende 1994 geltende Uebergangsordnung für die pauschale Schwerverkehrsabgabe und die Autobahnvignette durch verursachungsgerechte Benützungsabgaben zu ersetzen. Diese Abgabekompetenz ist begrenzt durch die Höhe der nicht gedeckten Kosten der Allgemeinheit, die ihr durch den privaten Verkehr erwachsen.

Absatz 3 von Art. 37

Diese Bestimmung ermöglicht dem Bundesgesetzgeber, für Massnahmen, die der Gesamtheit der Verkehrsteilnehmer, d.h. sowohl dem öffentlichen wie dem privaten Verkehr dienen, zweckgebundene Mittel aus beiden Finanzierungsgruppen gemäss Abs. 2 einzusetzen. Damit wird die bereits 1983 in die Verfassung eingefügte erweiterte Treibstoffzollverteilung übernommen. Die unbefriedigende bisherige Detailaufzählung wird aber allgemeiner gefasst, z.B. statt "Förderung des kombinierten Verkehrs ... Transport begleiteter Motorfahrzeuge ... Bahnhofparkanlagen sowie ...

Trennung des Verkehrs" neu "Massnahmen zur Entflechtung und Verknüpfung des Verkehrs". Damit ist u.a. die viel diskutierte Finanzierung von Parkplätzen zur Verbindung des privaten mit dem öffentlichen Verkehr (nicht nur bei Bahnhöfen) ebenfalls eingeschlossen. Neu soll zudem der Lastenausgleich an die Kantone wahlweise aus den Mitteln des öffentlichen und privaten Verkehrs finanziert werden können.

Absatz 4 von Art. 37

Der erste Satz von Absatz 4 enthält zur Absicherung der Interessen der verschiedenen Verkehrsinteressenten einen Gesetzgebungsauftrag für eine getrennte Rechnungsführung über die für den öffentlichen und den privaten Verkehr bestimmten Mittel. Damit wird eine verursachungsgerechte Belastung der einzelnen Kategorien von Verkehrsteilnehmern sichergestellt.

Im zweiten Satz wird eine Ausnahme von der getrennten Finanzierung des öffentlichen und privaten Verkehrs zugelassen. Diese ist aber gegenüber den Vorschlägen des GVK-Berichtes stark eingeschränkt worden. Statt des seinerzeit vorgesehenen automatischen Ausgleiches wird nur vorübergehend, d.h. für beschränkte Zeit gestattet, zweckgebundene Mittel für einen anderen Verkehrsträger zu verwenden. Voraussetzung für eine solche Massnahme ist, dass sie sich zur Erfüllung der Zielsetzungen der Gesamtverkehrspolitik aufdrängt. Sie untersteht zudem dem Gesetzesreferendum; es hat also die gleiche Instanz zu entscheiden, welche die Höhe der zweckgebundenen Finanzierungsmittel der Verkehrsträger festlegt.

Absatz 5 von Art. 37

Hier wird der bisher geltende Grundsatz (aus Art. 37 Abs. 2 BV) übernommen, dass für Strassen, die im Rahmen ihrer Zweckbestimmung der Öffentlichkeit zugänglich sind, keine Gebühren erhoben werden dürfen. Der neue Verfassungstext präzisiert, dass

sich diese Bestimmung an die Kantone richtet. Die Bundesgesetzgebung kann Ausnahmen zulassen. Damit soll u.a. die bisherige Praxis der Gebührenerhebung für die Alp- und Forstwirtschaft eingegrenzt werden.

2.4 Aenderung von Art. 41 Abs. 4 BV

Zur formellen Anpassung an die neuen Bestimmungen von Art. 36ter und 37 KVP ist in der Aufzählung der Verbrauchssteuern ein überflüssiger Verweis gestrichen worden. Die Möglichkeit, die Treibstoffzölle durch landesinterne Verbrauchssteuern zu ersetzen, besteht schon seit 1971.

2.5 Uebergangsbestimmung Art. 19

Uebergangsbestimmungen haben den Zweck, den Wechsel vom alten zum neuen Rechtszustand zu regeln. Im vorliegenden Fall geht es um die Verwirklichung des in Art. 36ter Abs. 6 der Vorlage aufgestellten Grundsatzes der Eigenwirtschaftlichkeit der Verkehrsträger.

3. Das Verhältnis zu aktuellen verkehrspolitischen Entscheiden

3.1 Auf dem Weg zur Verwirklichung der KVP

Seit die Arbeiten und Beratungen für eine koordinierte Verkehrspolitik im Gange sind, konnten die seit über zehn Jahren angestauten Verkehrsprobleme nicht "eingemottet" werden. Für die Bewältigung von Umweltproblemen und Verkehrsbedürfnissen mussten situationsgerechte Lösungen gesucht und getroffen werden. Dabei wurde bei allen Entscheiden darauf geachtet, dass sie dem Geist und Inhalt der Gesamtverkehrskonzeption entsprechen.

Erwähnt werden können in diesem Zusammenhang

- die erweiterte Treibstoffzoll-Verteilung
- die befristete Uebergangsordnung für Schwerverkehrsabgabe und Autobahnvignette
- die Nationalstrassenüberprüfung
- das Transportgesetz
- der Leistungsauftrag an die SBB
- das Projekt Bahn 2000
- die Verschärfung der Abgasnormen für Motorfahrzeuge

3.2 Teillösungen genügen nicht

Solche Massnahmen ergeben aber noch keine koordinierte Verkehrspolitik. Es sind Ansätze dazu, bleiben aber Teillösungen. Sie sind weitgehend noch nach sektoriellen Bedürfnissen verwirklicht worden, sind lückenhaft, z.T. Provisorien. Sie sind wie lose Mosaiksteine, die erst noch zu einem Gesamtbild zusammengefügt und ergänzt werden müssen.

Notwendig sind Grundsatzbestimmungen,

- welche die bisherigen Bestrebungen in einen verbindlichen, langfristigen Gesamtrahmen stellen,
- die ungenügenden Bundeskompetenzen ergänzen,
- die dem Gesetzgeber die Ziele vorgeben, nach denen alle Verkehrsträger aufeinander abzustimmen sind,

- welche die Aufgaben zwischen dem Bund und den Kantonen übersichtlicher abgrenzen, um klarere Verhältnisse zu schaffen,
- die den Kantonen Ansprüche auf aufgabengerechte Verkehrsfinanzierungsbeiträge des Bundes für den regionalen Verkehr verbriefen,
- welche die Verkehrsbenützer zur langfristigen Deckung der von ihnen verursachten Kosten verpflichten,
- die Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Verkehrsträgern beseitigen,
- die eine langfristige Finanzierung der Systeme des öffentlichen und privaten Verkehrs sicherstellen.

Um dieses Programm sicherzustellen, sind die von den eidgenössischen Räten beschlossenen Verfassungsbestimmungen für eine koordinierte Verkehrspolitik notwendig. Eine langfristige Ausrichtung der damit angestrebten Verkehrspolitik ist nur möglich, wenn diese Verfassungsgrundlagen in einem Wurf beschlossen werden. Sonst bestünde die Gefahr, dass nur einzelne Teile verwirklicht werden und die Gesamtverkehrskonzeption Stückwerk bleibt.

4. Das Verhältnis zum Ausland

Wegen der zentralen Lage und der Wirtschaftsstruktur der Schweiz spielt der grenzüberschreitende Verkehr (Ein- und Ausfahrten, Transit) eine wichtige Rolle. Es gehört aber zur Souveränität unseres Landes, dass es selber über die Verkehrseinrichtungen zum Anschluss an das Ausland und die Bedingungen für deren Benützung entscheiden kann. Die schweizerische Haltung auch zum grenzüberschreitenden Verkehr muss, wenn sie glaubhaft sein soll, nach langfristigen klaren Grundsätzen

ausgerichtet sein. Nur so können wir gewissen Druckversuchen aus dem EG-Raum, z.B. für die Zulassung von 40 t-Lastwagen im Transitverkehr auf die Dauer standhalten. Ein Verzicht auf unsere geltende 28 t-Limite hätte eine Lawine von "schweren Brummern" durch unser Land zur Folge.

Um zusätzliche Belastungen unserer Strassen, zusätzliche Strassenausbauten und Umweltbeeinträchtigungen möglichst zu vermeiden, will der Bundesrat den kombinierten Bahn/Strassenverkehr (Huckepack etc.) fördern und zu diesem Zweck eine neue Eisenbahn-Alpentransversale bauen. Die Verfassungsgrundlagen für eine koordinierte Verkehrspolitik bilden eine wichtige Voraussetzung, dass dieses Transitkonzept im allgemeinen Landesinteresse zügig verwirklicht werden kann. Von Bedeutung sind folgende Elemente der KVP-Artikel:

- der Auftrag zur koordinierten Planung und Verwirklichung von Verkehrsanlagen mit den geringsten Umweltbelastungen;
- die langfristige Finanzierung aus zweckgebundenen Mitteln für den öffentlichen Verkehr (und des Huckepackverkehrs aus Strassenmitteln);
- die Möglichkeit zur Erhebung einer verbesserten Schwerverkehrsabgabe unter Berücksichtigung der gefahrenen Distanzen und der Umweltbelastung;
- die Möglichkeit den Güterfernverkehr mit Lastwagen zu beschränken, wenn dies zur Strassenentlastung notwendig ist.

ZAHLEN ZUM VERKEHR IN DER SCHWEIZ

● Die heutigen Verkehrsnetze

Strasse total		70'000 km
davon Nationalstrassen	1'400 km	
Kantonsstrassen	18'000 km	
Gemeindestrassen	51'000 km	
Oeffentlicher Verkehr total		19'000 km
davon SBB	3'000 km	
Privatbahnen	2'000 km	
Ueberland-Buslinien	12'500 km	
Nahverkehrslinien (Tram, Trolley, Autobus)	1'500 km	
Rohrleitungen (Oel)		240 km

● Anteil der Verkehrsflächen an der produktiven Fläche der Schweiz

Produktive Fläche der Schweiz	32'493 km ²	100 %
Nationalstrassen	56 km ²	0,2 %
Strassen insgesamt	595 km ²	1,8 %
Bahnen	133 km ²	0,4 %
Flugplätze und Hafenanlagen	22 km ²	0,07 %
Total Verkehrsflächen	806 km ²	2,5 %

● Fahrzeugbestände

	1950	1986
Personenwagen	150'000	2'679'000
Güter-Nutzfahrzeuge	34'000	207'000
Motorräder	74'500	226'000
Motorfahrräder	1'500	628'000
Fahrräder	1'796'000	2'450'000

● Beschäftigte im Sektor "Verkehr"

Total Beschäftigte in der Schweiz 1985	2'960'000	100 %
davon priv. + öffentl. Strassenverkehr	145'800	4,9 %
Bahnverkehr	47'100	1,6 %
Wasserverkehr	2'900	0,1 %
Luftverkehr	20'100	0,7 %
Rohrleitungen	100	0
Total Sektor "Verkehr"	216'000	7,3 %

● Verkehrsleistungen 1950/86

(Gesamtdistanz der beförderten Personen und Güter)

	<u>1950</u>		<u>1986</u>	
	Mio.Pkm	%	Mio.Pkm	%
Personenverkehr				
Bahnen d. allg. Verkehrs	6'427	43,2	10'738	11,0
Spezialbahnen	28	0,2	277	0,3
öffentl. Strassenverkehr	1'695	11,4	4'003	4,1
Priv. mot. Strassenverkehr	6'582	44,2	81'106	83,0
Wasserverkehr	111	0,8	187	0,2
Luftverkehr	36	0,2	1'380	1,4
Total Personenverkehr	14'879	100	97'691	100
Güterverkehr				
Schienenverkehr	2'229	69,9	7'337	40,4
Strassenverkehr	903	28,3	9'501	52,3
Wasserverkehr	57	1,8	110	0,6
Luftverkehr	0,4	0	8	0,1
Rohrleitungen	-	-	1'195	6,6
Total Güterverkehr	3'189	100	18'151	100

● Staatliche Aufwendungen für den Verkehr

(Zahlen pro 1985 (Strasse = 1984) in Mio. Franken gerundet)

	<u>Bund</u>	<u>Kantone u. Gemeinden</u>
Strassenverkehr		
Nationalstrassen	1'130	250
Kantons- und Gemeindestrassen	340	2'730
Oeffentl. Verkehr auf Strassen	110	370
Schienenverkehr		
SBB	1'080	130
Privatbahnen	370	230
Luftfahrt	140	260
Schifffahrt	1	n.e.
Verkehrsaufwendungen des Bundes insgesamt rund		3'150 Mio.Fr.
Verkehrsaufwendungen der Kantone inkl. Gemeinden rund		3'950 Mio.Fr.
Total		7'100 Mio.Fr.

Die 40 GVK-Thesen

Zur Variantenwahl

- ① Grundlage der Gesamtverkehrskonzeption bildet das von der Kommission entwickelte mehrstufige Zielsystem, welches sich auf den Auftrag des Bundesrates vom 19. Januar 1972 abstützt. Dessen drei Hauptzielbereiche (Befriedigung der Verkehrsbedürfnisse, wirtschaftlicher Einsatz der Mittel, Berücksichtigung der direkten und indirekten Auswirkungen) liefern die Massstäbe für die Bewertung der Varianten. Das Schwergewicht kommt in Anbetracht des relativ hohen Entwicklungsstandes des schweizerischen Verkehrssystems förderhin dem wirtschaftlichen Mitteleinsatz und der Verbesserung der Auswirkungen des Verkehrs zu.
- ② Die Kommission schlägt dem Bundesrat vor, der Schlussvariante 2 den Vorzug zu geben. Diese ist einerseits charakterisiert durch die Anpassung des Strassennetzes und des Bauprogrammes der Nationalstrassen an die veränderten wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Gegebenheiten. Andererseits soll das Leistungsangebot der Bahnen im Hinblick auf den für sie wesensgerechten Verkehr konzentriert und gezielt verbessert werden. Dazu gehört auch der Bau von neuen Eisenbahn-Haupttransversalen zwischen Genfersee und Bodensee sowie zwischen Basel und Jura-südfuss, welche gegenüber dem motorisierten Personenverkehr konkurrenzfähig sind.
- ③ Die der Gesamtverkehrskonzeption zugrundeliegenden Ziele und die zu ihrer Realisierung notwendigen Massnahmen sind in regelmässigen Abständen auf ihre Übereinstimmung mit der weiteren Entwicklung von Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt zu überprüfen.

Es ist ausserdem dafür zu sorgen, dass im Sinne einer Erfolgskontrolle die tatsächlichen Auswirkungen der durchgeführten Massnahmen periodisch auf ihre Zielkonformität beurteilt werden.

Laufende Arbeiten, die wegen ihrer Komplexität nicht abgeschlossen werden konnten, müssen weitergeführt werden. Insbesondere sind zum Problem der externen Kosten und Nutzen weitere wissenschaftliche Grundlagen zu beschaffen, um ihre Auswirkungen gesamthaft feststellen und allfällige Wettbewerbsverzerrungen beseitigen zu können.

Zur Gliederung des Verkehrssystems

- ④ Die Zuständigkeit über die Verkehrsnetze und Verkehrsarten soll in Übereinstimmung mit der Interessenlage und mit dem föderalistischen Aufbau des Landes nach funktionalen Gesichtspunkten auf Bund und Kantone aufgeteilt werden (Verkehrshierarchie). Dementsprechend wird zwischen nationalen und regionalen Verkehrsaufgaben und Verkehrsnetzen unterschieden. Die Verknüpfung der beiden Netze ist durch den Bund mitzugestalten.
- ⑤ Zu den nationalen Aufgaben im Rahmen der neuen Verkehrshierarchie gehören:
 - die Sicherstellung des nationalen und internationalen Fernverkehrs,
 - die Gewährleistung der Verbindung der Landesteile und Regionen untereinander,
 - der Anschluss der Kantonshauptorte an die nationalen Netze des öffentlichen und privaten Verkehrs,
 - die Beseitigung stossender Unterschiede in der verkehrsmässigen Baslerschliessung der Kantone.

Die hoheitlichen Rechte über die Planung, den Bau, den Unterhalt und die Finanzierung einer Verkehrsinfrastruktur und das Eigentum an dieser sowie die Betriebsführung müssen nicht notwendigerweise zusammenfallen.

- ④ Der Bund gewährleistet durch einen besonderen Lastenausgleich, dass kein Kanton wegen den zusätzlichen Aufgaben, die ihm die neue Verkehrshierarchie überträgt, insgesamt wesentlich mehr belastet wird als bisher. Dies gilt auch für die Übergangsphase. Der Lastenausgleich ist der künftigen Entwicklung des Verkehrs und seiner Erträge sowie den öffentlichen Finanzen anzupassen.
- ⑦ Im Rahmen der ihnen zugeordneten Kompetenzen und Hierarchiestufen entscheiden der Bund bzw. die Kantone selbst über den Einsatz der finanziellen Mittel zur Gestaltung der Verkehrsinfrastruktur und zur Beeinflussung des Leistungsangebots der verschiedenen Verkehrsträger. Die Koordination unter den Kantonen ist sicherzustellen.
- ⑩ Die Aufteilung der verkehrspolitischen Zuständigkeiten zwischen den Kantonen und ihren Gemeinden ist nicht Bundessache. Die Kantone regeln sie entweder selbständig oder gemeinsam mit den Nachbarkantonen.

Zur Koordination von Planung, Bau und Unterhalt der Verkehrsinfrastruktur

- ⑥ Bund und Kantone planen in ihrem Zuständigkeitsbereich die verschiedenen Verkehrsnetze als ein aufeinander abgestimmtes Gesamtsystem und setzen die Prioritäten für die Ausführung fest.
- ⑩ Die Zweckmässigkeit grösserer Investitionen für die Verkehrsinfrastruktur ist in jedem Fall an Hand der Zielsetzungen der Verkehrspolitik zu überprüfen. Sowohl die messbaren wie die nicht messbaren gesamtwirtschaftlichen Kosten und die entsprechenden Nutzen sind dabei zu berücksichtigen.
- ⑪ Für jedes Infrastrukturprojekt von nationaler Bedeutung ist die Zweckmässigkeit überdies aufgrund von vergleichenden Untersuchungen (insbesondere der Auslastung bestehender Infrastrukturen und anderer Möglichkeiten) nachzuweisen. Es ist jener Variante und jenem Realisierungszeitpunkt der Vorzug zu geben, welche nach den Kriterien der Gesamtverkehrskonzeption den höchsten Zielerfüllungsgrad erreichen.

- 33 -

Zur Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen

- ⑫ Zur Bestimmung und Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen ist eine neue, umfassende Regelung unerlässlich. Diese Leistungen, die bei kaufmännischer Geschäftsführung nicht ohne entsprechenden Ausgleich zumutbar sind, werden im übergeordneten Interesse zur Erfüllung von kulturellen, sozialen, umwelt- und energiepolitischen, volkswirtschaftlichen oder sicherheitspolitischen Zielsetzungen gefordert.

Im Gegensatz zur bisherigen Praxis sollen inskünftig als gemeinwirtschaftliche Leistungen nur Auflagen anerkannt werden, die von den zuständigen politischen Instanzen (Bund, Kantone und Gemeinden) verlangt und im voraus mit den Verkehrsunternehmen nach Umfang, Bedingungen und Abgeltungsbeträgen ausgehandelt wurden.

- ⑬ Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen sind von den zuständigen politischen Instanzen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden periodisch darauf zu überprüfen, ob sie weiterhin notwendig und genügend sind und vom geeignetsten Verkehrsträger erbracht werden.

- 14 Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen, welche der Bund verlangt, sind aus allgemeinen Haushaltsmitteln zu finanzieren. Sie sind nach Möglichkeit jenen Departementen zu belasten, denen sie sachlich zugehören.
- 15 Der Bund anerkennt die Tarifannäherung als eine gemeinwirtschaftliche Leistung zu seinen Lasten, um eine möglichst dezentralisierte Siedlungsstruktur zu erhalten. Methode und Kriterien der Bemessung sind zu überprüfen und zielkonform zu gestalten.
- 16 Zusätzliche gemeinwirtschaftliche Leistungen des Verkehrssystems können in entwicklungsschwachen Regionen und in Ballungsgebieten notwendig werden, um im ersten Falle stossende Mängel der Basiserschliessung zu mildern und im zweiten Falle unzumutbare Umweltbelastungen, die durch den Verkehr verursacht werden, zu vermindern.
- Die Kantone umschreiben diese besonderen gemeinwirtschaftlichen Leistungen und gelten sie ab. Der Bund gewährt dafür gezielte Beiträge aus den Verkehrsfonds.

Zum Wettbewerb im Verkehr

- 17 Die bisher bestehenden Staatsmonopole für die gewerbmässige Personenbeförderung, das Post- und Fernmelde-, Eisenbahn- und Luftverkehrswesen sowie für die Rohrleitungen sollen beibehalten werden. Der Individuelle¹⁾ Verkehr (Personen und Güter) ist auch in Zukunft nur polizeirechtlichen Beschränkungen zu unterwerfen, um die Freiheit der Verkehrsmittelwahl soweit als möglich zu gewährleisten.

Im Güterfernverkehr sind Abweichungen von diesem Grundsatz zulässig, wenn das Gesamtinteresse des Landes dies verlangt und andere Massnahmen versagen. Der Gütertransitverkehr ist soweit als möglich auf die Schiene zu verweisen (kombinierter Verkehr).

- 18 Insoweit Wettbewerb zwischen Schiene und Strasse besteht, insbesondere im Güterverkehr, sind Verzerrungen zu beseitigen. Es sind u.a. folgende Massnahmen vorzusehen:
- Der Strassenschwerverkehr, der die durch ihn verursachten Infrastrukturkosten nicht deckt, ist neu durch eine besondere leistungsgerechte Abgabe bis zur vollen Kostendeckung entsprechend der Kapitalrechnung (Gesamtrechnung) zu belasten.
 - Die Defizitdeckung beim öffentlichen Güterverkehr ist schrittweise abzubauen und schliesslich aufzuheben.
 - Die Einhaltung der Arbeits- und Ruhezeitvorschriften sowie der zulässigen Höchstgewichte im Strassengüterverkehr ist wirksamer zu kontrollieren.
 - Die gesetzlichen Regelungen der Arbeits- und Sozialbedingungen im öffentlichen und privaten Güterverkehr sind unter Berücksichtigung der spezifischen Eigenarten dieser Verkehre schrittweise zu harmonisieren.
 - Nachgewiesene unternehmungsfremde Lasten und Vorteile sind soweit wie möglich abzubauen und im übrigen gegeneinander aufzurechnen. Allfällige Überschüsse sind mit der Abgeltung für gemeinwirtschaftliche Leistungen zu verrechnen.
 - Wettbewerbsverzerrende, bezifferbare und den Verursachern zurechenbare externe Kosten und Nutzen sind zu berücksichtigen.

- 19 Die unterschiedliche Regelung für die Finanzierung der Infrastrukturkosten von Schiene und Strasse muss mindestens im Verkehrsnetz von nationaler Bedeutung

¹⁾ Gemeint ist der «private» Verkehr.

beseitigt werden. Deshalb soll der Bund die Finanzierung der Infrastrukturkosten des Eisenbahnnetzes von nationaler Bedeutung analog zur Finanzierung der Nationalstrassen übernehmen.

Zur Finanzierung des Verkehrssystems

20 Die Benützer des Verkehrssystems haben die von ihnen verursachten Kosten grundsätzlich selber zu decken. Eine Abweichung von diesem Grundsatz ist nur zulässig, wenn vom Verkehrssystem gemäss übergeordneten Zielsetzungen gemeinwirtschaftliche Leistungen erbracht werden müssen oder internationale Abkommen entgegenstehen.

21 Zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur und seiner übrigen Verpflichtungen aus der allgemeinen Verkehrspolitik richtet der Bund zwei Fonds ein, nämlich einen Fonds für den öffentlichen Verkehr und einen Fonds für den privaten Verkehr. Die Fonds sind unter sich derart auszugleichen, dass längerfristig die festgelegten Zielsetzungen sowohl des öffentlichen als auch des privaten Verkehrs erreicht werden können.

Reichen die Einlagen in die einzelnen Fonds vorübergehend zur Deckung der Aufwendungen nicht aus, kann der Bund verzinssliche Vorschüsse gewähren.

22 Der Fonds für den öffentlichen Verkehr dient zur Deckung der Infrastrukturkosten dieses Verkehrs und zur Erhaltung einer hinreichenden Leistungsbereitschaft. Er wird gespeisen durch einen zweckgebundenen Zuschlag von höchstens 20% des Basissteuersatzes der Umsatzsteuer und durch die Infrastrukturbenützungsgebühren der Bahnen auf dem Netz von nationaler Bedeutung. Mit der zweckgebundenen Belastung des Konsums soll im Sinne einer allgemeinen Verkehrssteuer erreicht werden, dass jedermann, also auch der Nichtbenützer oder der nur gelegentliche Benützer öffentlicher Verkehrsmittel, zur Erhaltung eines hinreichenden Leistungsangebotes des öffentlichen Verkehrs und zu einem entsprechenden Lastenausgleich an die Kantone einen angemessenen Beitrag leistet.

23 Der Fonds für den privaten Verkehr dient zur Deckung der Infrastrukturkosten des Strassenverkehrs, soweit der Bund dafür herangezogen werden kann. Dazu gehören insbesondere die Aufwendungen für den Bau und Unterhalt des Strassennetzes von nationaler Bedeutung und die Lastenausgleichszahlungen an die Kantone für ihre Strassenkosten.

Der Fonds für den privaten Verkehr wird gespeisen durch drei Fünftel des Reinertrages des Zolles auf Treibstoffen für motorische Zwecke, aus dem Reinertrag besonderer Treibstoffzollzuschläge sowie aus dem Bundesanteil an Benützungsgebühren im Strassenverkehr, der dem Strassennetz von nationaler Bedeutung entspricht.

24 Mittel- bis langfristig sollen die Infrastrukturkosten (inkl. Bauzinsen) durch die Benützer gedeckt werden, wobei die Kosten der neu zu realisierenden Infrastrukturvorhaben mitzubehütenden sind, soweit dies vom Markt her tragbar ist. Die Infrastruktur-Benützungsgebühren können in Verfolgung verkehrspolitischer Zielsetzungen vorübergehend gesenkt werden, z. B. zur Erreichung einer gleichmässigen Auslastung vorhandener Infrastrukturen.

Zu den Aufgaben der Schweizerischen Bundesbahnen

25 Die Aufgaben der SBB sind in dem Sinne neu zu umschreiben, dass ihnen für den Betrieb sämtlicher Netzteile die grösstmögliche unternehmerische Freiheit zu gewähren ist. Insbesondere sollen sie für das Leistungsangebot und die Preise im Personenfernverkehr sowie im Wagenladungs- und Stückgutverkehr selber verantwortlich sein. Die Grundsätze des Leistungsauftrages an die SBB sind von den eidgenössischen Räten mittelfristig festzulegen. Im Rahmen dieses Leistungsauftrages haben die Schweizerischen Bundesbahnen ihre unternehmerischen Zielsetzungen

zu umschreiben und über deren Erfüllung periodisch Rechenschaft abzulegen. Sobald die SBB ihre Unternehmung im Rahmen der Gesamtverkehrskonzeption nach der neuen Aufgabenumschreibung betreiben können, sind allfällige Defizite vorzutragen und innert angemessener Frist zu amortisieren.

- 28 Die Zuständigkeit zum Entscheid über die Erstellung neuer Bahnlinien und anderer wichtiger Anlagen von nationaler Bedeutung ist unter Wahrung des Antrags- und Mitspracherechts der SBB auf die eidgenössischen Räte zu übertragen.
- 27 Die SBB sind zu ermächtigen, unwirtschaftliche Verkehrsleistungen einzuschränken, sie mit andern Verkehrsmitteln zu erbringen oder sie ganz einzustellen, wenn ihnen die ungedeckten Kosten nicht durch die öffentliche Hand abgegolten werden.

Zu den Aufgaben der übrigen öffentlichen Transportunternehmungen

- 26 Die bisherigen Kompetenzen des Bundes bezüglich des «Post- und Telegraphenwesens» sind entsprechend der historischen Auslegung ihres Inhalts inskünftig verfassungsrechtlich in das Post- und Fernmeldemonopol für die Vermittlung von Nachrichten und Kleinsendungen einerseits und in das Personenbeförderungsmonopol andererseits aufzugliedern. In das letztere ist die Ausführung von regelmässigen gewerbsmässigen Fahrten zur Personenbeförderung ganz allgemein eingeschlossen. Es reicht somit über den postalischen Bereich hinaus.
- 25 Die PTT haben die Reisepost rechnungsmässig von den übrigen Postdiensten zu trennen, um den Verbund mit andern öffentlichen Verkehrsdiensten zu erleichtern.
- 24 Die konzessionierten Transportunternehmungen sind bezüglich Infrastrukturinvestitionen, betrieblichen Auflagen usw. sinngemäss gleich zu behandeln wie SBB und PTT, sofern sie gleichgelagerte Aufgaben zu erfüllen haben.
- Zur Verbesserung der öffentlichen Verkehrsbedienung der Regionen und zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit dieses Verkehrs ist die Zusammenfassung der beteiligten öffentlichen Transportunternehmungen zu regionalen Einheiten anzustreben.

Zum neuen eidgenössischen Verkehrsrecht

- 23 Die bisher in der Bundesverfassung verstreuten und unterschiedlichen Gesetzgebungskompetenzen für die einzelnen Verkehrsbereiche sind in einer Teilrevision zusammenzufassen.
- 22 Der neue Verfassungstext soll insbesondere vorsehen:
- die Koordination der Interessen des öffentlichen und privaten Verkehrs in der Gesamtverkehrspolitik,
 - die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen,
 - den Grundsatz, dass der Verkehr die von ihm verursachten Kosten selber zu tragen hat,
 - die Möglichkeit, den Güterfernverkehr auf der Strasse besondern Bestimmungen zu unterwerfen, wenn das Gesamtinteresse des Landes dies verlangt und andere Massnahmen versagen,
 - die Kompetenz, zweckgebundene Abgaben sowohl für den öffentlichen wie für den privaten Verkehr zu erheben,
 - die Verwaltung der zweckgebundenen Abgaben über je einen Fonds für den öffentlichen und den privaten Verkehr mit der Möglichkeit eines gegenseitigen Ausgleichs.
- 21 Die Kommission beantragt dem Bundesrat, der Teilrevision der Bundesverfassung ihre Textvorschläge für die Neufassung der Artikel 36, 36^{bis}, 36^{ter} und 37 im Kapitel 10.8 dieses Berichtes zu Grunde zu legen.¹⁾

¹⁾ Siehe Anhang 10.

- ② Nach Annahme der vorgeschlagenen Verfassungsrevision durch Volk und Stände ist zunächst ein allgemeines Verkehrsgesetz zu erlassen, das insbesondere die Zielsetzungen der Gesamtverkehrspolitik konkretisiert, das Verkehrsnetz von nationaler Bedeutung festlegt, die koordinierte Verkehrsplanung sicherstellt sowie die Einzelheiten der Finanzierung und des Lastenausgleichs ordnet.
- ③ Gleichzeitig ist die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der SBB, der Reisepost der PTT und der konzessionierten Transportunternehmungen einschliesslich der Tarifannäherung neu zu regeln. Ferner sind die Grundpflichten des öffentlichen Verkehrs (Betriebs-, Beförderungs-, Fahrplan- und Tarifpflicht) zugunsten einer grösseren Freiheit und Selbstverantwortung der Unternehmungen abzubauen.

Zur Reorganisation der Bundesverwaltung

- ④ Alle Amtsstellen der Bundesverwaltung, die Aufgaben betreuen, welche mit einer koordinierten schweizerischen Verkehrspolitik in einem direkten Zusammenhang stehen, sind im Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement zusammenzufassen.
- ⑤ Die Vollzugsaufgaben betreffend den öffentlichen Verkehr zu Lande und zu Wasser, den Strassenbau, den privaten Strassenverkehr, den Luftverkehr, die private Schifffahrt und die Rohrleitungen sind im Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement je besondern Ämtern zuzuordnen.
- ⑥ Für die Bearbeitung allgemeiner verkehrsplanerischer und verkehrspolitischer Grundlagen sowie für die Koordination zwischen den Verkehrsträgern ist eine besondere Stabsstelle einzurichten. Dieser Stab soll wenigstens für die Einführungs- und Konsolidierungsphase der neuen Gesamtverkehrspolitik direkt dem Departementvorsteher unterstellt sein.
- ⑦ Das Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement setzt eine ständige beratende Kommission aus Vertretern der Verkehrswirtschaft, der Organisationen der Verkehrsbenützer, der Landesgegenden und der Wissenschaft ein, welche alle wichtigen verkehrspolitischen Fragen zu begutachten hat und den bestmöglichen Interessenausgleich im Rahmen der Gesamtziele der Verkehrspolitik anstrebt.
- ⑧ Der Übergang von der heutigen sektorialen Organisation zur Integration ist sorgfältig zu planen und in systematischen Arbeitsschritten vorzunehmen, um die Weiterführung der laufenden Aufgaben nicht zu beeinträchtigen und Härtefälle zu vermeiden.

1
35
1

Heutige Bestimmungen der Bundesverfassung über den Verkehr

Art. 24^m

Die Gesetzgebung über die Schifffahrt ist Bundessache.

Art. 26

Die Gesetzgebung über den Bau und Betrieb der Eisenbahnen ist Bundessache.

Art. 26^{ba}

Die Gesetzgebung über Rohrleitungsanlagen zur Beförderung flüssiger oder gasförmiger Brenn- oder Treibstoffe ist Bundessache.

Art. 36

¹ Das Post- und Telegrafwesen im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft ist Bundessache.

² Der Ertrag der Post- und Telegrafverwaltung fällt in die eidgenössische Kasse.

³ Die Tarife werden im ganzen Gebiete der Eidgenossenschaft nach den gleichen, möglichst billigen Grundsätzen bestimmt.

⁴ Die Unverletzlichkeit des Post- und Telegrafengeheimnisses ist gewährleistet.

Art. 36^{ba}

¹ Der Bund wird auf dem Wege der Gesetzgebung die Errichtung und Benützung eines Netzes von Nationalstrassen sicherstellen. Zu solchen können die wichtigsten Strassenverbindungen von gesamtschweizerischer Bedeutung erklärt werden.

² Die Kantone bauen und unterhalten die Nationalstrassen nach den Anordnungen und unter der Oberaufsicht des Bundes. Der Bund kann die einem Kanton obliegende Aufgabe übernehmen, wenn dieser darum nachsucht oder wenn es im Interesse des Werkes notwendig ist.

³ Der wirtschaftlich nutzbare Boden ist nach Möglichkeit zu schonen. Den durch die Anlage von Nationalstrassen entstehenden Nachteilen in der Verwendung und Bewirtschaftung des Bodens ist durch geeignete Massnahmen auf Kosten des Strassenbaues entgegenzuwirken.

⁴ Die Kosten der Erstellung, des Betriebes und des Unterhaltes der Nationalstrassen werden auf den Bund und die Kantone verteilt; dabei sind die Belastung der einzelnen Kantone durch die Nationalstrassen sowie ihr Interesse und ihre Finanzkraft zu berücksichtigen.

⁵ ...

⁶ Die Nationalstrassen stehen unter Vorbehalt der Befugnisse des Bundes unter der Hoheit der Kantone.

Art. 36^{ter}

¹ Der Bund verwendet die Hälfte des Reinertrages des Treibstoffzolls und den gesamten Ertrag eines Zollzuschlages wie folgt für Aufgaben im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr:

- a. für seinen Anteil an den Kosten der Nationalstrassen;
- b. für Beiträge an die Kosten des Baus der Hauptstrassen, die zu einem vom Bundesrat in Zusammenarbeit mit den Kantonen zu bezeichnenden Netz gehören und bestimmten technischen Anforderungen genügen;
- c. für Beiträge an die Aufhebung oder Sicherung von Niveauübergängen, zur Förderung des kombinierten Verkehrs, des Transportes begleiteter Motorfahrzeuge und des Baus von Bahnhofparkanlagen sowie für andere Massnahmen zur Trennung des Verkehrs;
- d. für Beiträge an Umweltschutz- und Landschaftsschutzmassnahmen, die durch den motorisierten Strassenverkehr nötig werden, sowie an Schutzbauten gegen Naturgewalten längs Strassen, die dem motorisierten Verkehr geöffnet sind;
- e. für allgemeine Beiträge an die Kosten der dem Motorfahrzeug geöffneten Strassen und den Finanzausgleich im Strassenwesen;
- f. für Beiträge an Kantone mit Alpenstrassen, die dem internationalen Verkehr dienen, und an Kantone ohne Nationalstrassen.

² Soweit der Ertrag des zweckgebundenen Grundzolls zur Sicherstellung der in Absatz 1 genannten Aufgaben nicht ausreicht, erhebt der Bund einen Zollzuschlag.

Art. 37

¹ Der Bund übt die Oberaufsicht über die Strassen und Brücken aus, an deren Erhaltung die Eidgenossenschaft ein Interesse hat.

² Für den Verkehr auf Strassen, die im Rahmen ihrer Zweckbestimmung der Öffentlichkeit zugänglich sind, dürfen keine Gebühren erhoben werden. Die Bundesversammlung kann in besonderen Fällen Ausnahmen bewilligen.

Art. 37^{bis}

¹ Der Bund ist befugt, Vorschriften über Automobile und Fahrräder aufzustellen.

² Den Kantonen bleibt das Recht gewahrt, den Automobil- und Fahrradverkehr zu beschränken oder zu untersagen. Der Bund kann indessen bestimmte, für den allgemeinen Durchgangsverkehr notwendige Strassen in vollem oder beschränktem Umfange offen erklären. Die Benützung der Strassen im Dienste des Bundes bleibt vorbehalten.

Art. 37^{ter}

Die Gesetzgebung über die Luftschiffahrt ist Sache des Bundes.

Art. 37^{quater}

¹ Der Bund stellt Grundsätze auf für Fuss- und Wanderwegnetze.

² Anlage und Erhaltung von Fuss- und Wanderwegnetzen sind Sache der Kantone. Der Bund kann ihre Tätigkeiten unterstützen und koordinieren.

³ In Erfüllung seiner Aufgaben nimmt der Bund auf Fuss- und Wanderwegnetze Rücksicht und ersetzt Wege, die er aufheben muss.

⁴ Bund und Kantone arbeiten mit privaten Organisationen zusammen.

Uebergangsbestimmungen

Art. 16

Unter Vorbehalt der Änderung durch die Gesetzgebung beträgt der Zollzuschlag auf Treibstoffen 30 Rappen je Liter.

Art. 17

¹ Der Bund erhebt für die Benützung der dem allgemeinen Verkehr geöffneten Strassen auf in- und ausländischen Motorfahrzeugen und Anhängern mit einem Gesamtgewicht von je über 3,5 Tonnen eine jährliche Abgabe.

² Diese Abgabe beträgt:

a. für Lastwagen und Sattelmotorfahrzeuge		
- von über 3,5 bis 11 Tonnen	500 Franken	
- von über 11 bis 16 Tonnen	1500 Franken	
- von über 16 bis 19 Tonnen	2000 Franken	
- von über 19 Tonnen	3000 Franken	
b. für Anhänger		
- von über 3,5 bis 8 Tonnen	500 Franken	
- von über 8 bis 10 Tonnen	1000 Franken	
- von über 10 Tonnen	1500 Franken	
c. für Gesellschaftswagen		500 Franken

³ Der Bundesrat bestimmt für Fahrzeuge, die nicht das ganze Jahr in der Schweiz im Verkehr stehen, nach Gültigkeitsdauer abgestufte Abgabesätze; er berücksichtigt den Erhebungsaufwand.

⁴ Der Bundesrat regelt durch Verordnung den Vollzug. Er kann für besondere Fahrzeugkategorien die Ansätze im Sinne von Absatz 2 festlegen, bestimmte Fahrzeuge von der Abgabe befreien und Sonderregelungen treffen, insbesondere für Fahrten im Grenzbereich. Durch solche dürfen im Ausland immatrikulierte Fahrzeuge nicht bessergestellt werden als schweizerische. Der Bundesrat kann für Übertretungen Bussen vorsehen. Die Kantone ziehen die Abgabe für die im Inland immatrikulierten Fahrzeuge ein.

⁵ Die Erhebung dieser Abgabe ist auf zehn Jahre befristet. Vor Ablauf dieser Frist kann auf dem Wege der Gesetzgebung ganz oder teilweise auf die Abgabe verzichtet werden.

Art. 18

¹ Der Bund erhebt für die Benützung der Nationalstrassen erster und zweiter Klasse auf in- und ausländischen Motorfahrzeugen und Anhängern bis zu einem Gesamtgewicht von je 3,5 Tonnen eine jährliche Abgabe von 30 Franken.

² Der Bundesrat regelt durch Verordnung den Vollzug. Er kann bestimmte Fahrzeuge von der Abgabe befreien und Sonderregelungen treffen, insbesondere für Fahrten im Grenzbereich. Durch solche dürfen im Ausland immatrikulierte Fahrzeuge nicht bessergestellt werden als schweizerische. Der Bundesrat kann für Übertretungen Bussen vorsehen. Die Kantone ziehen die Abgabe für die im Inland immatrikulierten Fahrzeuge ein und überwachen die Einhaltung der Vorschriften bei allen Fahrzeugen.

³ Die Erhebung dieser Abgabe ist auf zehn Jahre befristet. Vor Ablauf dieser Frist kann auf dem Wege der Gesetzgebung ganz oder teilweise auf die Abgabe verzichtet werden.

Liste neuerer kantonaler Verkehrsgesetze, welche die Förderung des öffentlichen Verkehrs bezwecken

- ZH Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr (Verkehrsverbund), angenommen am 6. März 1988
- BE Gesetz über den öffentlichen Verkehr (in Kraft seit 1.1.87)
- LU Gesetz über die Förderung des regionalen öffentlichen Verkehrs (vom 16.9.75)
- UR Gesetz über die Förderung des öffentlichen Verkehrs.
Tritt rückwirkend auf den 1.1.88 in Kraft, falls es von den Stimmberechtigten angenommen wird.
- SZ Gesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehrs (vom 11.8.87)
(Im Kantonsrat angenommen)
- NW Gesetz über die Förderung des öffentlichen Verkehrs (Verkehrsgesetz) (vom 24.4.87)
- GL Gesetz über die Förderung des regionalen öffentlichen Verkehrs (vom 3.5.87)
- ZG Gesetz über den öffentlichen Verkehr (vom 6.11.87)
- SO Gesetz für den öffentlichen Verkehr
(Vorschlag des Regierungsrates vom 18.1.88)
- BS Tarifverbund Nordwestschweiz (vom 1.6.87)
- BL Gesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehrs (vom 18.4.85)
Tarifverbund Nordwestschweiz (vom 1.6.87)
- SH Gesetz über die Förderung des regionalen öffentlichen Verkehrs (vom 22.12.87)
- AI Gesetz betr. Beiträge an öffentliche Verkehrsunternehmen (vom 24.4.77)

- SG Gesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehrs (z.Zt. in parlamentarischer Beratung)
- GR Verkehrsgesetz für den Kt. GR
(Kommission Cadruvi, Vorbereitungsphase)
- AG Gesetz über die Förderung des öffentlichen Verkehrs
(Verkehrsgesetz vom 1.1.76)
- TG Gesetz über die Förderung des öffentlichen Verkehrs
(Vorschlag des Regierungsrates vom 20.10.87)
- VS Loi sur l'encouragement des entreprises de transports publics
(du 3.2.75)
- GE Loi sur les transports publics genevois
(du 21.11.75)

* *
*