

**Botschaft
über die Grundlagen einer koordinierten Verkehrspolitik
(Teilrevision der Bundesverfassung)**

vom 20. Dezember 1982

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir unterbreiten Ihnen mit dem Antrag auf Zustimmung Botschaft und Entwurf für eine Teilrevision der Bundesverfassung zur Schaffung von Grundlagen für eine koordinierte Verkehrspolitik.

Gleichzeitig beantragen wir, den folgenden parlamentarischen Vorstoss abzuschreiben:

1977 P 76.366 Schiffahrtsgesellschaften (N 24.3.77, Delamuraz)

Ferner verweisen wir auf unsere Vorlage

80.003 Botschaft vom 16. Januar 1980 über eine Autobahnvignette und eine Schwerverkehrsabgabe (BBl 1980 I 1113),

wo wir die Abschreibung verschiedener weiterer Vorstösse und Geschäfte beantragt haben.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

20. Dezember 1982

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Honegger

Der Bundeskanzler: Buser

Übersicht

In den letzten zwei Jahrzehnten sind die Grenzen einer weiteren Verkehrsentwicklung bezüglich Raumbedarf, Umweltbelastung, Energieverbrauch, Finanzierung usw. zunehmend zu Tage getreten. Deshalb hat der Bundesrat im Jahre 1972 einer Kommission den Auftrag erteilt, eine schweizerische Gesamtverkehrskonzeption (GVK-CH) auszuarbeiten. Die Schlussfolgerungen dieser Kommission mit ihren in 40 Thesen zusammengefassten Empfehlungen für eine koordinierte Verkehrspolitik sowie die Ergebnisse des breiten Vernehmlassungsverfahrens bilden die Grundlage für die vorliegende Botschaft. Sie will die verfassungsrechtliche Basis für die Verwirklichung der Ziele der GVK schaffen. Nur in wenigen Punkten weicht der Bundesrat von den Kommissionsempfehlungen etwas ab.

Die koordinierte Verkehrspolitik dient der Erhaltung und Verbesserung der Lebensqualität, indem sie die echten Mobilitätsbedürfnisse berücksichtigt, die verfügbaren Ressourcen sparsam einsetzt und die negativen Auswirkungen des Verkehrs auf Mensch und Umwelt so weit als möglich verhindert. Voraussetzung ist eine gesamtheitliche Behandlung der Verkehrsprobleme, insbesondere bei der Weiterentwicklung der bestehenden Infrastrukturen. Um alle erforderlichen Massnahmen möglichst bevölkerungsnah gestalten zu können, ist auch eine neue Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen unerlässlich. Nach künftiger Ordnung sollen die noch zu definierenden nationalen Netze der Verkehrsträger in die Verantwortung des Bundes fallen, während für den regionalen Verkehr im wesentlichen die Kantone zu sorgen haben.

Damit der Bund seine eigenen Aufgaben zeitgemäss erfüllen und gleichzeitig die Kantone gegen eine unverhältnismässige Mehrbelastung schützen kann, soll die langfristige Sicherung der erforderlichen Mittel, die bisher nur für die Strassenbauaufgaben des Bundes bestand, auf den öffentlichen Verkehr ausgeweitet werden. Die Förderung des öffentlichen Verkehrs ist im Hinblick auf den Umweltschutz und den sparsamen Energieverbrauch angezeigt.

Bei allen vorgesehenen verkehrspolitischen Massnahmen sind, wie bisher, die marktwirtschaftlichen Prinzipien massgebend, nach denen Angebot und Nachfrage primär über den Preis gesteuert werden. Nur in genau und einschränkend umschriebenen Ausnahmefällen soll von der Handels- und Gewerbefreiheit abgewichen werden können.

Die Neuorientierung der Verkehrspolitik im Sinne der GVK erfordert eine Änderung und Ergänzung der Bundesverfassung. Die Kommission GVK-CH wollte die Revision mit einer formellen Bereinigung der auf zehn Artikel aufgeteilten Verfassungsnormen über den Verkehr verbinden und diese in vier Bestimmungen zusammenfassen. Ein solches Vorgehen hätte zweifellos Vorteile. Es erschwert aber die Unterscheidung zwischen dem bisherigen unbestrittenen Recht, das beizubehalten ist, und den für die GVK unerlässlichen neuen Verfassungsnormen. Deshalb beantragen wir eine Lösung, welche die Änderungen des geltenden Verfassungsrechtes auf ein Minimum beschränkt; es soll lediglich durch zusätzliche Koordinations- und Finanzierungsnormen ergänzt werden. Auf diese Weise ist mit zwei neuen Artikeln und einer Übergangsbestimmung auszukommen.

Botschaft

1 Ausgangslage

11 Einleitung

Im Wirtschaftsleben wie in der Freizeitgestaltung unserer Bevölkerung kommt dem Verkehr von Personen und Gütern zunehmende Bedeutung zu. Sein Volumen hat sich in den letzten Jahrzehnten massiv ausgeweitet. Gleichzeitig stösst er aber auch an verschiedene Grenzen. Der knappe Boden zwingt zu sparsamer Verwendung. Die Umweltbelastung durch Lärm und Luftverunreinigung hat kritische Werte erreicht. Die Verteuerung der Energie und ihre voraussehbare Verknappung stellen bisherige Entwicklungen in Frage. Die Defizite des öffentlichen Verkehrs bilden für den ohnehin angespannten Staatshaushalt eine starke Belastung.

In Anbetracht dieser Sachlage hat der Bundesrat es als notwendig erachtet, die schweizerischen Verkehrsprobleme von Grund auf überprüfen und Unterlagen für eine besser koordinierte Verkehrsplanung und Verkehrspolitik erarbeiten zu lassen. Mit Beschluss vom 19. Januar 1972 setzte er die Kommission für die schweizerische Gesamtverkehrskonzeption (GVK-CH) ein. Diese lieferte die im Schlussbericht GVK-CH¹⁾ zusammengefassten Untersuchungsergebnisse im Frühjahr 1978 ab.

Ziel der vorliegenden Botschaft ist es, im Sinne dieser neuen Verkehrspolitik die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für eine koordinierte Planung, für eine sachgerechte Abgrenzung der Aufgaben zwischen Eidgenossenschaft und Kantonen sowie für eine langfristig gesicherte Finanzierung der bundeseigenen Verpflichtungen zu schaffen.

12 Verkehrspolitischer Rückblick

121 Die allgemeinen verkehrspolitischen Zusammenhänge

Die schweizerische Verkehrspolitik der vergangenen Jahrzehnte ist durch einen ausgesprochen sektoriellen Pragmatismus charakterisiert. Die einzelnen Verkehrsträger entwickelten sich, den Veränderungen der Technik folgend, weitgehend unabhängig voneinander, oftmals aber in harten gegenseitigen Konkurrenzkämpfen, welche das Prestigedenken förderten und die gemeinsame Ausrichtung auf das übergeordnete Interesse des Landes erschwerten. So ist es nicht verwunderlich, dass heute jeder Verkehrsträger seine eigene Verfassungsnorm, seine eigene Gesetzgebung, seine eigene Infrastrukturplanung und seine besondere Finanzierungsart besitzt.

Die bedeutsamsten Koordinationsversuche bezogen sich, bedingt durch die Wirtschaftskrise der dreissiger Jahre und die zunehmende Motorisierung des Güterverkehrs, auf ein sogenanntes «Verkehrsteilungsgesetz», welches der

¹⁾ Schlussbericht über die Arbeiten der Eidgenössischen Kommission für die schweizerische Gesamtverkehrskonzeption, Dezember 1977.

Schiene den Fernverkehr und der Strasse den Nahverkehr übertragen sollte. Dieses wurde aber in der Volksabstimmung vom Jahre 1935 verworfen. Ebenfalls abgelehnt wurde im Jahre 1946 der Kompetenzartikel 23^{ter} BV, der dem Bund vermehrte Ordnungsbefugnisse bezüglich der Verkehrsträger, insbesondere für die Regelung des Wettbewerbs, verschafft hätte. Zu erwähnen ist auch die 1940 im Zeichen des Kriegsrechtes erlassene Autotransportordnung (ATO). Sie hatte den Zweck, den öffentlichen Verkehr vor allzu starker Konkurrenz zu schützen, die Zusammenarbeit von Schiene und Strasse zu fördern sowie die Krisenanfälligkeit des Strassentransportgewerbes zu vermindern. Der Versuch, die ATO nach Kriegsende in das ordentliche Recht zu überführen, scheiterte am Referendum. Damit fiel im Jahre 1951 wieder jede staatliche Ordnung des Güterverkehrs dahin. Anfangs 1952 kam zwischen den SBB und dem Treuhandverband des Autotransportgewerbes (TAG) eine privatrechtliche Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen den Bahnen und dem im Überlandverkehr tätigen Autotransportgewerbe (Güterverkehrsverband) zustande. Doch kündigten die SBB 1960 den Vertrag. In der Folge liess der wirtschaftliche Aufschwung der Schweiz die Wettbewerbsprobleme vorübergehend in den Hintergrund treten.

Die Ölkrise des Jahres 1973 zeigte dann schlagartig die Notwendigkeit auf, bei der Verkehrsplanung der Zukunft in vermehrtem Masse dem Energieproblem Rechnung zu tragen. Damit gewinnt der energiesparende öffentliche Verkehr an Bedeutung. Andererseits zwingt die wachsende Verschuldung des Bundes zu einer ausgewogenen und haushälterischen Verwendung der Mittel für die weiteren Investitionen.

Auf regionaler Ebene führt der Agglomerationsverkehr zu Schwierigkeiten, weil Wohn-, Arbeits-, Einkaufs- und Erholungsorte für immer grössere Bevölkerungsteile nicht mehr übereinstimmen; dadurch werden neue Verkehrsströme mit wechselnden Spitzen erzeugt, was wiederum die unerwünschte Zersiedelung weiter vorantreibt. In den Berggebieten muss umgekehrt das Problem der Sicherung einer angemessenen Minimalerschliessung gelöst werden, um bedrohte Strukturen zu erhalten und der Abwanderung entgegenzuwirken.

122 Der Bund und die einzelnen Verkehrsträger

122.1 Strassenverkehr

122.11 Privater Strassenverkehr

Die Bundesverfassung von 1848 hob die Strassengebühren auf, wies aber im übrigen die Strassenhoheit den Kantonen zu, unter dem Vorbehalt der Abschnitte, an deren Erhaltung die Eidgenossenschaft ein Interesse hatte. 1921 wurde dem Bund die Kompetenz übertragen, bestimmte, für den allgemeinen Durchgangsverkehr notwendige Strassen offen zu erklären und Vorschriften über Automobile und Fahrräder zu erlassen. Seit 1928 nimmt der Bund über die Beiträge an die Instandstellung und den Unterhalt der dem Durchgangsverkehr dienenden Strassen Einfluss auf deren Planung und Bau. Von 1950 an wurden die gestützt auf einen Verfassungszusatz vom Bund periodisch festgelegten Ausbauprogramme für die Hauptstrassen massgebend.

Die 1958 angenommenen Artikel 36^{bis}, 36^{ter} und 37 der Bundesverfassung brachten die Grundlage für die Verwirklichung des Nationalstrassennetzes. Dieses wurde durch den Beschluss der Bundesversammlung vom 21. Juni 1960 umgeschrieben und seither nur unbedeutend geändert. In jüngster Zeit machte sich gegen einzelne Teilstücke eine starke Opposition geltend. Deshalb erhielt aufgrund einer Motion der eidgenössischen Räte eine Kommission zur Überprüfung von Nationalstrassenstrecken¹⁾ den Auftrag, sechs Abschnitte des Nationalstrassennetzes nach den Kriterien der GVK auf ihre Notwendigkeit und Zweckmässigkeit zu untersuchen. Der Bericht der Kommission wurde gegen Ende des Jahres 1981 abgeliefert und im Februar 1982 veröffentlicht. Bundesrat und Parlament werden sich damit auseinandersetzen haben.

Die dem Bund für das Strassenwesen zur Verfügung stehenden Mittel stammen zurzeit aus zwei Quellen: aus dem Anteil am Treibstoffzollertrag (3/5 des Grundzolles) und aus dem Zollzuschlag auf Treibstoffen. Die Finanzierung der kantonalen und kommunalen Strassennetze ist, abgesehen von beschränkten Bundesleistungen, Sache der Kantone und Gemeinden. Sie sind dabei in grossem Ausmasse auf allgemeine Steuergelder angewiesen. Ein aktuelles Problem stellt die starke Belastung der Kantone durch den Betrieb und den Unterhalt der Nationalstrassen dar. Nach dem geltenden Verfassungsrecht kann der Bund nur in besonderen Fällen Beiträge an diese Kosten leisten (BV Art. 36^{bis} Abs. 5). Die Änderung der Kostendeckung beim Nationalstrassenunterhalt wurde bereits im Jahre 1974 eingeleitet²⁾. Mit dem Bundesbeschluss vom 8. Oktober 1982 über die Neuregelung bei den Treibstoffzöllen (BBl 1982 III 125) konnte sie, vorbehältlich der Zustimmung von Volk und Ständen, verwirklicht werden.

Artikel 37^{bis} der Bundesverfassung (Bundesvorschriften über Automobile und Fahrräder) ermächtigt den Bund nicht zu wirtschaftslenkenden Massnahmen im Strassenverkehr. Daher untersteht der individuelle Personenverkehr mit Motorfahrzeugen lediglich polizeilichen Beschränkungen. Der Güterverkehr ist, mit Ausnahme der unter das Postregal fallenden Sendungen (gemäss Art. 1 des Postverkehrsgesetzes bis 5 kg Gewicht), nach dem Grundsatz der verfassungsmässigen Handels- und Gewerbefreiheit jedermann gestattet.

Die Bestimmungen über die Masse und Gewichte der Motorfahrzeuge sind primär auf die Erfordernisse eines flüssigen und sicheren Strassenverkehrs ausgerichtet. Gleichzeitig sollen sie die schädlichen Auswirkungen des Schwerverkehrs auf die Infrastruktur und die Umwelt in vernünftigen Grenzen halten. Die Höchstgewichte, insbesondere die geltende Limite von 28 t für Anhängerzüge und Sattelmotorfahrzeuge, haben aber auch einen bedeutenden Einfluss auf den Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern und geben der Schiene eine zusätzliche Chance, am Markte zu bestehen.

¹⁾ Kommission Biel, eingesetzt vom Eidgenössischen Departement des Innern am 8. November 1978.

²⁾ Vgl. Botschaft vom 24. April 1974 über die Änderung von Art. 36^{bis} BV betreffend Beiträge an die Kantone für den Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen (BBl 1974 I 1384), die gemäss Beschluss der eidgenössischen Räte an den Bundesrat zur Neubearbeitung zurückgewiesen wurde, und Botschaft vom 24. März 1982 über die Neuregelung bei den Treibstoffzöllen (BBl 1982 I 1345), welche das Thema erneut aufgriff.

Mit der Eröffnung der Strassentunnels am St. Gotthard und bei Seelisberg wurde der Strassentransit durch die Schweiz wesentlich erleichtert. In diesem Zusammenhang erhält die Frage der Einführung von Strassenbenützungsgebühren besondere Aktualität.

122.12 Öffentlicher Strassenverkehr

Der öffentliche Strassenverkehr der Autoreisepost der PTT und der konzessionierten Automobilunternehmungen hat einen gewaltigen Aufschwung genommen¹⁾. Dieser Verkehr leistet wichtige Dienste für die Erschliessung abgelegener Gegenden. Die finanziellen Bedürfnisse der Autoreisepost werden über die Rechnung der PTT-Betriebe gedeckt. Die konzessionierten Automobilunternehmungen hatten ursprünglich ohne Bundesbeiträge auszukommen. Mit der 1972 erfolgten Revision des Eisenbahngesetzes wurde die Hilfe des Bundes auf die dem «allgemeinen Verkehr» dienenden Automobil- und Trolleybuslinien ausgedehnt.

Schon seit 1964 gilt zudem die Tarifannäherung auch für den öffentlichen Personenverkehr auf den Strassen.

122.2 Eisenbahnen des allgemeinen Verkehrs

Das schweizerische Eisenbahnnetz ist zur Hauptsache im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts entstanden, woraus sich bezüglich der Infrastruktur ein krasser Entwicklungsrückstand gegenüber der Strasse ergibt. Die umfassende Bundeskompetenz im Eisenbahnwesen wurde mit der Bundesverfassung von 1874 geschaffen (Art. 26 BV).

Die Schweizerischen Bundesbahnen verfolgen seit den fünfziger Jahren ein langfristiges Ausbauprogramm, welches unter anderem zur Erstellung der Heitersberglinie und des Anschlusses an den Flughafen Kloten, zum Bau von neuen Rangierbahnhöfen und zur Erneuerung des Rollmaterials geführt hat. Auch der Anschluss des Flughafens Genf-Cointrin an das Bahnnetz wurde vor kurzem in Angriff genommen.

Das Transitkonzept des Bundesrates sieht vor, den Güterverkehr so weit als möglich auf die Schiene zu verweisen. Um den Huckepackverkehr zu fördern, wurden die Tunnelprofile der Gotthardstrecke vergrössert, so dass Motorfahrzeuge mit einer Eckkantenhöhe von 3,7 m transportiert werden können. Wenn der Transitgüterverkehr merklich zunimmt, kann sich die Planung einer neuen Alpentransversale als notwendig erweisen. Die Frage der Linienführung, an der auch unsere Nachbarstaaten stark interessiert sind, ist noch offen.

Mit dem Bundesgesetz vom 23. Juni 1944 über die Schweizerischen Bundesbahnen (SR 742.31) wurden die SBB durch Gewährung eines Dotationskapitals und durch Schuldentilgung auf eine gesunde finanzielle Basis gestellt. Sie arbeiteten

¹⁾ Autoreisepost PTT:

- 1950 20 Millionen Reisende,
- 1980 63 Millionen Reisende.

in der Folge bis 1970 mit unbedeutenden Ausnahmen eigenwirtschaftlich; allerdings konnte seit 1965 das Dotationskapital nicht mehr verzinst werden.

Mit dem Jahre 1971 begann eine bis heute anhaltende Defizitperiode. 1971 betrug der Aufwandüberschuss 54 Millionen Franken, im Jahre 1976 bereits 708 Millionen Franken. 1981 stieg das Defizit auf 760 Millionen Franken. Die schlechten Rechnungsergebnisse zwangen trotz des grossen Nachholbedarfes zur Zurückhaltung bei den Investitionen. Diese Zurückhaltung wiederum bildet den Nährboden für künftige, noch grössere Defizite, denn ausreichende Reinvestitionen sind eine unerlässliche Voraussetzung für den wirtschaftlichen Erfolg einer Unternehmung.

Im «Bericht 1977» unterbreiteten die SBB dem Bundesrat verschiedene Varianten möglicher Angebotskonzeptionen zur Verbesserung der finanziellen Lage. Wir haben uns dabei für eine mittlere Linie entschieden und diese seither zur Richtschnur unserer Entscheidungen und Anträge gemacht.

Mit der Botschaft vom 13. Mai 1981 über den Leistungsauftrag 1982 an die Schweizerischen Bundesbahnen (BBl 1981 II 469) schlugen wir in Übereinstimmung mit den Empfehlungen der GVK vor, den SBB weitgehende unternehmerische Freiheit zu geben und sie gleichzeitig zu verpflichten, durch kaufmännisches Handeln ihre Rechnung auszugleichen. Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen sind voll abzugelten. Zur finanziellen Entlastung wurde auch die Kapitalstruktur bereinigt, indem Bundesdarlehen im Betrag von 2,2 Milliarden Franken in Dotationskapital umgewandelt worden sind. Der entsprechende Bundesbeschluss ist rückwirkend auf den 1. Januar 1982 in Kraft getreten (AS 1982 310).

Einen markanten Schritt zur Verstärkung der Präsenz des öffentlichen Verkehrs bedeutete die Einführung des Taktfahrplans ab Sommer 1982, womit eine wesentliche Ausweitung und Verbesserung des Leistungsangebotes im Personenverkehr erzielt werden konnte.

Zugunsten der Privatbahnen des allgemeinen Verkehrs wurde mit dem Erlass des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (SR 742.101) die Grundlage für eine dauernde Investitionshilfe des Bundes geschaffen.¹⁾ Das Gesetz ermöglicht überdies, dass der Bund wirtschaftlich bedrohten Transportunternehmungen des allgemeinen Verkehrs seine Hilfe zur Aufrechterhaltung des Betriebes gewährt, sofern sich die Kantone daran beteiligen.

Über diese Privatbahnhilfe hinaus unterstützt der Bund durch Sonderfinanzierungen aufgrund von Artikel 23 BV einzelne Bahnprojekte. Darunter fällt beispielsweise der Ausbau der Bern-Lötschberg-Simplon-Bahn auf Doppelspur, der gegenwärtig im Gange ist.

Um die Bahnen leistungsfähiger zu gestalten, sind dauernd bauliche Verbesserungen notwendig. Hierzu müssen bestimmte Grundstücke gesichert werden. Das Eisenbahngesetz von 1957 enthielt jedoch bisher keine Bestimmungen, die es erlauben würden, eine ähnliche vorsorgliche Freihaltung zu erreichen, wie sie

¹⁾ Vgl. hierzu aus der jüngsten Vergangenheit den Bundesbeschluss vom 2. Dezember 1981 über einen Rahmenkredit zur Förderung konzessionierter Transportunternehmungen, mit welchem zu diesem Zweck für die Jahre 1982-1987 ein Betrag von 515 Millionen Franken vorgesehen wird (BBl 1981 III 1137).

z. B. das Nationalstrassengesetz ermöglicht. Mit Botschaft vom 1. Dezember 1980 (BBl 1981 I 325) haben wir daher beantragt, dass auch den Eisenbahnen die Instrumente der Projektierungszone, der Baulinie und der Landumlegung zur Verfügung gestellt werden. Mit Beschluss vom 8. Oktober 1982 haben Sie dieser Ergänzung des Eisenbahngesetzes zugestimmt (BBl 1982 III 149).

Im erwähnten Eisenbahngesetz von 1957 wurde der Grundsatz festgelegt, dass den Bahnen die gemeinwirtschaftlichen Leistungen abzugelten sind. Bei den Privatbahnen basiert heute die Abgeltung auf den Kriterien Berufs- und Schülerverkehr, Verkehrsmarkt (ausgedrückt in Verkehrsleistungen bezogen auf die Betriebslänge) und Investitionen für die Verkehrswege. Die Abgeltung bei den SBB dagegen erfolgte aufgrund der Kostenunterdeckung beim Berufs- und Schülerverkehr sowie beim Stückgutverkehr. Mit dem Leistungsauftrag 1982 trat eine wichtige Neuorientierung ein, indem der regionale Personenverkehr der SBB generell als gemeinwirtschaftliche Leistung definiert wurde. Eine Anpassung der Abgeltung bei den Privatbahnen wird zurzeit geprüft.

Von Bedeutung ist ferner der Bundesbeschluss vom 5. Juni 1959 über die Annäherung von Tarifen konzessionierter Bahnunternehmungen an jene der SBB (SR 742.402.2), der den wirtschaftlich wenig oder nur einseitig entwickelten Landesgebieten über Tarifreduktionen indirekte Leistungen des Bundes zuwendet.

122.3 Weitere öffentliche Verkehrsmittel

Zu den Verkehrsmitteln, die hauptsächlich im Dienste des regionalen Verkehrs stehen, gehören die Schifffahrt auf den Schweizer Seen und die Zahnrad- und Seilbahnen, zu jenen des lokalen Verkehrs die Trambahnen, Trolleybusse und Autobusse.

Die konzessionierte Schifffahrt auf den Schweizer Seen hat sich von einem Hauptverkehrsmittel für Personen und Güter im letzten Jahrhundert zu einem bedeutsamen Faktor im Rahmen des allgemeinen touristischen Angebotes der Schweiz gewandelt. Wirtschaftlich ist sie daher sehr stark vom nationalen und internationalen Ausflugs- und Ferienverkehr abhängig. Die hohen Fixkosten und die Teuerung haben zu zunehmenden Defiziten geführt. Die konzessionierten Schifffahrtsgesellschaften sind teilweise dem Eisenbahngesetz unterstellt. Auf die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen durch den Bund haben sie nur in wenigen Fällen Anspruch.

Auch die Zahnrad- und Seilbahnen bilden einen wichtigen Bestandteil der touristischen Infrastruktur in den alpinen Erholungsgebieten. Während die Zahnradbahnen in den letzten Jahrzehnten kaum erweitert wurden, führte die starke Zunahme der Seilbahnanlagen stellenweise zu gewissen Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes und gesamthaft zu einer ungünstigen finanziellen Entwicklung der Unternehmungen. Aus Gründen des Umweltschutzes und der Raumplanung sowie aus ökonomischen Überlegungen drängte sich deshalb eine zurückhaltendere Konzessionierungspraxis auf, die mit der Luftseilbahnkonzessionsverordnung vom 8. November 1978 (SR 743.11) eingeleitet wurde.

Im Zusammenhang mit den Ausflugsbahnen ist auf das von der Beratenden Kommission für Fremdenverkehr im August 1979 veröffentlichte «Schweizeri-

sche Tourismuskonzept» hinzuweisen, welches die künftige Tourismuspolitik auf die Ziele «Schaffung bestmöglicher gesellschaftlicher Voraussetzungen für Touristen und Einheimische, Förderung einer wettbewerbsfähigen und leistungsfähigen Tourismuswirtschaft und Sicherung der Erholungsqualität der Landschaft» ausrichten will.

Der lokale Verkehr mit Tram, Trolleybus und Autobus funktioniert in kleinen und mittleren Städten zur Hauptsache befriedigend, obwohl nicht zu verkennen ist, dass einzelne Strassenzüge in bestimmten Zentren überlastet sind und dass daraus umweltfeindliche Verhältnisse entstehen. Die Sanierung erfordert meistens sehr hohe Investitionen.

In den grossen Agglomerationen müssen neue Wege gefunden werden, um den öffentlichen und den privaten Verkehr optimal aufeinander abzustimmen; dabei geht es darum, weitere Gleichgewichtsstörungen zwischen den Siedlungsgebieten zu vermeiden, die Lebensqualität zu verbessern und die verkehrsbedingten Gesamtkosten zu senken. Da jede Agglomeration ihre Besonderheiten aufweist, gibt es keine allgemein gültigen Patentrezepte.

122.4 Luftverkehr

Die Gesetzgebung über die Luftfahrt wurde durch den Artikel 37^{ter} der Bundesverfassung im Jahre 1921 zur Aufgabe des Bundes gemacht. Der Bundesbeschluss vom 22. Juni 1945 über den Ausbau der Zivilflugplätze (SR 748.811) geht davon aus, dass Kantone und andere Körperschaften Landesflughäfen und Regionalflugplätze erstellen und betreiben. Der Bund wirkt bei der Steuerung der Flugplatzpolitik mittelbar durch Subventionen mit. Von den gesamten Baukosten der drei Landesflughäfen Zürich-Kloten, Genf-Cointrin und Basel-Mülhausen hat der Bund durchschnittlich einen Anteil von rund 30 Prozent übernommen. Mit Botschaft vom 25. Januar 1982 (BBI 1982 I 965) beantragten wir, gestützt auf den vorstehend erwähnten Bundesbeschluss über den Ausbau der Zivilflugplätze und unter Berücksichtigung der kritischen Finanzlage des Bundes, inskünftig die Bauvorhaben der drei Landesflughäfen für fünfjährige Bau- und Investitionsperioden durch das Parlament beschliessen zu lassen. An die Gesamtbaukosten 1981 bis 1985 von 812 Millionen Franken soll der Bund bei unterschiedlich hohen Ansätzen für die einzelnen Flughäfen einen Beitrag von 109 Millionen Franken erbringen. Sie haben diesen Antrag am 17. Juni 1982 zum Beschluss erhoben (BBI 1982 II 479). Eine Neuregelung der Finanzierung im Rahmen der GVK wird offengelassen.

Das Luftfahrtgesetz von 1948 (SR 748.0), welches das Hauptinstrument der schweizerischen Luftfahrtspolitik darstellt, sieht in den Artikeln 101–103 weitere Fälle von Bundesleistungen vor. Ebenfalls zu erwähnen ist der Bundesbeschluss vom 20. Dezember 1972, bzw. 19. März 1982, über die Förderung des Flieger- und Fallschirmgrenadier-Nachwuchses.

Ein wichtiges Problem der Luftfahrtspolitik besteht im Ausbau der Infrastruktur für die wachsenden Frequenzen. Die technischen Möglichkeiten wären dafür ohne weiteres gegeben. Politisch sind aber die Grenzen viel enger gesetzt, solange das Lärmproblem nicht befriedigend gelöst ist.

Hauptaufgabe bleibt die Festigung der in den letzten Jahrzehnten erworbenen internationalen Stellung der schweizerischen Luftfahrt. Die Konsolidierung des Erreichten stösst angesichts des immer härter werdenden Wettbewerbs auf wachsende Schwierigkeiten.

Schliesslich steht auch die interne Marktordnung zur Diskussion. Der Linienverkehr ist konzessionspflichtig. Dabei hat sich die Konzentration der Kräfte auf ein einziges nationales Unternehmen, die Swissair, bewährt. Für die Befriedigung regionaler Verkehrsbedürfnisse sind versuchsweise an zwei Unternehmen mit kleineren Flugzeugen Linienverkehrskonzessionen erteilt worden (Crossair und ALAG). Die Abgrenzung zwischen Linien- und Nichtlinienverkehr wurde Ende 1980 durch eine Änderung der Luftfahrtsverordnung und den Erlass von Ausführungsbestimmungen dazu klarer geordnet.

Der private Flugverkehr spielt im Vergleich zur gewerbmässigen Luftfahrt eine untergeordnete Rolle, ist aber unter anderem für den fliegerischen Nachwuchs bedeutsam. Auch in diesem Bereich stellt der Lärm verschiedene Probleme.

Die letzte Entwicklung der schweizerischen Luftfahrtpolitik ist im Bericht des Bundesamtes für Zivilluftfahrt von 1980 aufgezeigt.

122.5 Güterbinnenschifffahrt

Artikel 24^{ter} der Bundesverfassung aus dem Jahre 1919 erklärt die Gesetzgebung über die Schifffahrt zur Bundessache. Gestützt darauf beteiligte sich die Eidgenossenschaft am Ausbau der Rheinhäfen und an der Erstellung der Schleusen Birsfelden. Auf Grund internationaler Vereinbarungen leistete der Bund auch Beiträge an Verbesserungen der Rheinwasserstrasse ausserhalb des eigenen Territoriums. Anfangs 1973 wurde der Bundesrat von den eidgenössischen Räten beauftragt, den Entwurf eines Bundesgesetzes über die Freihaltung des Hochrheins bis zur Aaremündung und darüber hinaus der Aare und der Zihl bis nach Yverdon vorzulegen sowie die Prüfung der Verbindungen Yverdon–Genf–Rhone, Raum Aaremündung–Bodensee und Adria–Langensee fortzusetzen. Der Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über die Freihaltungsgebiete liegt vor. Er wurde aber mit Rücksicht auf den Vorrang der Gesamtverkehrskonzeption zurückgestellt.

Auf den Schweizer Seen werden in grösserem Umfang Transporte, insbesondere von Sand und Kies, durchgeführt.

122.6 Rohrleitungen

Gemäss Artikel 26^{bis} der Bundesverfassung (angenommen 1961) ist die Gesetzgebung über Rohrleitungsanlagen zur Beförderung flüssiger oder gasförmiger Brenn- und Treibstoffe Bundessache. Auf diese umfassende Gesetzgebungskompetenz stützt sich das Bundesgesetz über Rohrleitungen zur Beförderung flüssiger oder gasförmiger Brenn- und Treibstoffe aus dem Jahre 1963, welches formell ein Konzessionssystem, der Sache nach aber eher eine Polizeibewilligung vorsieht. Für den Bau und Betrieb von grösseren nationalen sowie von grenz-

überschreitenden Rohrleitungen bedarf es einer Konzession des Bundes, während für kleinere Anlagen eine kantonale Bewilligung eingeholt werden muss.

Bis heute wurden auf privatwirtschaftlicher Basis vier grenzüberschreitende Rohrleitungen für Rohöl und Erdölprodukte mit einer jährlichen Kapazität von rund 17 Millionen Tonnen in Betrieb genommen. Für das Gas bestehen zurzeit sechs Einspeisungen in das nationale Verbundnetz, welches fast ausschliesslich von fünf privatwirtschaftlich organisierten Gesellschaften getragen wird.

123 Verkehrsentwicklung

123.1 Personenverkehr

Die Entwicklung im Personenverkehr nach der Zahl der transportierten Personen ist in *Anhang 1* dargestellt. Daraus geht hervor, dass sich die Gesamtzahl der beförderten Personen von 1950 bis 1980 nahezu versechsfacht hat. Der Anteil der Strasse ist in diesem Zeitraum von 47 Prozent auf rund 90 Prozent gestiegen, was eine gewaltige Umwälzung bedeutet. Demgegenüber hat der Verkehr der Schiene in absoluten Zahlen stagniert. Sein Anteil ist von 52 Prozent im Jahre 1950 auf 10 Prozent im Jahre 1980 gefallen. Der Luftverkehr hat sich, gemessen an den auf den Flughäfen registrierten Passagierzahlen, von rund 300 000 im Jahre 1950 auf 13,4 Millionen Reisende im Jahre 1980 erhöht. Diese Entwicklung ist in der schweizerischen Verkehrsgeschichte einmalig. Die Zahl der Schiffspassagiere auf unseren Seen und Flüssen nahm im erwähnten Zeitraum gesamthaft nur wenig zu.

In *Anhang 2* sind die Verkehrsleistungen (Pkm)¹⁾ aufgeführt. Auch hier stellt man von 1950 bis 1980 nahezu eine Versechsfachung fest. Die Strasse hat ihren Anteil von 48 Prozent auf 85 Prozent gesteigert, also etwas weniger stark als bei den beförderten Personen. Der Anteil der Schiene mit 13 Prozent im Jahre 1980 stellt sich dementsprechend etwas besser. Beim Luftverkehr wurde die Leistung nur über dem schweizerischen Luftraum gemessen. Auch hier ist der Sprung von 35 Millionen Pkm auf 1340 Millionen Pkm spektakulär. Beim Schiffsverkehr erfuhren die Pkm vergleichsweise eine geringe Ausweitung.

Zusammenfassend ist zum Personenverkehr festzustellen, dass die Strasse mit 85 Prozent der Leistung eindeutig das Geschehen beherrscht. Ihr Verkehrsanteil weist ein dauerndes Wachstum auf, das sich jedoch in den letzten Jahren verlangsamt. Eine umgekehrte Entwicklung trat bei der Schiene ein, deren Anteil von 1950 bis 1975 sehr stark gesunken ist; in den letzten Jahren kam die Abwärtsbewegung indessen zum Stillstand.

123.2 Güterverkehr

Die transportierte Gütermenge (*Anhang 3*) erfuhr eine Erhöhung von 90 Millionen Tonnen im Jahre 1950 auf rund 370 Millionen Tonnen im Jahre 1980, was einer Vervierfachung gleichkommt. Die Verkehrsleistung in Tonnenkilometern

¹⁾ Pkm = Personenkilometer, d. h. das Produkt aus der Zahl der transportierten Personen und der Zahl der zurückgelegten Kilometer.

(tkm) hat sich gemäss *Anhang 4* gleichzeitig nahezu verfünffacht; das bedeutet, dass die Güter heute im Durchschnitt weiter transportiert werden als 1950.

Was die Aufteilung der Verkehrsleistungen auf die verschiedenen Verkehrsträger betrifft, ergibt sich ein wesentlich anderes Bild als beim Personenverkehr. Im Jahre 1980 steht mit etwas mehr als 50 Prozent die Schiene immer noch an erster Stelle. Ihr Anteil hat sich bis in letzter Zeit eher verfestigt. Umgekehrt konnte die Strasse ihren Leistungsanteil nicht mehr wesentlich steigern. Er blieb bei rund 40 Prozent stehen.

Auch in der Schifffahrt ist eine gewisse Stagnation zu verzeichnen. Das Gleiche gilt für die Rohrleitungen. Die Luftfracht, gemessen in tkm über der Schweiz, fällt wenig ins Gewicht, ist aber in raschem Anstieg begriffen.

124 Wirtschaftlichkeit der Verkehrsträger

124.1 Strasse

Der Bundesbeschluss vom 23. Dezember 1959 über die Verwendung des für den Strassenbau bestimmten Anteils am Treibstoffzollertrag (SR 725.116.2) sieht zur Bestimmung des Eigenwirtschaftlichkeitsgrades der Strasse die Einführung einer Strassenrechnung vor. Das Bundesamt für Statistik veröffentlichte 1968 erstmals eine solche Rechnung, die in der Folge jährlich nachgeführt wurde.

Dabei sind drei Varianten zu unterscheiden. In der *Kapitalrechnung*¹⁾ werden bei den Einnahmen fast die gesamten Erträge der Treibstoffzölle berücksichtigt; bei den Kosten sind die jährlichen Abschreibungen gemäss der Nutzungsdauer der Investitionsobjekte, die kalkulatorischen Zinsen auf den noch nicht abgeschriebenen Vermögenswerten sowie die übrigen Kosten²⁾ erfasst. Im Gegensatz dazu ist in die *Ausgabenrechnung* der ganze Betrag der Investitionsaufwendungen eines Jahres einbezogen. Die Einnahmen und die übrigen Ausgabenarten werden wie in der Kapitalrechnung behandelt. Praktisch kommt dies einer sofortigen Abschreibung der Investitionen gleich. Die *finanzpolitische Rechnung* unterscheidet sich gegenüber der Kapitalrechnung im wesentlichen dadurch, dass bei den Einnahmen nur jene Treibstoffzollerträge Berücksichtigung finden, die gemäss Artikel 36^{ter} der Bundesverfassung dem Strassenbau vorbehalten sind (beim Treibstoffgrundzoll bisher 60%).

Im *Anhang 5* sind für die Jahre 1970 bis 1980 die Strassenkosten, die Einnahmen und die Eigenwirtschaftlichkeitsgrade nach der Kapitalrechnung, welche der volkswirtschaftlichen Betrachtungsweise entspricht, aufgeführt.

Daraus geht hervor, dass der Eigenwirtschaftlichkeitsgrad der Strasse dauernd gesunken ist. Er ging von 115,5 Prozent im Jahre 1970 auf 87,2 Prozent im Jahre 1980 zurück. Das rührt daher, dass mit dem zügigen Ausbau des Strassennetzes die Kapitalkosten rascher anstiegen als die Einnahmen aus den Treibstoffzöllen, die gewichtsbezogen erhoben werden und daher nicht der Teuerung entsprechend zunahmen.

¹⁾ Nach den Intentionen der Kommission GVK ist diese Rechnung für die Beurteilung der Eigenwirtschaftlichkeit massgebend.

²⁾ Verwaltung, Unterhalt, Verkehrssignalisation und Verkehrsregelung.

Verkehrspolitisch wichtig sind insbesondere die Eigenwirtschaftlichkeitsgrade der einzelnen Fahrzeugkategorien. Die sogenannte Kategorienrechnung erscheint seit 1970. Im *Anhang 6* sind die Ergebnisse für das Jahr 1980 wiedergegeben.

Unter jenen Zahlen dürften aufgrund der kürzlich von einer Expertenkommission des Eidgenössischen Departements des Innern durchgeführten Überprüfung der Strassenrechnung Verschiebungen eintreten. Wie weit dies der Fall sein wird, kann erst nach einer detaillierten Würdigung der Kommissionsempfehlungen gesagt werden.

124.2 Schiene

Im Jahre 1969 haben Sie mit einer Motion (Wenger) als Gegenstück zur Strassenrechnung eine Eisenbahnrechnung verlangt, die unter Berücksichtigung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen den Eigenwirtschaftlichkeitsgrad der Bahnen ausweisen sollte. Die seit 1976 zur Verfügung stehende Eisenbahnrechnung beruht auf den Studien der GVK. Sie liegt in vier Versionen vor, die sich durch Einbezug oder Nichteinbezug der Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen, bzw. der Verzinsung früherer Aufwandüberschüsse, unterscheiden.

In *Anhang 7* sind die Ergebnisse der beiden die Abgeltung mitberücksichtigenden Varianten zusammengestellt; eine von ihnen geht davon aus, dass die zu verzinsenden früheren Defizite laufend addiert werden (Kumulierung der Saldi).

Nimmt man diese Variante als Massstab für die Eigenwirtschaftlichkeit der öffentlichen Verkehrsträger, so zeigt sich, dass die SBB im Jahre 1980 einen Eigenwirtschaftlichkeitsgrad von 79,4 Prozent erreicht haben, die Privatbahnen dagegen nur einen solchen von 66,0 Prozent. Diese grosse Differenz erklärt sich aus dem bedeutend schlechteren Verkehrsmarkt der Privatbahnen.

Die Bahnen insgesamt (SBB und Privatbahnen) verzeichneten 1980 einen Eigenwirtschaftlichkeitsgrad von 76,8 Prozent. Zieht man die zeitlichen Veränderungen des Eigenwirtschaftlichkeitsgrades der Bahnen in Betracht, fällt die dauernde Verschlechterung bis zum Jahre 1977 auf. Seither ist eine gewisse Stabilisierung eingetreten.

Die Eisenbahnrechnung ist mit der Strassenrechnung nicht ohne weiteres vergleichbar, weil die Strassenrechnung sich nur auf die Infrastruktur bezieht, während die Eisenbahnrechnung die Infrastruktur und den Betrieb mit einschliesst.

124.3 Luftfahrt, Schifffahrt und Rohrleitungen

Auf dem Gebiete der *Luftfahrt* muss sich der Bund mit den Flugsicherungsaufgaben befassen. Die Kosten der Flugsicherung gelten als Wegekosten, die auf die Benutzer zu überwälzen sind. Dementsprechend wurde zum Ausgleich des Aufwandes für die Verkehrsleitung in den Nahverkehrszonen eine eidgenössische Flugsicherungsgebühr eingeführt. Zur Finanzierung der Streckenflugsicherung erheben elf europäische Staaten – darunter auch die Schweiz – seit 1971

Gebühren, die nach einem einheitlichen System berechnet und von der Europäischen Organisation zur Sicherung der Luftfahrt (Eurocontrol) vereinnahmt werden.

Die Flugsicherungsgebühren sollen im Prinzip volle Kostendeckung gewährleisten. Ihr Ertrag hängt jedoch von der Verkehrsentwicklung und von den eingesetzten Flugzeugtypen ab. Der Kostendeckungsgrad erreichte bei der eidgenössischen Flugsicherungsgebühr im Jahre 1980 85 Prozent, bei der Streckengebühr (Eurocontrol) 91 Prozent.

Für die von den Kantonen Zürich und Genf erstellten und betriebenen Landesflughäfen Kloten und Cointrin, aber auch für den Flughafen Basel-Mülhausen, der von einem durch den schweizerisch-französischen Staatsvertrag vom 4. Juli 1949 geschaffenen öffentlich-rechtlichen Unternehmen gebaut und geführt wird, gilt das Prinzip der Eigenwirtschaftlichkeit. Ohne Einrechnung der Bundessubventionen, die *à fonds perdu* geleistet wurden, konnte das Ziel der vollen Kostendeckung schon vor einigen Jahren erreicht werden, wobei sich allerdings nach dem jeweiligen Stand des Flughafenausbaues grosse Unterschiede ergeben.

Die nationale Luftverkehrsgesellschaft Swissair als gemischtwirtschaftliche Unternehmung arbeitet seit Jahrzehnten mit Gewinn. Eine Fortsetzung dieses Erfolgskurses setzt bei den gegenwärtigen Konkurrenzverhältnissen aussergewöhnliche Anstrengungen voraus.

In den Fahrweg und die Häfen der *Rheinschifffahrt* haben der Bund 137,5 Millionen Franken und die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft 104,6 Millionen Franken investiert (Stand 1. Jan. 1981). Beim Fahrweg stehen den Investitionen keine Erträge gegenüber, da die Mannheimer Akte seit 1868 die Gebührenfreiheit statuiert. Die Rheinhäfen beider Basel arbeiten gegenwärtig eigenwirtschaftlich, indem die Kapital- und Betriebskosten durch die Hafengebühren gedeckt werden. In den Kapitalkosten sind aber die – allerdings relativ bescheidenen – Investitionen des Bundes für die Hafenanlagen nicht inbegriffen.

Die *Rohrleitungen* werden privatwirtschaftlich finanziert. Eine Infrastrukturkosten-Rechnung des Bundes steht daher nicht zur Diskussion.

13 Arbeiten und Empfehlungen der Kommission GVK

131 Auftrag und Durchführung

Aufgrund der in den Kapiteln 11 und 12 geschilderten Probleme hat der Bundesrat mit Beschluss vom 19. Januar 1972 die Kommission GVK eingesetzt, die insgesamt aus 62 Mitgliedern bestand. Sie erhielt den Auftrag, den politischen Behörden verschiedene Varianten gangbarer Wege aufzuzeigen, auf denen das System des privaten und öffentlichen Verkehrs derart der ständigen Entwicklung angepasst werden kann, dass im Sinne einer ausgewogenen Synthese folgende Ziele erreicht werden:

Dienst an der allgemeinen Wohlfahrt des Landes und den daraus abgeleiteten nationalen Aufgaben, Befriedigung der Verkehrsbedürfnisse mit mög-

lichst kleinem zeitlichem und finanziellem Aufwand, freie Wahl von Wohn- und Arbeitsplatz sowie der Verkehrsmittel, unverfälschter Wettbewerb, Abstimmung des Verkehrs auf die Raumplanung.

Die Kommission nahm ihre Arbeiten im Frühjahr 1972 auf. Nach mehrjährigen Untersuchungen fasste sie ihre verkehrsplanerischen und verkehrspolitischen Empfehlungen in 40 Thesen zusammen, die am 21. Dezember 1977 an der Schlussitzung im Verkehrshaus Luzern einstimmig und ohne Enthaltungen angenommen wurden. Am 21. April 1978 lieferte die Kommission den Bericht GVK-CH dem Vorsteher des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes (EVED) zuhanden des Bundesrates ab.

132 Ergebnisse der verkehrsplanerischen Arbeiten

132.1 Verkehrsprognose

Die wichtigsten Ergebnisse der Verkehrsprognose GVK werden im *Anhang 8* wiedergegeben. Sie beruhen auf bestimmten Entwicklungsannahmen und sind nach den beiden Schlussvarianten des künftigen Verkehrssystems verschieden. Nach der von der Kommission bevorzugten Schlussvariante 2 und dem darin vorgesehenen Infrastrukturausbau (vgl. hierzu Kap. 132.2) wird im Personenverkehr eine Zunahme der Personenkilometer von 1974 bis zum Jahre 2000 um rund 70 Prozent angenommen, im Güterverkehr eine Erhöhung der Tonnenkilometer um rund 50 Prozent, was gegenüber der vorausgehenden Entwicklung eine wesentliche Verlangsamung und Abschwächung bedeutet.

Die für das Jahr 2000 prognostizierte Verkehrsteilung der Schlussvariante 2 zeigt gegenüber den Modellzahlen 1974 folgendes Bild:

Verkehrsteilung GVK

Tabelle 1

Verkehrsträger	Personenverkehr (in Pkm)		Güterverkehr (in tkm)	
	Leistungsanteil in Prozent			
	1974	SV-2	1974	SV-2
Strasse	82,1	79,8	45,6	44,1
Schiene	17,9	20,2	46,9	47,0
Luft ¹⁾	—	—	—	—
Wasser	—	— ²⁾	0,6	2,4
Rohrleitungen	—	—	6,9	6,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

¹⁾ Beim Luftverkehr berücksichtigt die GVK-Prognose nur die transportierten Personen.
²⁾ Eine Gesamtprognose für den Verkehrsträger Wasser wurde nicht erarbeitet.

Der Vergleich ergibt beim Personenverkehr eine Verlagerung von der Strasse zur Schiene, was auf die verbesserte Attraktivität infolge der vorgesehenen Neuen Eisenbahn-Haupttransversalen zurückzuführen ist. Auch beim Güterver-

kehr verliert die Strasse von ihrem Verkehrsanteil, während die Schiene diesen zu halten vermag. Die Transporte auf dem Wasser nehmen zu. Die Rohrleitungen, für die im Sektor der Erdöltransporte eine Sättigung erwartet wurde, weisen eine leicht rückläufige Tendenz auf.

132.2 Weiterentwicklung der Infrastruktur

Wie bereits erwähnt, hat die Kommission GVK nach gründlicher Untersuchung verschiedener anderer Varianten ihre Vorstellungen über eine mögliche koordinierte Weiterentwicklung der schweizerischen Verkehrsinfrastruktur in den zwei sogenannten Schlussvarianten niedergelegt, zwischen denen nur graduelle Unterschiede bestehen, indem die Schlussvariante 2 (SV-2) einen besseren infrastrukturellen Ausbau vorsieht als die Schlussvariante 1. In der von der Kommission als Grundlage der künftigen Verkehrswegeplanung empfohlenen Schlussvariante 2 wird das Verkehrssystem auf ein massvolles Wachstum und auf die Optimierung der Auswirkungen ausgerichtet. Über die Vollendung des gegenüber dem jetzigen Stand leicht modifizierten National- und Hauptstrassennetzes hinaus sind zusätzliche Verbindungen zur strukturfördernden Erschliessung abgelegener Gebiete vorgesehen. Zwischen Genfer- und Bodensee sowie zwischen Basel und Olten werden Neue Eisenbahn-Haupttransversalen (NHT) vorgeschlagen, welche eine echte Alternative zu den Strassenverbindungen darstellen sollen. Damit können nach Meinung der Kommission Überlastungseffekte vermieden und dem öffentlichen Personenverkehr neue Benutzerpotentiale erschlossen werden. Bei der Rheinschifffahrt nimmt die Variante SV-2 aufgrund einer entsprechenden Verkehrsprognose und zur Entlastung des Raumes Basel eine Verlängerung von Basel-Rheinfelden bis in den Bereich der Aaremündung bei Klingnau in Aussicht. Für den Luftverkehr wird ein Ausbau der interkontinentalen Flughäfen Zürich-Kloten, Genf-Cointrin und Basel-Mülhausen in Anpassung an die prognostizierte Verkehrszunahme erwartet. Die Rohrleitungen für Erdöl und Erdölprodukte erfahren keine Kapazitätserweiterung.

Für die zwei Schlussvarianten wird mit folgenden Neuinvestitionen in die Infrastruktur gerechnet:

Nettoinvestitionen 1974 bis 2000 (in Mrd. Fr. zu Preisen von 1974)	SV-1	SV-2
Schiene	10,1	11,3
Strasse	51,9	54,4
Luft	1,7	1,7
Wasser	0,1	0,5
Insgesamt	63,8	67,9

Mit Nachdruck muss betont werden, dass die Schlussvarianten keine Bauprogramme darstellen, sondern lediglich als Modelle einer möglichen sinnvollen Weiterentwicklung des gesamten Verkehrssystems zu betrachten sind. Jedes neue Infrastrukturprojekt von nationaler Bedeutung ist vor dem Baubeschluss noch einmal unvoreingenommen auf seine Notwendigkeit und Zweckmässigkeit zu untersuchen.

132.3 Auswirkungen des Verkehrs

Was die Raumplanung betrifft, rechnen beide Schlussvarianten für den privaten Verkehr mit Verbesserungen der überregionalen Verkehrsgunst, d. h. mit mehr und besseren Verbindungen zwischen den Regionen, die den Anforderungen einer dezentralisierten Besiedlung entsprechen. Im Gegensatz dazu wird der öffentliche Verkehr diesen Ansprüchen nur teilweise genügen. Die Kommission schlägt daher bei der Realisierung des GVK-Konzeptes flankierende Massnahmen vor (These 16), welche gezielt auf die konkreten Bedürfnisse der einzelnen Regionen und Bevölkerungsgruppen abzustimmen sind.

Der Energieverbrauch im Verkehr beträgt gegenwärtig rund ein Viertel des Gesamtkonsums an Endenergie. Die GVK-Schlussvarianten gehen von der Randbedingung aus, dass der Energieverbrauch des Verkehrs gegenüber dem Wirtschaftswachstum (angenommene Zunahme des Bruttosozialproduktes von 1974 bis 2000 um rund 70 Prozent) nur noch unterproportional ansteigen werde. Damit diese Randbedingung eingehalten werden kann, ist der öffentliche Verkehr zu fördern. Ferner sind Massnahmen in Betracht zu ziehen, um einen besseren Energieverwertungsgrad bei den Fahrzeugen des privaten Verkehrs zu erreichen. Auf dem Gebiete des Umweltschutzes können bei den Abgasemissionen auf Grund der Zielsetzungen in unserem Bericht über Abgase und Lärm der Motorfahrzeuge vom 20. November 1974 (BBl 1975 I 25) beim Kohlenoxid, Kohlenwasserstoff, Stickoxid und beim Blei gegenüber dem Jahre 1970 erhebliche Senkungen erzielt werden. Einzig beim Schwefeldioxid wird in der Schlussvariante 2 eine Steigerung des Ausstosses um 36 Prozent erwartet, was mit der Verkehrszunahme zusammenhängt.

Bezüglich des Strassenlärms weist die Kommission darauf hin, dass sich ein grosser Teil der Verkehrszunahme auf die Nationalstrassen konzentrieren wird, womit zahlreiche dicht besiedelte Gebiete geschont werden. Aber auch in diesem Zusammenhang empfiehlt sie gesetzliche Massnahmen, um die Herabsetzung der Emissionen auf jene spezifischen Grenzwerte herbeizuführen, welche den technischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten entsprechen.

Die Kommission GVK war sich bewusst, dass in Zukunft die Beeinträchtigung von Landschaften, Naturschutzgebieten und Gewässern immer weniger in Kauf genommen wird, was bei jeder notwendigen Erweiterung der Verkehrsinfrastruktur durch geeignete planerische und bautechnische Vorkehren zu berücksichtigen ist.

Die Verkehrssicherheit erfährt durch den Bau der Nationalstrassen eine wesentliche Verbesserung. Doch entfallen immer noch rund 60 Prozent der gesamten Fahrleistungen auf das übrige Strassennetz. Die Kommission zählt eine Reihe von Massnahmen auf, um auch hier die Unfallhäufigkeit zu verringern.

133 Die Schlussempfehlungen der Kommission GVK

Die 40 thesenartigen Empfehlungen, welche die Kommission GVK-CH in ihrem Schlussbericht dem Bundesrat als Antrag unterbreitet, sind aufeinander abgestimmt und enthalten die Grundelemente einer folgerichtigen Neuorientierung

des schweizerischen Verkehrswesens. Sie haben für das Verständnis der von uns vorgeschlagenen nächsten gesetzgeberischen Schritte zentrale Bedeutung, weshalb wir sie nachfolgend im vollen Wortlaut aufführen.

133.1 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 fürderhin 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 Basiserschliessung 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.

- ⑥ Der Bund gewährleistet durch einen besonderen Lastenausgleich, dass kein Kanton wegen den zusätzlichen Aufgaben, die ihm die neue Verkehrshierarchie überträgt, insgesamt 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.
- ⑧ 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

- ⑨ 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.

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 Verkehrsunternehmungen 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 entwicklungschwachen 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 gewerbsmässige 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 Benutzer 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 verzinsliche 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 Benutzer 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 Benutzer gedeckt werden, wobei die Kosten der neu zu realisierenden Infrastrukturvorhaben mitzuberücksichtigen sind, soweit dies vom Markte 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.

- ②6 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

- ②8 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 gewerbmässigen Fahrten zur Personenbeförderung ganz allgemein eingeschlossen. Es reicht somit über den postalischen Bereich hinaus.
- ②9 Die PTT haben die Reisepost rechnungsmässig von den übrigen Postdiensten zu trennen, um den Verbund mit andern öffentlichen Verkehrsdiensten zu erleichtern.
- ③0 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

- ③1 Die bisher in der Bundesverfassung verstreuten und unterschiedlichen Gesetzgebungskompetenzen für die einzelnen Verkehrsbereiche sind in einer Teilrevision zusammenzufassen.
- ③2 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.
- ③3 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.

- 34 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.
- 35 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

- 36 Alle Amtsstellen der Bundesverwaltung, die Aufgaben betreuen, welche mit einer koordinierten schweizerischen Verkehrspolitik in einem direkten Zusammenhang stehen, sind im Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement zusammenzufassen.
- 37 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.
- 38 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.
- 39 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.
- 40 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.

133.2 Würdigung der Schlussempfehlungen

Die innere Geschlossenheit der 40 GVK-Thesen, die zwar nicht sämtliche Details der Verkehrspolitik angehen, aber alle einer Neuordnung bedürftigen Bereiche umfassen, wird durch die Tatsache erhärtet, dass bisher weder zum Ganzen noch zu den zehn behandelten Teilgebieten durchgehende Alternativen vorgebracht wurden. Abweichende Stellungnahmen zu einzelnen Aussagen ändern wenig am Gesamtbild, wie dies aus Kapitel 14 über die Vernehmlassung hervorgeht. Die Kommission GVK begriff übrigens ihre Empfehlungen nicht als eine Art Dogma, sondern als kohärente Grundlage für eine auf die Gesamtinteressen des Landes ausgerichtete Politik, die das Verkehrssystem als Einheit behandelt und seine Leistungsfähigkeit nicht durch eine rein sektoriell gesteuerte Entwicklung der einzelnen Verkehrsträger, sondern durch deren bestmögliche Koordination verstärkt.

Die Realisierung der Thesen setzt eine neue Denkart voraus, welche das Ganze vor die Teile stellt, aber gerade dadurch die einzelnen Verkehrsträger dort zu fördern vermag, wo sie am ehesten ihre wesensgerechten Dienste erbringen können. Der Eindruck des kompakten Paketes, den die Thesen hinterlassen, entspricht den in allen Punkten gewährten sachlichen Zusammenhängen zwischen den verschiedenen Aussagen. Sie beziehen sich aber nicht auf das Vorgehen bei der Realisierung. Diese wird sich bis zur Beseitigung der letzten Spuren der sektoriellen Verkehrspolitik über Jahrzehnte hin erstrecken.

Die Massnahmen der Startphase erfordern nicht die Form einer pauschalen Zustimmung zu den 40 GVK-Empfehlungen, die übrigens in ihrem Gewicht sehr unterschiedlich sind. Unabdingbar ist jedoch die Schaffung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Realisierung der Gesamtverkehrskonzeption, soweit diese bisher fehlten. Nur eine die ganze GVK abdeckende Verfassungsgrundlage vermag die geforderte koordinierte Verkehrspolitik einzuleiten und zu sichern. Diese ihrerseits lässt sich dann in verschiedene Vollzugsphasen aufgliedern, in denen selbst die Ablehnung einzelner Massnahmen die Neuorientierung als solche nicht mehr stören kann, weil Alternativen dannzumal durchaus möglich sind. Unsere Anstrengungen haben sich deshalb zunächst auf die Verfassungsstufe zu konzentrieren, der diese Botschaft gewidmet ist.

14 Ergebnisse der Vernehmlassung zum Schlussbericht GVK-CH

Auf Grund einer positiven verwaltungsinternen Würdigung des Schlussberichtes GVK-CH hat der Bundesrat am 11. Dezember 1978 das EVED beauftragt, ein Vernehmlassungsverfahren bei den Kantonen, politischen Parteien, Verbänden und weiteren Interessenten durchzuführen.

Zur Frage der Einführung einer Autobahnvignette und einer Schwerverkehrsabgabe¹⁾ war bis Ende August 1979 Stellung zu nehmen, während die Vernehmlassungsfrist für die übrigen Problembereiche bis zum 31. Oktober 1979 verlängert wurde. Die Vernehmlassungsergebnisse sind in zwei Berichten²⁾ veröffentlicht worden. Im folgenden beschränken wir uns auf eine Zusammenfassung des Grundgehaltes der 124 Eingaben zum Schlussbericht GVK. Auf eine zahlenmässige Gegenüberstellung der Meinungen müssen wir jedoch verzichten, da nicht alle Vernehmlassungen sämtliche Fragen beantworteten.

141 Zu den verkehrsplanerischen Ergebnissen

141.1 Verkehrsprognose

Verschiedene Vernehmlasser bezeichneten die von der GVK prognostizierte Verkehrszunahme als hoch. Umgekehrt wurden aus interessierten Kreisen die Prognosezahlen des Luftverkehrs als zu niedrig eingestuft.

¹⁾ Dieser Problembereich war in die GVK-Vernehmlassung eingebaut.

²⁾ Autobahnvignette und Schwerverkehrssteuer, Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens, Oktober 1979, GVK-Bericht 3/79, (ausgewertet in unserer Botschaft vom 16. Januar 1980 über eine Autobahnvignette und eine Schwerverkehrsabgabe [BBl 1980 I 1113]); Gesamtverkehrskonzeption Schweiz, Bericht über die Vernehmlassung, 20. Mai 1980, GVK-Bericht 1/80.

141.2 Infrastrukturplanung

Die Schlussvariante 2 eines künftigen Gesamtverkehrssystems fand in ihrer Grundstruktur mehrheitlich Zustimmung. Einzelne Vernehmlassungen rügten aber, dass eine Stagnationsvariante mit entsprechend zurückhaltenden Annahmen betreffend Wirtschaftsentwicklung und Energieversorgung fehle. Das der Schlussvariante 2 zugrunde gelegte Energieszenario wurde teilweise als unrealistisch kritisiert. Vielfach kam die Enttäuschung zum Ausdruck, dass für die Bewältigung des Agglomerationsverkehrs, der die grössten Probleme aufwerfe, keine Richtlinien ausgearbeitet worden waren.

Der Fertigstellung des Nationalstrassennetzes mit leicht modifizierten Abschnitten pflichtete eine eindeutige Mehrheit bei. Auch die vorgeschlagenen Neuen Eisenbahn-Haupttransversalen wurden fast ausnahmslos begrüsst. Verschiedentlich schloss sich die Beanstandung an, dass nicht auch schon eine neue Nord-Süd-Transversale beantragt wurde. Einzelne besonders betroffene Kantone erwiesen sich aber wegen der Beeinträchtigung der Landschaft als entschiedene Gegner solcher neuen Anlagen. Die nur als Berechnungsgrundlage angenommene Umstellung von Nebenlinien der Bahnen auf Busdienste stiess weitgehend auf Skepsis, wenn nicht Ablehnung. Gegen die Konzentration des internationalen Luftverkehrs mit Grossflugzeugen auf die drei bestehenden Flughäfen wurde nicht opponiert. Bezüglich der Verlängerung der Rheinschiffahrt bis zur Aaremündung halten sich Befürworter und Opponenten ungefähr die Waage. In westschweizerischen Kreisen bedauerte man die Ausklammerung des transhelvetischen Kanals.

141.3 Auswirkungen der Schlussvarianten

Bei den raumplanerischen Auswirkungen der Schlussvarianten vermissten einzelne Kantone nähere Angaben über die Zusammenhänge zwischen Verkehr und Raumplanung. Ferner wurde darauf hingewiesen, dass die Beseitigung der Entwicklungsunterschiede zwischen den Regionen eine dauernde Aufgabe des Bundes darstelle.

Man ist sich aber bewusst, dass hiezu verkehrliche Massnahmen allein nicht genügen. Im gleichen Zusammenhang fanden die wachsenden Distanzen zwischen Wohn- und Arbeitsort Erwähnung, die den Verkehr unnötigerweise auflähen, denen aber nur durch eine langfristige Raumplanung begegnet werden könne. Von den Neuen Eisenbahn-Haupttransversalen wurde verschiedentlich eine weitere Verschärfung der bestehenden Entwicklungsunterschiede befürchtet.

Bezüglich der Energie stand die Forderung nach Einsparungen im Vordergrund. Die in den Schlussvarianten angenommene Verbrauchszunahme von 20-44 Prozent wurde vielfach als untragbar beanstandet, die von der GVK vorgesehene vermehrte Verlagerung zum öffentlichen Verkehr umsommt als wirkungsvolle Energiesparmassnahme unterstützt. Zwei Parteien postulierten eine Stabilisierung des Energiekonsums.

Die Umweltschutzorganisationen bemängelten, dass die GVK ihren Anliegen generell zu wenig Nachachtung verschafft habe. Die Landwirtschaft wehrte sich

dagegen, nochmals Kulturboden im Mittelland für neue Verkehrsinfrastrukturen hergeben zu müssen.

Dass die Verkehrssicherheit beim Ausbau der Verkehrsanlagen ein wichtiges Kriterium darstellt, wurde allgemein anerkannt. Es fehlte nicht an konkreten Vorschlägen, die über die rein technischen Massnahmen hinaus Mittel und Wege zur Eindämmung der Unfallzahlen aufzeigten.

142 Zu den verkehrspolitischen Empfehlungen

142.1 Gesamtheitliche Ordnung des Verkehrs

Das Vernehmlassungsverfahren ergab die einhellige Zustimmung zur vorgesehenen Überwindung des bisherigen sektoriellen Planens und Handelns durch eine koordinierte Gesamtverkehrspolitik. Das von der Kommission entwickelte Zielssystem als solches wurde positiv aufgenommen. Bei der Gewichtung der Hauptzielbereiche zeigten sich jedoch Meinungsverschiedenheiten. In den peripheren Kantonen steht nach wie vor die Befriedigung der Verkehrsbedürfnisse im Vordergrund, weil darin die Hauptvoraussetzung einer ausgeglichenen Entwicklung der verschiedenen Regionen der Schweiz gesehen wird.

Die rollende Planung zur Berücksichtigung der laufenden Veränderung der Daten und der Ruf nach einer vertieften Grundlagenarbeit über soziale Kosten und Nutzen lösten allgemein ein günstiges Echo aus.

Bezüglich des praktischen Vorgehens bei der koordinierten Planung der Verkehrsnetze durch Bund und Kantone wurden nähere Angaben für die Überprüfung der Zweckmässigkeit grösserer Investitionen und objektive Bewertungskriterien verlangt. Zu den in Aussicht genommenen vergleichenden Untersuchungen bei Infrastrukturprojekten von nationaler Bedeutung gingen nur bejahende Meinungsäusserungen ein.

Die vorgesehene Neustrukturierung des Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes wurde im Hinblick auf eine optimale Koordination im Verkehr befürwortet.

Die Bildung einer ständigen beratenden Verkehrskommission war unbestritten. Die Kantone möchten aber über die Arbeiten dieser Kommission dauernd auf dem laufenden gehalten werden.

142.2 Neue Verkehrshierarchie mit Lastenausgleich

Die Idee einer neuen Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Verkehr fand breite Anerkennung. Die vorgeschlagene Lösung beim privaten Strassenverkehr wurde grundsätzlich als richtig akzeptiert. Verschiedene Kantone vertraten aber die Meinung, dass die Zuteilung der Strassen zum Netz von nationaler Bedeutung mit ihnen im Detail ausgehandelt werden müsse.

Das den Kantonen im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens als Diskussionsgrundlage unterbreitete Modell einer Aufgabenteilung beim öffentlichen Verkehr wurde vor allem bezüglich der betrieblichen Seite als kompliziert bemängelt.

Vielfach erhob sich der Ruf nach einfacheren Lösungen, die nur so weit vom heutigen Zustand abweichen, als dies dem Sinn der neuen Zuweisung der Verantwortung entspricht. Die Kantone begrüßten ein Mitbestimmungsrecht bei der Gestaltung des Regionalverkehrs, erwarteten aber rechtliche und finanzielle Sicherungen. Insbesondere wünschten sie, dass der Bund als koordinierende Instanz auch weiterhin im Regionalverkehr präsent bleibt. Die gleichen Forderungen stellte auch der Verband Schweizerischer Transportunternehmungen des öffentlichen Verkehrs. Die vom Stab für Gesamtverkehrsfragen entwickelten Kriterien für die Bemessung des Lastenausgleichs stiessen bei den Kantonen auf Widerstand. Eine Vereinfachung des Verteilschlüssels wurde als unerlässlich bezeichnet.

Bezüglich des Luftverkehrs forderte der Kanton Genf die Gleichbehandlung der drei Landesflughäfen. Der Kanton Zürich hält die Weiterführung der bisherigen Ordnung mit Subventionen des Bundes von 30 Prozent für Flughafenausbauten als zweckmässig. Beim Flughafen Basel-Mülhausen kam die Sondersituation der staatsvertraglichen Regelung Frankreich/Schweiz zum Ausdruck.

142.3 Prinzip der Eigenwirtschaftlichkeit

Dem von der Kommission GVK formulierten Postulat der Eigenwirtschaftlichkeit des Verkehrswesens wurde allgemein zugestimmt. Einzelne Kantone meldeten jedoch Zweifel an, ob das Prinzip beim öffentlichen Verkehr überhaupt je realisiert werden könne. Vor allem bezüglich der Randgebiete war diese Skepsis verbreitet.

Die Strassenverkehrsverbände betonten, dass auch der private Strassenverkehr verschiedene gemeinwirtschaftliche Leistungen erbringe, werde doch die Strasseninfrastruktur nicht immer nur nach verkehrswirtschaftlichen Gesichtspunkten gebaut, sondern teilweise für übergeordnete Zwecke.

142.4 Sonderfinanzierung der Bundesleistungen für den Verkehr

Der Einrichtung von zwei Fonds, d. h. Sonderrechnungen für den privaten Strassenverkehr und für den öffentlichen Verkehr, wurde im Vernehmlassungsverfahren mit grosser Mehrheit beigeplant. Immerhin war gelegentlich die Befürchtung zu hören, dass die Fondsbildung die Investitionspolitik der öffentlichen Hand nach Gesamtprioritäten nicht fördern, sondern beeinträchtigen könnte, zumal wahrscheinlich die Ausgabenfreudigkeit gesteigert werde. Einzelne Vernehmlasser plädieren für die Schaffung eines einzigen Fonds.

Die Finanzierung des Fonds für den privaten Verkehr war, weil schon weitgehend gelöst, unbestritten. Gewünscht wurde hingegen eine Überprüfung der Verteilung der Zolleinnahmen aus dem Treibstoff auf Bund und Kantone. Die Einführung von Strassenbenützungsabgaben ist in der Vernehmlassung zur Autobahnvignette und zur Schwerverkehrssteuer bezüglich der letztern befürwortet und hinsichtlich der Vignette abgelehnt worden.¹⁾

¹⁾ Vgl. hiezu GVK-Bericht 3/79 vom Oktober 1979 sowie Botschaft vom 16. Januar 1980 über eine Autobahnvignette und eine Schwerverkehrsabgabe.

Die Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs über einen zweckgebundenen Zuschlag zur Umsatzsteuer oder zur Mehrwertsteuer wurde nach der zweimaligen Verwerfung der Mehrwertsteuer durch das Volk erwartungsgemäss als ein politisch nicht mehr gangbarer Weg betrachtet. Der Wunsch, geeignete Alternativen zu suchen, um das Prinzip der Sonderfinanzierung aufrechterhalten zu können, war aber allgemein.

Zur Einführung von Infrastruktur-Benützungsabgaben wurde von Schifffahrtskreisen darauf hingewiesen, dass die Rheinschifffahrt davon in jedem Falle ausgenommen werden müsse, da die Mannheimer Akte die Gebührenfreiheit auf dem Rhein vorschreibt.

Der von der GVK unter bestimmten Einschränkungen vorgesehene Ausgleich zwischen den beiden Fonds bzw. Sonderrechnungen stiess auf grosse Bedenken seitens der Mehrheit der Kantone und der Wirtschaftsorganisationen und auf völlige Ablehnung bei den Strassenverkehrsverbänden. Die Vertreter des öffentlichen Verkehrs dagegen traten für ein voll funktionierendes System kommunizierender Röhren ein. Nur unter dieser Bedingung stimmten sie der Einrichtung von zwei Fonds zu.

142.5 Grössere unternehmerische Freiheit beim öffentlichen Verkehr und Neuordnung der Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen

Die Empfehlung der Kommission GVK, den Leistungsauftrag an die SBB zu umschreiben und ihnen dabei vermehrte unternehmerische Freiheit einzuräumen, wurde ausdrücklich begrüsst.

Das gleiche trifft auch für die Neuordnung der Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen (GWL) zu. Vor allem standen die meisten Kantone positiv zum Vorschlag, die GWL inskünftig im voraus auszuhandeln und dabei Kosten und Nutzen abzuwägen. Sie machten aber darauf aufmerksam, dass bei interkantonalen Strecken Schwierigkeiten auftauchen werden, zumal heute Kostenrechnungen nach Linien fehlen. Keine Opposition löste die Empfehlung der Kommission GVK aus, die Neuregelung der Tarifannäherung zu Lasten des Bundes an die Hand zu nehmen.

142.6 Abbau der Wettbewerbsverzerrungen

Die vorgeschlagenen Massnahmen zur Beseitigung der Wettbewerbsverzerrungen wurden im Prinzip als zweckmässig betrachtet. Umstritten war jedoch die Harmonisierung der gesetzlichen Regelungen betreffend Arbeits- und Sozialbedingungen im öffentlichen und privaten Güterverkehr, weil von den Wirtschaftsverbänden als Folge eine Verteuerung der Transportpreise des Strassen-güterverkehrs befürchtet wird.

Die als Notventil gedachte Einschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit zur Entlastung der Strassen vom Güterfernverkehr stiess sowohl auf Zustimmung wie auch auf heftige Kritik und Ablehnung. Unangefochten blieb sie nur bezüglich des Transitverkehrs. Kreise des öffentlichen Verkehrs vertraten die

Auffassung, dass in Agglomerationen auch beim Personenverkehr Abweichungen von der Handels- und Gewerbefreiheit zulässig sein sollten.

142.7 Revision der Verkehrsartikel der Bundesverfassung in einer einheitlichen Vorlage

Mit klarer Mehrheit wurde der Zusammenfassung der Verkehrsartikel der Bundesverfassung in einem Teilrevisionspaket zugestimmt. Immerhin haben einzelne Kantone, Parteien und Wirtschaftsorganisationen die Meinung geäußert, ein kleinerer Schritt bei gleichzeitiger besserer Ausnützung der bestehenden Verfassungskompetenzen sei ebenso zweckmässig.

Teilweise wurde den Verfassungsvorschlägen der GVK der Vorwurf gemacht, sie atmeten den Geist des Zentralismus und stünden somit in Widerspruch zur vorgeschlagenen neuen Aufgabenteilung.

142.8 Gesamtbeurteilung

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. Unüberhörbar war auch der einheitliche Wunsch, unverzüglich die erforderliche Teilrevision der Verfassung einzuleiten, um die rechtlichen Voraussetzungen für die Realisierung der Empfehlungen der Kommission GVK und der in der Vernehmlassung geäußerten Verbesserungswünsche zu schaffen.

2 Die künftige koordinierte Verkehrspolitik

21 Grundzüge der neuen Ordnung

211 Grundlagen der Beurteilung

Grundlagen für die Neukonzipierung der Verkehrspolitik des Bundes bilden für uns in erster Linie der Schlussbericht GVK-CH mit seinen 40 Thesen und die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens, wie wir das schon in den Richtlinien der Regierungspolitik für die Legislaturperiode 1979–1983 in Aussicht genommen haben. Mit zu berücksichtigen ist die prekäre Lage der Bundesfinanzen.

212 Verkehrsplanung

212.1 Begriff

Unter Verkehrsplanung verstehen wir in dieser Botschaft zur Hauptsache die Abschätzung der künftigen Verkehrsentwicklung gesamthaft und nach Verkehrsträgern sowie die Koordination des Infrastrukturausbaus und der Verkehrsleistungen nach definierten Zielsetzungen, damit die Auswirkungen des Verkehrs

bezüglich Raumplanung, Energieverbrauch, Umweltschutz und Sicherheit verbessert werden können.

212.2 Verkehrsprognosen

Die Kommission GVK hat für die Bearbeitung der Verkehrsprognosen Methoden mit elektronischer Datenverarbeitung angewandt. Sie erlauben, die Zusammenhänge zwischen der Verkehrsentwicklung und bestimmten Grössen wie z. B. der Bevölkerungszahl, dem Bruttosozialprodukt, der Verteilung der Arbeitsplätze usw. aufzuzeigen, aber auch die mutmassliche Aufteilung der zu erwartenden Verkehrsmengen auf die verschiedenen Verkehrsträger (Modal Split) abzuleiten. Dieses Modellinstrumentarium ist im Rahmen der rollenden Verkehrsplanung weiter zu verfeinern und den neuesten Erkenntnissen anzupassen, um für jeden verkehrspolitischen Entscheid möglichst realistische kurz- und mittelfristige Verkehrsprognosen gesamthaft und nach Regionen zur Verfügung zu haben. Die gleichen Unterlagen werden auch von den Kantonen für ihre Planungen benötigt.

Die Verkehrsprognose GVK rechnet beim gesamten Personenverkehr von 1974 bis 2000 mit einer trotz Abschwächungen noch erheblichen Leistungszunahme (Pkm) von rund 70 Prozent¹⁾. Die Richtigkeit der Prognose wurde bezweifelt. Da aber allein schon im Zeitraum von 1974 bis 1980, der durch einen Konjunkturerinbruch gekennzeichnet war, eine Verkehrszunahme von 17 Prozent eintrat, was die von der GVK vorgesehene mittlere jährliche Zuwachsrate (2,14%) übertrifft, dürfte die Voraussage für das Jahr 2000 nicht allzuweit an der Wirklichkeit vorbeigehen, sofern nicht dramatische Entwicklungen die Lebensverhältnisse in Europa radikal verändern.

Die prognostizierte Verkehrszunahme in tkm von rund 50 Prozent beim Güterverkehr (1,68% im Jahresdurchschnitt) mag ebenfalls hoch erscheinen. Hiezu ist zu bemerken, dass der 1974/75 festgestellte konjunkturbedingte Verkehrsrückgang um rund 25 Prozent im Jahre 1980 bereits wieder mehr als ausgeglichen war. Wir dürfen somit davon ausgehen, dass die Güterverkehrsprognose der GVK trotz unvermeidlicher temporärer Schwankungen realistisch ist.

Wesentlich problematischer als eine Prognose der Entwicklung des Gesamtverkehrs ist die Voraussage der Aufteilung des künftigen Verkehrs auf die verschiedenen Verkehrsträger, insbesondere auf Strasse und Schiene. Es kann aber erwartet werden, dass die Verlagerung des Personenverkehrs zur Schiene, wie sie von der GVK aufgrund der von ihr vorgeschlagenen Attraktivitätssteigerung durch die Neuen Eisenbahn-Haupttransversalen angenommen wird, infolge der Entwicklungen im Energiesektor eher noch akzentuiert werden dürfte. Um so wichtiger ist der zügige Ausbau der Schieneninfrastruktur für den Verkehr zwischen den grossen Städten. Die beim Güterverkehr prognostizierte ungefähr gleichmässige Verkehrszunahme bei Strasse und Schiene erscheint plausibel.

¹⁾ Verkehrszunahme 1950–1970: Pkm = 330%, tkm = 290%; vgl. Anhänge 2 und 4.

212.3 Infrastrukturplanung

Die von der GVK als Orientierung für die Weiterentwicklung der Verkehrsinfrastruktur vorgeschlagene Schlussvariante 2 kann als eine gute Ausgangsbasis für die koordinierte rollende Infrastrukturplanung des Bundes betrachtet werden. Freilich sind aus der Sicht der Bundesfinanzen Vorbehalte anzubringen, ist doch die angenommene Investitionssumme von gesamthaft rund 68 Milliarden Franken für die Jahre 1974–2000 als hoch zu bezeichnen. Dieser Betrag liegt immerhin mit einem Jahresmittel von 2,6 Milliarden im bisherigen Rahmen. Aufgabe der rollenden Planung wird es sein, den weiteren Infrastrukturausbau so auf die zu erwartende Verkehrsentwicklung und die verfügbaren finanziellen Mittel abzustimmen, dass die drei Hauptziele, d. h. die Befriedigung der effektiven Verkehrsbedürfnisse, der wirtschaftliche Mitteleinsatz und die Verbesserung der Auswirkungen des Verkehrs auf Mensch und Umwelt, in einer optimalen Synthese verwirklicht werden.

Die Fertigstellung des festgelegten Nationalstrassennetzes mit allfälligen Korrekturen auf Grund der Untersuchungen der schon erwähnten Kommission Biel erscheint unerlässlich, damit die vom Durchgangsverkehr beeinträchtigten Siedlungen entlastet werden und die Hochleistungsstrassen sich ausgewogen über die ganze Schweiz verteilen. Wohl kann das Erdöl in Zukunft wieder teurer werden. Doch ist zu erwarten, dass die Automobilindustrie alle Anstrengungen unternimmt, um den Treibstoffverbrauch der neu auf den Markt gebrachten Fahrzeuge zu senken. Dank der technischen Forschung dürften überdies in absehbarer Zeit Ersatztreibstoffe zur Verfügung stehen. Somit kann angenommen werden, dass der motorisierte Strassenverkehr noch für längere Zeit Hauptverkehrsträger im Personenverkehr bleiben wird.

Wir sind aber entschlossen, den umweltfreundlichen und energiesparenden öffentlichen Verkehr zu fördern. Ob es hiezu, wie die Kommission GVK annimmt, der Erstellung von neuen Haupttransversalen bedarf, kann heute noch nicht abschliessend beurteilt werden. Entsprechende Abklärungen, im Sinne der GVK-Thesen 10 und 11, sind im Gange. Die GVK-Arbeiten haben zum Schluss geführt, dass nach dem durchgehenden Doppelspurausbau der Lötschberglinie, der Realisierung des NHT-Abschnitts Basel–Bern und der Erweiterung des Bahnhofes Domodossola die Kapazität der Gotthard- und Lötschberg-Simplonlinie zusammen bis zur Jahrhundertwende für den Nord–Süd-Transit genügen sollte. Die Grundsatzfrage bezüglich des Baus einer neuen Achse mit Gotthardbasis- oder Splügentunnel muss aber auf Grund sorgfältiger Prognosen über die künftige Entwicklung des Transitverkehrs und in Absprache mit den interessierten Nachbarländern rechtzeitig genug entschieden werden, damit – falls die Notwendigkeit bejaht wird – die Realisierung ohne Zeitdruck erfolgen kann.

Über die Beibehaltung oder Umstellung von Nebenstrecken der Bahnen sollen nach der mit dieser Botschaft vorgeschlagenen neuen Aufgabenteilung inskünftig die an den betreffenden Linien direkt interessierten Kantone zu befinden haben. In jedem einzelnen Falle wird genau zu prüfen sein, welche Vor- und Nachteile die Umstellung einer Bahnstrecke auf Strassenbetrieb für die betreffende Bevölkerung mit sich bringt.

Da die Zahl der Luftverkehrspassagiere nicht mehr so stark steigen wird wie

bisher, dürften die drei bestehenden interkontinentalen Flughäfen Zürich-Kloten, Genf-Cointrin und Basel-Mülhausen mit allfälligen Anpassungen an die veränderten Bedürfnisse, wie sie die GVK angenommen hat, genügen, um die Stellung der Schweiz im Weltluftverkehr bis zum Jahre 2000 zu halten. Nach 1990 könnten sich allerdings gewisse Kapazitätsengpässe ergeben, die zu Verkehrsumlagerungen zwischen den drei Landesflughäfen führen würden. Unsere Sorge muss es auch sein, den Bestand an Regionalflugplätzen und Flugfeldern, die als Ausbildungsstätten für die Zivilluftfahrt wie für die Militärfliegerei von grosser Bedeutung sind, nicht weiter schmälern zu lassen.

Die Verwirklichung der in der Schlussvariante 2 vorgesehenen Verlängerung der Rheinschiffahrt bis zur Aaremündung bei Klingnau ist davon abhängig, ob durch den Ausbau des europäischen Kanalsystems Donau-Main und Rhone-Rhein oder aus andern Gründen, wie z. B. wegen einer energiebedingten Verkehrsverlagerung, ein bedeutender Mehrverkehr für Basel entsteht und damit auch die Umweltbeeinträchtigungen durch die Zu- und Wegfahrt schwerer Lastwagen weiter zunehmen. Aktuell ist vorderhand die Frage der Offenhaltung der Entscheidungsfreiheit auf dieser Strecke sowie für die Aare bis in die Jura-Randseen, bzw. bis nach Orbe. Der eigentliche Beschluss für eine Verlängerung der Rheinschiffahrt wird erst in einer fernerer Zukunft, gestützt auf gesamtwirtschaftliche Untersuchungen, zu fassen sein.

Bei den Rohrleitungen für Erdöl und Erdölprodukte handelt es sich ausschliesslich um Anlagen der Privatwirtschaft, die auch für einen allfälligen Ausbau die Initiative ergreifen müsste.

212.4 Auswirkungen des Verkehrs

Wir haben den Versuch der Kommission GVK, in ihre Vorschläge das raumplanerische Ziel der Erhaltung der bestehenden dezentralisierten Siedlungsstruktur einzubeziehen, mit Interesse zur Kenntnis genommen. Wir sind uns dabei bewusst, dass eine Steuerung der regionalen Entwicklung durch Verkehrsinfrastrukturen allein nur in beschränktem Ausmasse möglich ist, wie dies eingehende Studien deutlich gezeigt haben. Doch sollen die Konsequenzen von entsprechenden Projekten für die Siedlungsstruktur inskünftig genau geprüft werden, um die Neuanlagen soweit als möglich auf die Erzielung positiver Wirkungen auszurichten. Für die Planungen sind die Grundsätze des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (SR 700), und des Bundesgesetzes vom 28. Juni 1974 über die Investitionshilfe für Berggebiete (SR 901.1) massgebend.

Was das Energieproblem betrifft, können wir auf die Botschaft vom 25. März 1981 über Grundsatzfragen der Energiepolitik verweisen, in welcher die Einfügung eines Energieartikels in die Bundesverfassung zur Sicherung einer ausreichenden, wirtschaftlichen und umweltschonenden Energieversorgung beantragt wurde (BBl 1981 II 318). Wir erinnern daran, dass in den Vernehmlassungsverfahren zur GEK wie zur GVK Stimmen laut wurden, welche eine deutliche Reduktion des Energieverbrauchs im Verkehr verlangen. Der inzwischen von den eidgenössischen Räten am 8. Oktober 1982 beschlossene neue Energie-

artikel 24^{octies} der Bundesverfassung (BBl 1982 III 127) strebt auch in diesem Bereich eine rationelle Energieverwendung an. Energietechnische Verbesserungen bei den Verkehrsträgern sollen gefördert werden. Es ist aber nicht vorgesehen, mit der Energiepolitik die Verkehrsteilung zwischen Schiene und Strasse direkt zu beeinflussen. Wir pflichten den Kommissionen GEK und GVK bei, dass sich sowohl die Energie- als auch die Verkehrspolitik im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung halten soll. Darnach erfolgt die ausschlaggebende Nachfragerregulierung von der Preisseite her. Nur in Ausnahmesituationen rechtfertigen sich staatliche Interventionen.

Mit der Botschaft vom 31. Oktober 1979 zu einem Bundesgesetz über den Umweltschutz (BBl 1979 III 749) wurde ein wichtiger Schritt zu einer umfassenden Umweltordnung des Bundes eingeleitet. Die parlamentarische Beratung dauert noch an. Ziel der Anstrengungen auf dem Gebiete des Umweltschutzes im Verkehr wird u. a. in den nächsten Jahren sein, die Einzelheiten der Umweltverträglichkeitsprüfung zu regeln, eine etappenweise Herabsetzung der Abgaswerte im Strassenverkehr vorzunehmen und im Bereich hochbelasteter Strassen Schallschutzmassnahmen durchzuführen. Eine Verschärfung der Abgasvorschriften ist aus lufthygienischen Gründen dringend notwendig, werden doch in städtischen Bereichen Schadstoffkonzentrationen erreicht, die zum Teil erheblich über den tolerierbaren Grenzwerten liegen. Die zulässigen Abgaswerte für leichte Motorfahrzeuge sind für die meisten europäischen Staaten in einem internationalen Reglement¹⁾ festgelegt, das weltweit die schwächsten Vorschriften enthält. Da keine Aussicht bestand, in absehbarer Zeit die notwendige Einstimmigkeit der beteiligten Staaten für eine Revision zu erreichen, haben wir das Reglement gekündigt und in Anlehnung an die in Schweden und in den USA geltenden Normen mit der Änderung vom 1. März 1982 der Verordnung über Bau und Ausrüstung der Strassenfahrzeuge (BAV; AS 1982 495) strengere Abgasvorschriften erlassen. Die Lärmwerte des Strassenverkehrs sind bereits mit der Änderung der gleichen Verordnung vom 21. November 1979 (AS 1979 1922) herabgesetzt worden. Die neuen Limiten für die Abgase treten in zwei Schritten in Kraft; der erste erfolgte auf den 1. Oktober 1982, der zweite ist auf den 1. Oktober 1986 vorgesehen.

Beim unerlässlichen weiteren Ausbau der Verkehrsinfrastruktur muss die enge Zusammenarbeit mit den für den Umweltschutz zuständigen Instanzen sichergestellt werden, damit die neuen Anlagen den berechtigten Forderungen angepasst werden können, soweit dies finanziell und von der Funktion her tragbar ist.

Bezüglich der Hebung der Verkehrssicherheit unternimmt der Bund seit jeher alle Anstrengungen, um insbesondere die Strassenverkehrsgesetzgebung zur Unfallverhütung dem jeweiligen Stand von Wissenschaft und Technik anzupassen. In diesem Zusammenhang ist u. a. auf das am 1. Juli 1981 in Kraft getretene Helm- und Gurtenobligatorium, auf die zur Zeit laufende Erprobung einer generellen Geschwindigkeitsreduktion auf 50 km/h innerorts sowie auf die Versuche mit Wohnstrassen hinzuweisen.

¹⁾ Reglement Nr. 15 zum Übereinkommen vom 20. März 1958/10. November 1967 über die Annahme einheitlicher Bedingungen für die Genehmigung der Ausrüstungsgegenstände und Teile von Motorfahrzeugen und die gegenseitige Anerkennung der Genehmigung (AS 1973 1477, 1975 520, 1977 767, 1978 518).

213 Verkehrspolitische Grundsätze

213.1 Gesamtheitliche Schau

Wir begrüßen die von der GVK in den Vordergrund gestellte Gesamtschau bei allen verkehrspolitischen Entscheidungen. Sie konnte bisher nur im Rahmen beschränkter pragmatischer Methoden verwirklicht werden. Heute lassen sich jedoch verkehrspolitische Massnahmen auf ein erweitertes Instrumentarium abstützen. Neue Bewertungsmethoden, darunter das von der GVK entwickelte Zielsystem, erlauben eine umfassende vergleichende Beurteilung.

Oberstes Ziel der Verkehrspolitik muss die Erhaltung und Verbesserung der Lebensqualität der Bevölkerung bilden. Dabei hat, angesichts der andauernden Schwierigkeiten des Bundeshaushaltes, der wirtschaftliche Einsatz der begrenzten Mittel besondere Bedeutung.

Sehr wichtig wird für die Zukunft eine koordinierte Infrastrukturplanung sein, die in enger Abstimmung mit den Kantonen durchzuführen ist. Beim Ausbau der Infrastruktur muss darauf Bedacht genommen werden, dass sich die noch notwendigen und wünschbaren Verbesserungen der Verkehrsverhältnisse ausgleichend verteilen. Der Rückstand der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs gegenüber jener des privaten Verkehrs ist möglichst bald abzubauen.

Die koordinierte Infrastrukturplanung setzt voraus, dass die Verantwortungsgebiete von Bund und Kantonen klar abgegrenzt werden. Nach der Natur der Sache hat der Bund primär die Belange des Verkehrs von nationaler Bedeutung wahrzunehmen, während die Kantone für den regionalen Verkehr zuständig sein sollen (vgl. hiezu Kap. 22).

Eine gesamtheitliche Beurteilung des Verkehrs erfordert auch den Einbezug der sozialen Kosten und Nutzen in die Überlegungen.¹⁾ Leider stösst aber ihre geldmässige Bezifferung und die Weiterverrechnung zu Lasten oder zugunsten der Verursacher auf grösste Schwierigkeiten. Wir haben die nötigen Vorkehrungen getroffen, damit der Fragenkomplex näher untersucht werden kann. Praktische Ergebnisse sind kurzfristig kaum zu erwarten. Es handelt sich um ein weltweites Problem, das noch in keinem Land befriedigend gelöst werden konnte.

Für eine rechtzeitige, lückenlose Koordination aller einschlägigen Massnahmen ist die von der GVK geforderte Zusammenfassung der Bundesämter und Abteilungen mit verkehrspolitisch wichtigen Aufgaben beim EVED von Vorteil. Mit der Verordnung vom 24. Februar 1982 über die Zuweisung der Ämter an die Departemente und der Dienste an die Bundeskanzlei (BBl 1982 I 1165 1195) haben wir dementsprechend das bisher dem Eidgenössischen Departement des Innern unterstellte Bundesamt für Strassenbau ab 1. Januar 1984 dem EVED eingegliedert. Sie erteilten diesem Beschluss am 17. Dezember 1982 ihre Genehmigung (AS 1982 2267).

¹⁾ Z. B. Umweltbelastung, Unfallfolgen usw. einerseits, Wirtschaftsbelebung, Förderung der Randgebiete, raschere Behandlungsmöglichkeit bei Krankheit oder Unfall usw. andererseits.

213.2 Prinzip der Eigenwirtschaftlichkeit

Der Grundsatz der GVK, dass die Benützer des Verkehrssystems die von ihnen verursachten Kosten von Verkehrsleistungen grundsätzlich selber zu decken haben, ist in der Verkehrswissenschaft anerkannt. Er wird auch vom Bundesrat als richtig erachtet. Einen Sonderfall bilden die gemeinwirtschaftlichen Leistungen, für die keine volle Deckung von Seiten der Nutzniesser gefunden werden kann.

Der Grad der Eigenwirtschaftlichkeit der Verkehrsträger wird in den Verkehrsrechnungen ausgewiesen. In der Schweiz sind, wie in Kapitel 124 erwähnt, die Strassen- und die Eisenbahnrechnung verwirklicht. Wir streben solche Verkehrsrechnungen nach und nach für alle Verkehrsträger an, wobei sichergestellt werden muss, dass überall die gleichen Massstäbe gelten.

Die Eigenwirtschaftlichkeit des privaten Strassenverkehrs war während langer Zeit ausgewiesen. Sie sinkt aber gesamthaft ständig ab, wobei die Eigenwirtschaftlichkeitsgrade der einzelnen Fahrzeugkategorien umstritten sind. Die Strassenrechnung wird deshalb gegenwärtig überprüft.

Der öffentliche Verkehr vermag die Eigenwirtschaftlichkeit erst dann wieder zu erreichen, wenn die wichtigsten Reorganisationsvorschläge der GVK verwirklicht sind und insbesondere auch die Infrastruktur auf den Strecken mit den grössten marktwirtschaftlichen Chancen nach modernen Gesichtspunkten ausgebaut ist, was eine gesicherte Finanzierung bedingt. Auf diese Weise sollen für den öffentlichen Verkehr die Voraussetzungen geschaffen werden, damit er im Bereich der marktwirtschaftlichen Leistungen dauernd konkurrenzfähig bleiben kann.

Ein Sonderproblem bilden die Landesflughäfen, bei denen der Übergang zur vollen Eigenwirtschaftlichkeit, unter Einbezug der Bundesleistungen, in Anbetracht der bisherigen Entwicklung und der unterschiedlichen Verhältnisse nur schrittweise bewerkstelligt werden kann.

213.3 Infrastrukturfinanzierung

Die Kommission GVK schlägt zur Verwirklichung der Gleichstellung des öffentlichen Verkehrs mit dem privaten Strassenverkehr die Schaffung von zwei Fonds vor, die je für die Bereiche des öffentlichen und des privaten Verkehrs die notwendige Infrastruktur auf dem Wege einer Sonderfinanzierung sicherstellen sollen.

Rückstellungen für den privaten Verkehr sind mit der zweckgebundenen Finanzierung der Strasseninfrastruktur durch den verfassungsmässig festgelegten fixen Anteil am Treibstoffgrundzoll und durch den Zollzuschlag von heute 30 Rappen pro Liter für die Nationalstrassen praktisch bereits verwirklicht.

Zur Erhebung dieses Zuschlags ist aber der Bund nach dem Wortlaut von Artikel 36^{ter} Absatz 2 BV nur so lange und so weit ermächtigt, als die übrigen zweckgebundenen Einnahmen nicht ausreichen, um seinen Anteil an den Kosten der Nationalstrassen zu decken. Nach dem Stand der Nationalstrassenrechnung – die in den Jahren 1961 bis 1972 aus allgemeinen Bundesmitteln geleisteten verzinlichen Vorschüsse von rund 2,8 Milliarden Franken werden 1983 voll

zurückbezahlt sein – müsste schon in den nächsten Jahren der schrittweise Abbau des Zuschlags eingeleitet werden. Da damit der Eigenwirtschaftlichkeitsgrad des Strassenverkehrs gemäss Strassenrechnung noch weiter verschlechtert würde und der Infrastrukturfinanzierung gemäss den Empfehlungen der Kommission GVK der Boden teilweise entzogen wäre, haben wir mit Botschaft vom 24. März 1982 (BBl 1982 I 1345) als Sofortmassnahme eine Neufassung von Artikel 36^{ter} BV beantragt. Nach diesem Vorschlag soll der Treibstoffzollzuschlag auf 30 Rappen pro Liter belassen werden, der Ertrag jedoch nicht mehr bloss dem Nationalstrassenbau, sondern bei angemessener Ausweitung der Zweckbindung dem gesamten Strassenwesen zugute kommen. Eine gleichzeitige Änderung von Artikel 36^{bis} BV ermöglicht überdies regelmässige Bundesleistungen an die Kosten des Betriebes und Unterhalts der Nationalstrassen. Dass demgegenüber der für Strassenzwecke gebundene Anteil am Reinertrag des Treibstoffgrundzolls von bisher 60 Prozent auf 50 Prozent reduziert werden soll, bedeutet keine unzumutbare Beeinträchtigung der künftigen Infrastrukturfinanzierung des privaten Verkehrs. Mit der Rückkehr zu einer hälftigen Teilung des Grundzollertrages zwischen der allgemeinen Staatskasse und der zweckgebundenen Strassenfinanzierung, wie sie bis 1958 bestand, werden die Ziele der GVK nicht in Frage gestellt. Sie haben mit Bundesbeschluss vom 8. Oktober 1982 der Neuordnung bei den Treibstoffzöllen mit einigen Ergänzungen und Präzisierungen hinsichtlich der Ausweitung der Zweckbindung beigeplichtet. Die Abstimmung von Volk und Ständen findet am 27. Februar 1983 statt.

Im Zusammenhang mit der Infrastrukturfinanzierung des privaten Verkehrs ist der Vollständigkeit halber auch noch auf unsere Anträge in der Botschaft vom 16. Januar 1980 (BBl 1980 I 1113) zur Schwerverkehrsabgabe und zur Autobahnvignette hinzuweisen. Der Ertrag der darin vorgesehenen leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe nach den Empfehlungen der GVK hätte den Kantonen zusätzliche Mittel zur Deckung ihrer Strassenkosten gebracht. Nach den bisherigen Beratungen der eidgenössischen Räte sollen die Schwerverkehrsabgabe und die Nationalstrassenvignette vorläufig den Charakter einer zeitlich befristeten reinen Fiskalabgabe haben, deren Ertrag vollumfänglich in die allgemeine Staatskasse fliesst.

Bei allen diesen vorgezogenen Teillösungen stellt sich das Problem ihres spätern Verhältnisses zur umfassenden Regelung der GVK-Verfassungsbestimmungen. Darauf wird bei der Erläuterung der entsprechenden Texte zurückzukommen sein.

Für den öffentlichen Verkehr fehlte bisher in bezug auf die notwendigen Investitionen eine mit der Finanzierung des Strassenbaus vergleichbare Lösung. Die bestehenden Unterschiede der Leistungsfähigkeit von Strasse und Schiene sind zu einem grossen Teil auf diese verkehrspolitische Lücke zurückzuführen.

Wir teilen die Auffassung der Kommission GVK, dass die Finanzierung der Infrastruktur im nationalen Netz des öffentlichen Verkehrs auf eine ähnlich sichere Basis gestellt werden muss wie beim Nationalstrassenbau, damit langfristige Bauvorhaben wie die Neuen Eisenbahn-Haupttransversalen und eine allfällige neue Alpentransversale innert nützlicher Frist plangemäss vollendet werden können. Wir glauben aber, dass dafür kein eigentlicher Fonds geschaffen

werden muss, sondern dass eine verfassungsrechtliche Garantie für die erforderliche Finanzierung genügt (vgl. hiezu Kap. 23).

213.4 Grössere unternehmerische Freiheit für den öffentlichen Verkehr

Die Leistungen des öffentlichen Verkehrs lassen sich in einen marktwirtschaftlichen und in einen gemeinwirtschaftlichen Bereich aufteilen.

Der marktwirtschaftliche Bereich umfasst nach den Vorstellungen der GVK den Personenfernverkehr in Schnellzügen einschliesslich Reisegepäck und den gesamten Güterverkehr, d. h. Wagenladungen und Stückgut. In diesem Bereich sollten die öffentlichen Verkehrsunternehmungen ihre Betriebsleistungen nach den wechselnden Bedürfnissen des Marktes anbieten dürfen und dafür auch nach kaufmännischen Grundsätzen kalkulierte Preise verlangen. Bezüglich den SBB wurde dieses Postulat bereits gesetzlich geregelt.¹⁾

Diese Vorwegnahme lässt erkennen, dass die Einräumung einer grösseren Aktionsfreiheit zugunsten der Unternehmungen des öffentlichen Verkehrs mit der beantragten Teilrevision der Bundesverfassung an sich nichts zu tun hat, da sie schon auf der Basis des geltenden Verfassungsrechtes verwirklicht werden kann. Bei der Ausführungsgesetzgebung zu den neuen Verfassungsbestimmungen wird aber auf verschiedene Elemente dieses Problemkomplexes, der für die Verhinderung von Defiziten im öffentlichen Verkehr von grösster Bedeutung ist, zurückzukommen sein.

Die volle Eigenwirtschaftlichkeit des öffentlichen Verkehrs im marktwirtschaftlichen Bereich kann nur schrittweise zurückgewonnen werden, da sie von einer Vielzahl anderer Massnahmen im Rahmen der Realisierung der GVK mitbedingt wird. Dieser Tatsache ist in einer neuen Übergangsbestimmung zur Bundesverfassung Rechnung zu tragen.

213.5 Neuordnung der Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen

Als gemeinwirtschaftlich gelten Leistungen im übergeordneten Interesse zur Erfüllung von kulturellen, sozialen, umwelt-, energie- und sicherheitspolitischen oder volkswirtschaftlichen Zielsetzungen, welche dem betreffenden Verkehrsträger bei kaufmännischer Geschäftsführung ohne entsprechenden Ausgleich nicht zugemutet werden können. Im Gegensatz zur bisherigen Praxis sollen inskünftig nur jene Auflagen als gemeinwirtschaftliche Leistungen anerkannt werden, die von den zuständigen politischen Instanzen (Bund, Kantone und Gemeinden) verlangt und im voraus mit den Verkehrsunternehmungen ausgehandelt werden. Als bedeutsamste gemeinwirtschaftliche Leistung in diesem Sinne hat das im Interesse der Bevölkerung geforderte Regionalzugsangebot der öffentlichen Ver-

¹⁾ Vgl. hiezu die Botschaft über den Leistungsauftrag 1982 an die SBB vom 13. Mai 1981 (BB1 1981 II 469) und den entsprechenden Bundesbeschluss vom 19. März 1982 (SR 742.37).

kehrsunternehmungen zu gelten. Wir begrüssen wie die meisten Kantone diese von der GVK vorgeschlagene Regelung der Umschreibung, der Festlegung und der Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen.

Nach der neuen Aufgabenteilung sollen für die detaillierte Festlegung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen vor allem die Kantone zuständig sein. Sie haben auch die entsprechende kostendeckende Entschädigung vertraglich zu vereinbaren. Bezüglich des in diesem Zusammenhang erforderlichen Lastenausgleichs sei auf das Kapitel 233.3 verwiesen.

Nach den Empfehlungen der Kommission GVK soll die Tarifannäherung als Element der Regionalförderung im Sinne einer gemeinwirtschaftlichen Leistung zu Lasten des Bundes gehen. Wir opponieren diesem Vorschlag nicht, legen aber Wert darauf, dass auch dem zweiten Teil der GVK-These 15 Rechnung getragen wird, der eine Überprüfung und Änderung der bisherigen Tarifannäherungspraxis vorsieht, um offensichtliche Fehlentwicklungen, Missbräuche und Ungerechtigkeiten zu korrigieren.

213.6 Abbau von Wettbewerbsverzerrungen

Wir befürworten die von der GVK postulierten Grundsätze für den Wettbewerb unter den Verkehrsträgern, soweit die bestehenden Monopole ihn zulassen. Lediglich dort, wo die Belastung der Strassen durch den Güterfernverkehr mit den Gesamtinteressen nicht mehr vereinbar ist, sollen lenkende Massnahmen möglich sein. Wir denken insbesondere an die Förderung des kombinierten Verkehrs Schiene/Strasse auf den Transitachsen.

Für den Abbau bestehender Wettbewerbsverzerrungen ist zwischen kurz- und längerfristigen Massnahmen zu unterscheiden. Die von uns am 6. Mai 1981 erlassene neue Verordnung über die Arbeits- und Ruhezeit der berufsmässigen Motorfahrzeugführer (AS 1981 480) nähert die Arbeitszeitlimiten im privaten Strassentransportgewerbe der Regelung für das öffentliche Verkehrspersonal an. Im Vollzug soll der tatsächlichen Einhaltung dieser Vorschriften alle Beachtung geschenkt werden. Für die Kontrolle der Höchstgewichtsgrenze von 28 t im Strassengüterverkehr haben wir, nebst der Zulassung mobiler Waagen, vor kurzem in Zusammenarbeit mit den Kantonen Uri und Tessin in Erstfeld eine permanente Waagestation einrichten lassen, um insbesondere Gewichtsüberschreitungen im transitierenden Schwerverkehr auf der Gotthardachse systematisch erfassen zu können.

Für die Finanzierung der Infrastruktur von Schiene und Strasse müssen vergleichbare Kriterien massgebend sein. Dafür sind neue verfassungsrechtliche Grundlagen notwendig. Im Vordergrund steht die Sicherstellung der vollen Deckung der Strassenkosten durch die verschiedenen Benützerkategorien. Parallel dazu wollten wir mit dem Leistungsauftrag an die SBB auf den Abbau der Defizite im Güterverkehr der Bahnen hinwirken. Nach Beseitigung der Wettbewerbsverzerrungen und nach Realisierung der übrigen wichtigsten GVK-Postulate sollte die Defizitdeckung durch den Bund hinfällig werden.

22 Neue Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Verkehr

221 Bisherige Aufgabenteilung

Grundlage für die allgemeine Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen bildet Artikel 3 der Bundesverfassung. Danach sind die Kantone immer dann zuständig, wenn sie nicht durch die Bundesverfassung und die darauf aufbauende Bundesgesetzgebung eingeschränkt werden. Dem Bund stehen somit nur jene Kompetenzen zu, die ihm die Bundesverfassung – ausdrücklich oder stillschweigend – zuweist.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die heutige historisch gewachsene Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Verkehrsbereich durch eine ausgesprochen unsystematische Abgrenzung der Kompetenzen und Pflichten gekennzeichnet wird, wobei das von der Bahnbaugeschichte her präjudizierte starke Engagement des Bundes im öffentlichen Nahverkehr besonders hervorgehoben werden muss.

Dieser mehr oder weniger zufällig entstandene Sachverhalt erschwert oder verunmöglicht eine auf die zentralen Interessen und einen sparsamen Mitteleinsatz ausgerichtete Gesamtplanung aller Verkehrsanlagen von nationaler Bedeutung, eine koordinierte Realisierung gemäss langfristigen Zielen und eine abgesicherte Finanzierung der Massnahmen. Die Kantone werden gleichzeitig an einer eigenen aktiven, nach ihren besonderen Prioritäten zu gestaltenden Verkehrspolitik im Bereich der regionalen Feinverteilung gehindert.

Dank der unablässigen Anstrengungen aller Beteiligten hat das schweizerische Verkehrssystem trotz dieser Mängel der bestehenden Ordnung einen hohen Stand erreicht. Seine Weiterentwicklung gemäss den Bedürfnissen der Bevölkerung setzt aber eine klarere Zuweisung der Verantwortlichkeiten voraus.

222 Grunderfordernisse einer neuen Aufgabenteilung im Verkehr

Eine neue Aufgabenteilung im Verkehr kann auf verschiedene Arten ausgestaltet werden. Die Kommission GVK und der Stab für Gesamtverkehrsfragen haben ein mögliches Modell entwickelt, von dem wir überzeugt sind, dass es zweckmässig und erfolgversprechend ist. Nachfolgend wird dieses Modell näher konkretisiert und in seinen Auswirkungen beschrieben. Damit soll aber keineswegs der Eindruck erweckt werden, dass nicht auch andere Lösungsmöglichkeiten denkbar sind. Wir sind der Ansicht, dass die diesbezüglichen von der GVK vorgeschlagenen Grundsätze einen entscheidenden Fortschritt für beide staatsrechtlichen Ebenen bringen werden, sofern dabei im Sinne der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens möglichst einfache, aus der bestehenden Ordnung heraus entwickelte Lösungen gefunden werden. Die neue Aufgabenteilung im Verkehr sollte in rechtlicher Hinsicht für alle Verkehrsträger eine Regelung der Zuständigkeiten bringen, die ihrer spezifischen Leistungsfähigkeit, den Bedürfnissen der Öffentlichkeit, dem bestmöglichen Sachverständnis und damit dem wirksamsten Mitteleinsatz entspricht. Darüber hinaus sind auf jeder Zuständigkeitsstufe Interessenlage, Entscheidungskompetenz und Verantwortung für die

finanzpolitischen Konsequenzen in Übereinstimmung zu bringen. Eine solche Ordnung, die den Grundprinzipien einer föderalistischen Staatsauffassung entspricht, wird in der Folge zu einem Gesamtverkehrssystem führen, das tendenziell mit einem geringeren Anteil der Ausgaben der öffentlichen Hand auskommt als bisher und die Fortschritte im Transportangebot mit einer grösseren Rücksichtnahme auf Mensch und Umwelt verbindet.¹⁾

Dieses Ziel kann nur erreicht werden, wenn mit der sachgerechten Zuteilung der Kompetenzen keine untragbaren und deshalb unzumutbaren Lastenverschiebungen zwischen Bund und Kantonen eintreten, die in einzelnen Fällen zu unverhältnismässigen Gesamtaufwendungen für den Verkehr führen könnten. Hiefür sind schon auf der Verfassungsstufe entsprechende Garantien vorzusehen.

Das Verkehrssystem bildet eine Einheit. Es funktioniert dann, wenn auf jeder Ebene jederzeit das Notwendige vorgekehrt werden kann, um die gesteckten Ziele der Verkehrspolitik in optimaler Kombination auch tatsächlich zu erreichen. Dies setzt eine ausreichende Gesamtfinanzierung voraus (vgl. hiezu Kap. 23).

Die neue Aufgabenteilung berührt zunächst die Verantwortung für die Bereitstellung der erforderlichen Infrastrukturen. Deshalb sind nach objektiven Kriterien die Verkehrsnetze von nationaler Bedeutung der einzelnen Verkehrsträger²⁾ zu definieren und festzulegen, für die bezüglich Planung sowie Finanzierung von Bau und Unterhalt zur Hauptsache der Bund aufzukommen hat. Dass dabei keine Diskriminierung einzelner Landesteile eintreten darf, liegt auf der Hand.

Die verbleibenden regionalen Verkehrsnetze und ihr Betrieb sind der Sorge der Kantone anzuvertrauen, wobei der Bund allgemeine Interessen wie Sicherheit, Vermeidung von Ungleichheiten in der finanziellen Belastung, Vermittlung bei Differenzen in grenzüberschreitenden Fragen usw. auch weiterhin zu wahren hat.

Beim öffentlichen Verkehr ist dabei zusätzlich zu gewährleisten, dass die betriebliche und tarifliche Koordination zwischen den nationalen und den regionalen Leistungen wie bisher funktioniert. Bund und Kantone müssen deshalb in diesem Bereich nach wie vor zusammenarbeiten.

Die Kantone bestimmen jedoch die zu erbringenden gemeinwirtschaftlichen Leistungen im Regionalverkehr nach eigenen Interessen und gelten sie ab. Damit sie diese Aufgabe erfüllen können, müssen die notwendigen Rahmenbedingungen geschaffen werden.

¹⁾ Erste Massnahmen zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen haben wir Ihnen mit Botschaft vom 28. September 1981 (BBl 1981 III 737) unterbreitet; darin ist der Verkehr ausgeklammert worden.

²⁾ These 5 der GVK-Schlussempfehlungen umschreibt die nationalen Aufgaben näher.

223 Aufgabenteilung beim privaten Strassenverkehr

223.1 Abgrenzung der Verantwortung für die Verkehrsnetze

Das neu zu definierende Strassennetz von nationaler Bedeutung hat die Verbindung zwischen den Regionen sicherzustellen. Es dient vor allem dem Fernverkehr, wobei darin auch der internationale Verkehr inbegriffen ist. Als wichtigstes Kriterium für die Umschreibung dieses Netzes bietet sich die Festlegung bestimmter Schwellenwerte des überregionalen Verkehrs auf einer Strasse an, wobei im Mittelland der Werktagsverkehr, welcher die grössten Verkehrsspitzen erzeugt, im Berggebiet dagegen der stärkere Wochenendverkehr massgebend sein muss. Das Vernehmlassungsverfahren hat bezüglich der Auswahl und der Gewichtung objektiver Kriterien für die Definition der Verkehrsnetze von nationaler Bedeutung wertvolle Verbesserungsvorschläge gezeitigt, die bei der Ausführungsgesetzgebung zu berücksichtigen sind. Dabei wird eine enge Zusammenarbeit mit den Kantonen notwendig sein. Erforderlich sind auch einwandfreie statistische Daten über die Belastung der einzelnen Strassen.

Da quantitative Kriterien allein kaum eine ausgewogene Zusage der Verkehrsnetze erlauben, die den Besonderheiten unseres geographisch und politisch stark gegliederten Landes voll Rechnung trägt, werden darüber hinaus noch qualitative Überlegungen mitberücksichtigt werden müssen. Die Kommission GVK hat entsprechende Vorarbeiten geleistet. In Betracht kommen der Anschluss der Kantonshauptorte ans nationale Netz, die bessere Verbindung von peripheren Landesteilen mit den zentralen Gebieten, die Abnahme des Verkehrs an wichtigen Grenzpunkten sowie Querspannen zwischen einzelnen Nationalstrassenstrecken zur vollen Integrierung des Systems.

Gesamthaft dürfte sich ein Netz ergeben, das im wesentlichen die Nationalstrassen und die bisher mit Bundeshilfe ausgebauten Hauptstrassen umfasst, wobei gewisse Modifikationen durchaus offen bleiben. Die Gliederung der vom Bunde massgeblich mitgestalteten Strassen in zwei Kategorien mit unterschiedlicher Aufgabenteilung im Verhältnis zu den Kantonen hat sich bewährt. Sie sollte mindestens bis zum Abschluss des Nationalstrassenbaus nicht wesentlich verändert werden. Dafür spricht auch die Tatsache, dass der Ausbau von Hauptstrassen nicht des stark erweiterten rechtlichen und administrativen Instrumentariums der Nationalstrassen bedarf, die durchgehend als Neuanlagen zu erstellen waren. Grundsätzlich sollen nicht mehr Strassenbaukompetenzen von den Kantonen auf den Bund übergehen, als dies zur zweckmässigen Erfüllung der Verkehrsaufgaben von nationaler Bedeutung erforderlich ist.

Strassen, welche den erwähnten Kriterien nicht entsprechen, bleiben in der vollumfänglichen kantonalen Hoheit. An den Eigentumsverhältnissen ändert sich auch für die Strassen von nationaler Bedeutung gegenüber heute nichts, geht es doch nur um die politische, planerische und finanzielle Verantwortung für die Infrastruktur und ihren koordinierten Weiterausbau.

Da der Verkehr einer dauernden Entwicklung unterworfen ist, wird die Richtigkeit und Ausgewogenheit der Abgrenzung der Strassennetze von nationaler Bedeutung periodisch zu überprüfen und neuen Gegebenheiten anzupassen sein.

223.2 Finanzierung der Strasseninfrastruktur

Nach der neuen Aufgabenteilung hat der Bund die Finanzierung der Strassen-netze von nationaler Bedeutung weitgehend zu übernehmen, was im grossen und ganzen der heutigen Regelung entspricht. Bei den Unterhaltskosten wird sich eine Staffelung der Bundesleistungen nach Strassenkategorien aufdrängen. Eine Mitbeteiligung der Kantone bei der Finanzierung des Netzes von nationaler Bedeutung ist durch die Tatsache gerechtfertigt, dass diese Strassen auch regionalen Verkehrsbeziehungen dienen und die Verknüpfung beider Ebenen im gegenseitigen Interesse festgelegt wird. Die Betriebskosten sind bei der Berechnung des Gesamtaufwandes der Kantone für den Verkehr und damit auch bei der Bemessung des vom Bunde zu erbringenden Lastenausgleichs mitzubersichtigen.

Die bisherigen zweckgebundenen Finanzierungsquellen – der Anteil am Treibstoffzoll und der Zollzuschlag – genügen im Regelfalle für die aus der Aufgabenteilung resultierenden Verpflichtungen des Bundes. Neu beantragen wir eine allgemeine Kompetenz zur Erhebung von Strassenbenutzungsabgaben, um insbesondere durch die Strassenrechnung ausgewiesene Kostenunterdeckungen zu beseitigen und für die Zukunft die Eigenwirtschaftlichkeit des Verkehrsträgers Strasse unabhängig vom Erdöl sicherstellen zu können. Die Verteilung der zweckgebundenen Finanzierungsmittel ist im Rahmen der Verfassungsvorschriften periodisch den Bedürfnissen anzupassen. Verhältnismässig bald dürfte sich der Bund zugunsten der Kantone und Gemeinden mit einem kleineren Anteil an den Treibstoffzöllen begnügen können. Damit wird auch auf diesen Ebenen eine integrierte Verkehrspolitik ermöglicht und der dafür erforderliche Lastenausgleich gewährleistet.

224 Aufgabenteilung beim öffentlichen Verkehr auf Schiene und Strasse

224.1 Abgrenzung der Verantwortung für die Verkehrsnetze

Auch beim öffentlichen Verkehr hat das vom Bund zu betreuende Netz von nationaler Bedeutung primär der Sicherstellung der Verbindungen zwischen den Regionen und der Abwicklung des Fernverkehrs zu dienen. Wie bei der Strasse sind für die Abgrenzung der Netze von nationaler und regionaler Bedeutung beim öffentlichen Verkehr quantitative und qualitative Kriterien erforderlich, um Auseinandersetzungen und Zufälligkeiten nach Möglichkeit auszuschalten.

Das wichtigste quantitative Kriterium wird sich der Natur der Sache nach aus der ausgewiesenen Belastung mit überregionalem bzw. Fernverkehr von Personen und Gütern ergeben. Für die Festlegung entsprechender Schwellenwerte liegen Ergebnisse detaillierter Abklärungen vor. Sie sind aber zusammen mit den Kantonen zu vertiefen und zu erweitern, um die Bildung eines kohärenten nationalen Netzes zu ermöglichen, in welchem die bestehenden und die notwendigen neuen Infrastrukturen eine optimale Einheit darstellen.

Die qualitativen Kriterien, die auch in diesem Fall aus staatspolitischen, strukturellen und andern Gründen für eine ausgeglichene Entwicklung aller

Glieder des Föderativstaates herangezogen werden müssen, sollten mit jenen des privaten Verkehrs identisch sein, damit keine neuen Ungleichgewichte zwischen den Verkehrsträgern entstehen. Dies schliesst nicht aus, dass für einzelne Verbindungen nur ein Verkehrsträger, nämlich derjenige mit der grösseren Leistungschance, in das nationale Netz übernommen wird.

Es geht bei dieser Abgrenzung nicht um eine theoretische Konstruktion, sondern um den praktisch einzig möglichen Weg, den Bund in die Lage zu versetzen, die Weiterentwicklung des Verkehrssystems von nationaler Bedeutung inskünftig für alle Verkehrsträger koordiniert zu planen, die vom Gesamtinteresse des Landes bestimmten Prioritäten durchzusetzen und mit den zur Verfügung stehenden Mitteln eine bedürfnisgerechte Finanzierung zu gewährleisten. Es wäre wenig sinnvoll, dem Bund dazu auch noch die volle Verantwortung für nicht primär im nationalen Interesse liegende Aufgaben des öffentlichen Verkehrs zu überbinden.

Die vorgesehene Aufgabenteilung belässt nicht nur die bisherigen Eigentumsverhältnisse, sie ändert auch nichts an der einheitlichen Betriebsführung der öffentlichen Verkehrsunternehmungen und an der Mitbeteiligung der öffentlichen Hand bei der Anpassung an neue Bedürfnisse. Im Grunde genommen handelt es sich um eine Vereinfachung des bisherigen komplizierten Subventionswesens, indem der Bund beim Netz von nationaler Bedeutung praktisch für die ganze Infrastruktur aufkommt, während er bei den regionalen Netzen über finanzielle Ausgleichsleistungen die Kantone in die Lage versetzt, das für die Bedürfnisse der Bevölkerung Notwendige im öffentlichen Verkehr von sich aus dauernd sicherzustellen.

Nach diesen Ausführungen dürfte auch die Perspektive, dass die aus der zufälligen Konfiguration der Netze der privaten Eisenbahngesellschaften herausgewachsenen SBB bezüglich der Partnerschaft der öffentlichen Hand in einen nationalen und einen regionalen Bereich gegliedert werden, nicht mehr unverstänglich wirken. Diese Unterscheidung drängt sich auch aus Gründen der ausgleichenden Gerechtigkeit zwischen Kantonen mit und solchen ohne SBB-Linien auf. Für die Postautolinien der PTT ist ebenfalls eine Abgrenzung zu treffen, wobei im Unterschied zu den SBB der Grossteil dieser Linien eindeutig regionalen Charakter aufweist.

224.2 Aufgabenteilung und Betriebsfragen beim öffentlichen Verkehr

Die im Rahmen der GVK-Empfehlungen als Verkehrshierarchie etikettierten Vorstellungen über eine neue Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Verkehrsunternehmungen beim öffentlichen Verkehr stiessen auf verbreitete Skepsis, weil man in der Praxis störende Auswirkungen auf den betrieblichen Ablauf befürchtete.

Um jeder Unsicherheit vorzubeugen, ist es angezeigt, schon auf Verfassungsebene deutlich zu machen, dass sich der Bund im Rahmen der neuen Aufgabenteilung nicht einfach aus dem regionalen öffentlichen Verkehr zurückziehen will. Er umschreibt weiterhin die für die Gesamteffizienz des Verkehrssystems

massgebenden Grundsätze der Betriebsführung. Er bleibt zuständig für den Erlass der erforderlichen Sicherheitsvorschriften und für die Kontrolle der Einhaltung. Er sorgt für die Koordination der Fahrpläne und Tarife, sofern Kantone und Unternehmungen nicht selber einen angemessenen Kompromiss finden, was ihnen bisher jedoch fast immer gelungen ist. Er muss die Förderung des regionalen öffentlichen Verkehrs mitbeeinflussen können, weil von dessen Leistungsfähigkeit in einem gewissen Ausmass auch die Wirtschaftlichkeit des nationalen Netzes abhängt.

Von der neuen Regelung der Verantwortung für die Infrastrukturen im nationalen und in den regionalen Netzen werden sich somit für die Betriebsführung gegenüber heute nur geringfügige Änderungen ergeben. Von einer Aufsplitterung der Unternehmungen des öffentlichen Verkehrs oder gar einer Auflösung in unkoordinierte kantonale Teilbereiche kann keine Rede sein.

Insbesondere ist auch zu betonen, dass diese Vorschläge keine gegenüber heute sinnwidrige Trennung von Infrastruktur und Betrieb der Eisenbahnen mit sich bringen. In bezug auf die Netze besteht die Aufgabe des Bundes im wesentlichen in der Planung und Finanzierung. Planerisch hatte der Bund bei allen grösseren Infrastrukturprojekten schon bisher mitzuwirken. Die davon betroffenen Unternehmungen empfanden dies keineswegs als Einbruch in die Betriebseinheit und in ihren Aufgabenbereich. Das Gleiche gilt für die Finanzierung. Wenn der Bund z. B. Beiträge leistet an die Kosten des Doppelspurausbaus der Bern-Lötschberg-Simplon-Bahn und dabei Bedingungen stellt, stösst sich daran niemand. Denn es ist den Bahnunternehmungen nicht zuzumuten, die Verantwortung für derart langfristige Investitionen allein zu tragen.

Durch diese Feststellungen soll nicht bestritten werden, dass die Einführung der neuen Aufgabenteilung verschiedene Probleme mit sich bringt, die gelöst werden müssen, ohne dass auch nur vorübergehend wesentliche Interessen des Bundes, der Kantone und der Verkehrsunternehmungen tangiert werden. Ein kurzer Überblick soll den Charakter und den ungefähren Umfang dieser Probleme aufzeigen.

In rechtlich-organisatorischer Hinsicht stellen sich vor allem zwei Fragen. Sie betreffen die Eigentumsrechte der Privatbahnen an Anlagen im Netz von nationaler Bedeutung und die Koordination im Tarif- und Fahrplanwesen.

Rechtlich gesehen sollten die Aktionäre von Bahnen über ihr Eigentum, insbesondere die Infrastruktur, frei verfügen können. Bei einer Linie des Netzes von nationaler Bedeutung wird jedoch durch den Bund im Rahmen der Konzession über den Ausbau oder die Veränderung der Infrastruktur entschieden.

Es darf aber davon ausgegangen werden, dass keine Bahn dazu gezwungen wird, einen Ausbau vorzunehmen, es sei denn in Ausnahmesituationen, für die heute schon Artikel 23 BV zur Verfügung stünde. Somit ist die allfällige Beeinträchtigung der Eigentumsrechte als klein einzuschätzen. Ferner ist zu bedenken, dass sich der Bund bei Linien von nationaler Bedeutung nur mit dem allfälligen Entscheid über einen weiteren Ausbau, und kaum je mit einer Aufhebung befassen muss. Folglich bleibt der Besitzstand dieser Bahnen gewahrt. Die Gewissheit, bei grösseren Infrastrukturinvestitionen den Bund als Partner an der Seite zu haben, wird sich für die Träger der Bahnen positiv auswirken.

Für die Festlegung des Fahrplans und der Tarife besteht heute ein geregeltes Verfahren mit Rekursmöglichkeiten. Zukünftig wird dieses Verfahren für gemeinwirtschaftliche Leistungen durch Verhandlungen zwischen Unternehmen und Kantonen ersetzt. Kommt dabei über eine Änderung keine Einigung zustande, so bleibt das abzugeltende Angebot wie es bisher war. Weigert sich hingegen die Unternehmung, bestimmte Wünsche eines Kantons zu erfüllen, ohne dass zwingende betriebliche Gründe dagegen angeführt werden, muss an eine andere Instanz appelliert werden können. Grundsätzlich bestehen solche Möglichkeiten innerhalb eines Konkordates, mit einem Schiedsgericht oder im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens. Die einfachste Lösung ist anzustreben. Dasselbe gilt für Streitigkeiten zwischen Kantonen.

Darüber hinaus ist denkbar, dass eine Unternehmung versucht sein könnte, zumindest im marktwirtschaftlichen Bereich auf Anschlüsse an eine andere Unternehmung keine Rücksicht mehr zu nehmen. Dies würde u. a. wichtige regionale Interessen stark tangieren und rechtlich als unzulässige Wettbewerbsbehinderung aufgefasst werden. Um solche Fälle auszuschliessen, wird es sich aufdrängen, auch für die Schlichtung dieser Streitigkeiten ein ähnliches Verfahren wie bei den Meinungsverschiedenheiten zwischen Unternehmungen und Kantonen zu wählen.

Bei den rechnerisch-buchhalterischen Fragen ist die Berechnung der sogenannten «Benützungvergütung» und der Einnahmenverteilung bei marktwirtschaftlichen Leistungen hervorzuheben.

Als zeitverschobene, leistungsabhängige Amortisation und Verzinsung für Investition und aktivierten Unterhalt der bereitgestellten Infrastrukturen verlangt der Bund eine Vergütung. Es wird zu entscheiden sein, ob diese pro Linie, für eine ganze Unternehmung oder für das gesamte Netz von nationaler Bedeutung einheitlich erhoben werden soll. Auf Grund der bisherigen Untersuchungen scheint es am vorteilhaftesten zu sein, wenn für das ganze Netz von nationaler Bedeutung ein einheitlicher Vergütungssatz pro Personen-, bzw. Tonnenkilometer angewandt wird.

Bis zur entsprechenden Gesetzgebung müssen aber Voraussetzungen und Auswirkungen dieser und anderer Lösungen weiter abgeklärt werden, wobei den Bedürfnissen der Praxis der Vorrang einzuräumen ist.

Was die marktwirtschaftlichen Leistungen (vor allem im Güterverkehr) angeht, wird vielfach bezweifelt, dass sie zu Tarifen erbracht werden können, die ihre Kosten voll decken. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Kostendeckung nur pro Unternehmung und Verkehrsart (Personenfernverkehr und Güterverkehr) gegeben sein muss. Weil aber Reisende oder Sendungen oft durch verschiedene Unternehmungen befördert werden, entsteht das Problem der kostengerechten Einnahmenverteilung für die marktwirtschaftlichen Leistungen. Dieses existiert zwar schon heute. Im Rahmen der neuen Aufgabenteilung kommt ihm jedoch eine grössere Bedeutung zu. Auch in diesem Zusammenhang sind für die Ausführungsgesetzgebung möglichst einfache Lösungen zu suchen.

Schliesslich bestehen auch noch verschiedene Abgrenzungsfragen.

Die Vorschläge der GVK beruhen auf einer zweifachen Unterscheidung: natio-

nale und regionale Linien einerseits sowie marktwirtschaftliche und gemeinwirtschaftliche Leistungen andererseits. Diese Unterscheidungen verlangen möglichst eindeutige Grenzziehungen. Die drei wichtigsten diesbezüglichen Fragestellungen illustrieren deren Bedeutung:

- Wer finanziert auf einer Linie von nationaler Bedeutung einen Ausbau, der wegen gemeinwirtschaftlichen Leistungen notwendig ist?

Eine solche Investition ist dann durch den betreffenden Kanton zu finanzieren, wenn der Ausbau ausschliesslich den von ihm verlangten gemeinwirtschaftlichen Leistungen dient. Ist hingegen der marktwirtschaftliche Bereich hauptsächlichlicher Nutzniesser des Ausbaus, so ist die Investition durch den Bund zu übernehmen; dabei kann davon ausgegangen werden, dass die Investitions- und Unterhaltskosten durch grössere Leistungen und damit durch höhere Vergütungen ausgeglichen werden. Die Unternehmungen überwälzen die letztern auf die Kantone, soweit sie Leistungen im gemeinwirtschaftlichen Bereich betreffen.

- Wie erfolgt die Aufteilung des Rollmaterials auf markt- und gemeinwirtschaftliche Leistungen?

Diese Frage ist deshalb relevant, weil die Kantone möglicherweise auf Rollmaterialanschaffungen des gemeinwirtschaftlichen Bereichs einwirken wollen. In der Praxis dürfte dies kaum Schwierigkeiten bereiten. Nach der Natur der Sache ist den Kantonen eine solche Mitsprache dann zu gewähren, wenn besonderes, nicht auch gleichzeitig für marktwirtschaftliche Betriebsleistungen verwendetes Rollmaterial zum Einsatz gelangt.

- Wie können Definitionen gefunden werden, die es gestatten, bei Investitionen die kommerziellen Elemente eines Bahnhofes (= Unternehmungsdomäne) von den zum Infrastrukturbereich gehörenden Elementen (Sicherungsanlagen usw.) zu trennen?

Auch dieses Problem dürfte keine unüberwindbare Komplikationen bereiten, da ähnliche Unterscheidungen heute schon bei den Flughäfen und bei den Werkhöfen der Nationalstrassen angewandt werden, bzw. bei den SBB aus unternehmerischen Gründen in Einführung begriffen sind. Immerhin dürfte für die Bahnen damit ein gewisser Mehraufwand verbunden sein.

224.3 Massgebende Rolle der Kantone bei der Festlegung und Bezahlung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen

Ein Hauptziel, das mit der neuen Aufgabenteilung erreicht werden soll, besteht in der Einschaltung der Kantone bei der Festlegung und Bezahlung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen. Gemäss den GVK-Schlussempfehlungen haben Bund, Kantone und Gemeinden inskünftig die gemeinwirtschaftlichen Leistungen des öffentlichen Verkehrs nicht mehr pauschal im nachhinein abzugelten, sondern auf Grund von Offerten der Verkehrsunternehmungen, darunter auch der SBB und PTT, im einzelnen auszuhandeln, formell in Auftrag zu geben und gemäss diesem transparenten Vorgehen vollständig zu vergüten. Der Hauptteil der gemeinwirtschaftlichen Leistungen fällt im regionalen Personenverkehr an.

Nach der überprüften Transportkostenrechnung der SBB bezifferte sich die Kostenunterdeckung ihrer Regionalzüge im Jahr 1980 auf rund 490 Millionen Franken. Diese grosse Belastung ergab sich im Verlaufe der Jahrzehnte aus politischen Forderungen wie auch aus den regionalen Bedürfnissen nach einem guten Fahrplan. Bei den Privatbahnen des allgemeinen Verkehrs und den öffentlichen Autolinien betrug die Kostenunterdeckung im regionalen Personenverkehr im Jahre 1980 schätzungsweise 200–250 Millionen Franken.

Solange der Bund auf dem Wege der Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen bzw. der Defizitdeckung die Negativsaldi ausgleicht, sieht kaum jemand eine Veranlassung, näher zu untersuchen, ob diese Leistungen von der Nachfrage her gerechtfertigt sind und mit möglichst geringen Kosten erbracht werden. Es ist deshalb eine richtige Erkenntnis der Kommission GVK, für die Festlegung und Bezahlung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen die oben beschriebene Regelung zu beantragen und die Ausrichtung von Abgeltungsbeträgen einer periodischen Überprüfung zu unterwerfen.

Als Partner der Unternehmungen des öffentlichen Verkehrs kommen auf Grund der Interessenlage und der Kenntnis der Bedürfnisse der Bevölkerung im Regionalverkehr primär die Kantone in Frage, was auch den allgemeinen Grundsätzen der bundesstaatlichen Aufgabenteilung entspricht. Der Bund hat durch entsprechende Vorschriften dafür zu sorgen, dass die Kantone bei der Überprüfung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen über zuverlässige Unterlagen verfügen. Dazu gehören vor allem Linienkostenrechnungen und Angaben über die Kosten einzelner Leistungen, sofern die Aushandlung eines echten Marktpreises wegen Mangel an Konkurrenzvarianten unmöglich ist. Die Kantone müssen inskünftig trotz der bestehenden Bundesmonopole die Möglichkeit besitzen, die einzusetzenden Verkehrsmittel selber auszuwählen, sofern dadurch nicht nationale Interessen tangiert werden. Eine entsprechende Anpassung des Konzessionsrechtes drängt sich daher auf. Umgekehrt wird der Bund die durch die Aufgaben des Gesamtsystems bedingten Grenzen dieser Entscheidungsfreiheit der Kantone festzulegen und die nötige Koordination sicherzustellen haben (siehe Kap. 224.2). Dazu gehören insbesondere Grundsätze für ein sinnvolles Zusammenwirken im öffentlichen Personennahverkehr. Die Einzelheiten sind in der Ausführungsgesetzgebung in Zusammenarbeit mit den Kantonen und den Unternehmungen des öffentlichen Verkehrs zu regeln. In organisatorischer Hinsicht müssen Lösungen gefunden werden, die es den kleinen und mittleren Kantonen erlauben, mit geringem Personalaufwand die neuen Aufgaben zu erfüllen.

Für die zukunftsbezogene Zusammenarbeit zwischen Kanton und Verkehrsunternehmung hat die Vereinbarung zwischen dem Kanton Zürich und den SBB im Rahmen des Baus der neuen Zürichberglinie Pionierarbeit geleistet.¹⁾ Sie kann in verschiedener Hinsicht als Beweis dafür gelten, dass die Kantone eine solche Zusammenarbeit und Mitsprache suchen und auch bereit sind, die sich daraus ergebende Verantwortung zu tragen.

Wesentlichste Voraussetzung eines reibungslosen Übergangs im Bereich der Neuregelung der Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen ist, dass das

¹⁾ Vgl. Botschaft vom 24. Februar 1982 über den Bau der Zürichberglinie (BB1 1982 II 79).

im Zeitpunkt der Zuständigkeitsänderung geltende Angebot an Regionalverbindungen und die entsprechende Abgeltungsverpflichtung von den Kantonen übernommen werden müssen. Erst nachher können sie auf Grund ihrer Bedürfnisse dieses Angebot nach oben oder unten verändern. Bei einer Reduktion der Leistungen vermindert sich ihr Abgeltungsbetrag jedoch nur um die effektiv wegfallenden Kosten. Will beispielsweise ein Kanton im Regionalverkehr eine Traktions- oder Unternehmungsänderung vornehmen, so muss er, aus dem Prinzip von Treu und Glauben heraus, der Unternehmung die nicht weiter verwendbaren Anlagen (unter Abzug eines evtl. Wiederverkaufserlöses) abgelden, soweit sie nicht abgeschrieben sind. Nur auf diese Weise kann vermieden werden, dass Investitionen, die vor der Inkraftsetzung der neuen Aufgabenteilung getätigt wurden, die Unternehmung rechnungsmässig weiterhin belasten, obwohl sie keine gemeinwirtschaftlichen Leistungen mehr zu erbringen hat.

224.4 Sicherung der Basiserschliessung als Variante einer Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im öffentlichen Verkehr

In der Vernehmlassung zur GVK stellte der Verband schweizerischer Transportunternehmungen des öffentlichen Verkehrs (VST) den Empfehlungen der GVK zur Aufgabenteilung die Variante einer sogenannten «Basiserschliessung» gegenüber. Darnach hätte der Bund die Kostenunterdeckung eines noch näher zu definierenden minimalen Basisangebots im Regionalverkehr, d. h. einer bestimmten Anzahl von Fahrtmöglichkeiten pro Tag auf den bestehenden und allfälligen neuen Linien des öffentlichen Verkehrs zur Erschliessung der Gemeinden, auszugleichen. Sofern darüber hinaus ein Kanton ein erweitertes Angebot an Verkehrsleistungen verlangt, müsste er nach dem Prinzip «Nur wer mehr will, bezahlt!» die daraus entstehenden ungedeckten Kosten tragen. Der Kerngedanke der Aufgabenteilung im öffentlichen Verkehr gemäss GVK bezüglich der Entscheidungs- und Finanzierungszuständigkeit würde nicht tangiert.

Mit der Sicherstellung der Basiserschliessung soll die dauernde Präsenz des Bundes im Regionalverkehr, die Aufrechterhaltung eines integrierten Fahrplan- und Tarifsystems und die Gleichbehandlung aller Unternehmungen im Sinne einer Minimalgarantie gewährleistet werden.

Die Überlegungen des VST haben bei einzelnen Kantonen und privaten Institutionen Gehör gefunden. Wir suchten dieser Tatsache Rechnung zu tragen, indem dem Bund ausdrücklich die Pflicht überbunden wird, zur Sicherung eines gut funktionierenden Gesamtsystems Grundsätze für die Förderung und Ausgestaltung des Regionalverkehrs zu erlassen.

Den Vorschlägen des VST liegt die Befürchtung zugrunde, dass die Kantone weniger als der Bund gewillt oder in der Lage seien, in den verschiedenen Regionen ein ausreichendes Angebot an öffentlichen Verkehrsleistungen aufrechtzuerhalten. Wir sind der Ansicht, dass Misstrauen gegenüber den kantonalen Instanzen nicht gerechtfertigt ist und dass dabei die Grundeinstellung der Bevölkerung verkannt wird, die es nicht zulassen würde, dass ihre Behörden den öffentlichen Regionalverkehr vernachlässigen. Umgekehrt wäre es wohl unmöglich, von Bundes wegen für alle Gemeinden und Ortschaften eine sachlich rich-

tige einheitliche Mindestbedienung mit Zugs- und Buskursen als garantierte Basiserschliessung festzulegen. Was im einen Fall zu viel wäre, würde im andern als ungenügend empfunden. Selbst dort, wo man das festgelegte Angebot in der Startphase richtig bemessen hätte, wären auf die Dauer negative Auswirkungen zu befürchten, weil wegen der Zementierung bestehender Strukturen eine sinnvolle Anpassung der Leistungen der öffentlichen Verkehrsunternehmungen an die wechselnden Bedürfnisse der Benutzer stark erschwert wäre.

Nachdem mit dem vorgeschlagenen Lastenausgleich Gewähr geboten wird, dass den Kantonen keine untragbaren Nachteile erwachsen, wenn sie die Verkehrsunternehmungen veranlassen, ihr Angebot den tatsächlichen Bedürfnissen der Regionen anzupassen, bleiben mit unserer Lösung alle massgebenden Interessen gewahrt. Die Errungenschaften des Eisenbahngesetzes von 1957 gehen dem Regionalverkehr nicht verloren. Vielmehr wird ihre Handhabung bevölkerungsnäher.

225 Aufgabenteilung beim Luftverkehr

Der Luftverkehr stellt im Hinblick auf die angestrebte Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen einen Sonderfall dar, was mit dem Umstand zusammenhängt, dass der Luftverkehr nur einen Teilbereich des umfassenderen Begriffes der Luftfahrt bildet.

Die drei Landesflughäfen Zürich, Genf und Basel gehören eindeutig zum nationalen Verkehrsnetz, da nach Herkunft und Ziel der Passagiere und auch nach den Flugbewegungen der Regionalverkehr gegenüber den nationalen, internationalen und interkontinentalen Funktionen nur von untergeordneter Bedeutung ist. Gemäss dem geltenden Luftfahrtgesetz bleiben aber Ausbau und Betrieb der Landesflughäfen im Rahmen von Bundeskonzessionen oder Staatsverträgen den Flughafenkantonen überlassen, soweit der Bund nicht zur Mitfinanzierung herangezogen wird, was ihm ein entsprechendes Mitspracherecht verschafft. Auch im Rahmen der neuen Aufgabenteilung soll die bisherige Praxis weitergeführt werden, solange sich die Verhältnisse in den Flughafenkantonen nicht derart ändern, dass nationale Interessen gefährdet werden.

Von den regionalen Flugplätzen wird einzig Bern im internationalen Linienverkehr von Grossflugzeugen (Flugzeuge mit über 30 Sitzplätzen) angefliegen; die Anzahl der Flugbewegungen von Grossflugzeugen ist jedoch im Vergleich zu den übrigen Bewegungen gering. Der Betrieb der 28 regionalen Flugplätze (7 mit Konzession, 21 mit Bewilligung) und der rund 35 Flugfelder stellt an sich vorwiegend eine kantonale oder private Angelegenheit dar. Es darf aber nicht übersehen werden, dass der Bund aus verschiedenen Gründen daran mitinteressiert ist (Ermöglichung der Ausbildung von Militär- und Zivildiplomaten usw.). Bei Abwägung der Gesamtsituation, insbesondere der voraussehbaren Entwicklung, stehen auch in diesem Falle die nationalen Belange im Vordergrund, so dass die heutige Zuständigkeitsordnung im Rahmen des Artikels 37^{ter} der Bundesverfassung beibehalten werden soll.

Dass die Flugsicherung, die Erteilung von Konzessionen für Linienflüge und von Bewilligungen für gewerbsmässige Nichtlinienflüge sowie die Regelung der

internationalen Beziehungen weiterhin Bundessache bleiben müssen, bedarf keiner besonderen Begründung.

226 Aufgabenteilung bei der Schifffahrt

Die Rheinschifffahrt bis Basel bzw. Rheinfelden gehört zum internationalen Verkehr. Wie bisher liegt daher ihre Sicherstellung in der Verantwortung des Bundes. Sie ist einbezogen in die bestehenden Regelungen der Gesamtheit der Rheinuferstaaten einerseits sowie der Schweiz und des Landes Baden-Württemberg andererseits. Die im Verlaufe der Jahrzehnte mit den beiden Basler Hafenkantonen entwickelte Zusammenarbeit, bei der diesen faktisch die Hauptträger-schaft der Rheinhäfen und ihrer konkreten Ausgestaltung zufiel, hat sich bewährt. Daran soll ohne zwingende Gründe nicht gerüttelt werden.

Die Schifffahrt auf Schweizer Seen und Flüssen hat heute eindeutig regionale Bedeutung. Die Verantwortung sollen auch inskünftig primär die Kantone tragen. Der Bund hat ihnen dafür mit dem Binnenschiffahrtsgesetz eine solide Grundlage gegeben.

227 Aufgabenteilung bei den Rohrleitungen

Bei den Rohrleitungen gehören sowohl die Anschlüsse an das internationale Verbundnetz wie auch die überregionalen Netze zu den Anlagen von nationaler Bedeutung. Dieser Tatsache trägt die bestehende umfassende Gesetzgebungskompetenz des Bundes Rechnung. Änderungen der bisherigen Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereiche der Rohrleitungen sind nicht nötig.

228 Gesamtwürdigung der Aufgabenteilung

Die von der Kommission GVK empfohlene neue Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Verkehrswesen ist ein Teilbereich der umfassenden Überprüfung und Bereinigung der Zuständigkeiten in unserem Bundesstaat, die mit der Botschaft über erste Massnahmen zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen vom 28. September 1981 (BBl 1981 III 737) eingeleitet wurden. Sie entspricht vollumfänglich den Grundsätzen, die bei dieser allgemeinen Neuordnung massgebend sind. Die vorausgehenden Darlegungen zeigten, dass die Einführung einer GVK-konformen Aufgabenteilung bei den Verkehrsträgern Strasse, Luftfahrt, Schifffahrt und Rohrleitungen keine nennenswerten Schwierigkeiten bereitet, da sie in enger Anlehnung an die bisherige Praxis erfolgen kann.

Einschneidender sind die Änderungen für alle Beteiligten beim öffentlichen Verkehr. Deshalb sollen im folgenden die Auswirkungen für Bund, Kantone und Unternehmungen in dieser Beziehung noch näher erläutert werden.

228.1 Auswirkungen für den Bund

Die Rolle des Bundes bei der neuen Aufgabenteilung ist dadurch gekennzeichnet, dass er seine Einflussnahme auf die Verkehrswege von nationaler Bedeutung konzentriert und die Detailregelung des regionalen Verkehrs den Kantonen und Unternehmungen überlässt, gleichzeitig aber die für das Funktionieren des ganzen Verkehrssystems notwendige Rahmenordnung festlegt.

Bezüglich der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs ergibt sich in Teilbereichen eine Vereinfachung für den Bund, indem er sich nicht mehr mit den regionalen Linien auseinandersetzen muss. Die einzige Aufgabe, die dem Bund im heutigen Umfange bleibt, ist die technische und die baupolizeiliche Plangenehmigung, evtl. unter Ausklammerung der Hochbauten. Die regionalen Linien der SBB erforderten aber bisher schon, abgesehen von der Plangenehmigung bei Projekten von über 5 Millionen Franken, keine bedeutende Aktivität des Bundes, so dass nicht von einer nennenswerten Entlastung gesprochen werden kann.

Für das Netz von nationaler Bedeutung hat der Bund die Prioritäts- und Investitionsplanung zu besorgen, was ungefähr dem heutigen Ausmass seines Engagements und seinen Aktivitäten bei der Investitionshilfe für die konzessionierten Transportunternehmungen (KTU) entspricht. Zusätzlich muss der Bund die Vergütungen für die Benützung des nationalen Netzes bestimmen und von den Unternehmungen einziehen.

Im *Bereich des Betriebes* ergeben sich dagegen Vereinfachungen. Insbesondere wird der Bund entlastet bei der Beschaffung des Rollmaterials der konzessionierten Transportunternehmungen, bei Entscheidungen über Aufhebung von Regionalzugshalten, bei der Bestimmung des Fahrplans für markt- und gemeinwirtschaftliche Leistungen, bei der Tarifgestaltung (Ausnahme: Rahmenordnung) und bei der Berechnung von Abgeltungsbeträgen im Bereich des Regionalverkehrs. Diese Aufgaben bedingen zur Zeit einen grösseren Arbeitsaufwand. Die regelmässige sicherheitstechnische Überprüfung der Bahnen bleibt auch in Zukunft eine Bundesaufgabe. Möglicherweise tritt eine gewisse Entlastung des Bundes beim öffentlichen Strassenverkehr ein.

Insgesamt dürfte sich der Umfang der Tätigkeiten des Bundes nach der Einführung der neuen Aufgabenteilung verringern. Dafür ergibt sich eine stärkere Konzentration auf die auch aus föderalistischer Sicht dem Bundesstaat zustehenden Aufgaben.

Die Bilanz fällt also für den Bund nach Einführung der neuen Aufgabenteilung positiv aus, sofern ihn nicht zusätzliche Koordinationsaufgaben vermehrt belasten. Doch darf nicht unerwähnt bleiben, dass der Bund für die Überführung des alten in den neuen Zustand die ganze Vorbereitungs- und Gesetzgebungsarbeit übernehmen muss.

228.2 Auswirkungen für die Kantone

Die neue Aufgabenteilung bringt den Kantonen einerseits eine gewisse Entlastung bei marktwirtschaftlichen Belangen der Transportunternehmungen, andererseits ein wesentlich verstärktes Engagement beim Regionalverkehr.

Im *Bereich der Infrastruktur* von nationaler Bedeutung der konzessionierten Transportunternehmungen haben die Kantone nicht mehr mitzuwirken, indem sie z. B. für bestimmte Investitionsfinanzierungen keine Vereinbarungen mit Bund und Unternehmungen mehr abschliessen müssen. Diese Aufgaben übernimmt gänzlich der Bund. Bei den regionalen Linien wird die Mitverantwortung der Kantone ausgeweitet, indem sie neu über Ausbauten zu entscheiden und sie zu finanzieren haben. Diese Aufgabe kann bei einzelnen Privatbahn-Kantonen den heutigen Umfang übersteigen. Für die meisten Kantone ergeben sich zusätzliche Verpflichtungen aus ihrer neuen Stellung gegenüber den SBB und den PTT bezüglich deren regionalen Verkehrsleistungen. Sachlich entsprechen sie den bisherigen Aufgaben der Kantone bei den konzessionierten Transportunternehmungen. Im Zusammenhang mit der Infrastruktur nehmen diese Aufgaben jedoch keinen Umfang an, der die Kantone überfordern würde.¹⁾

Beim *Betrieb* werden die Kantone von der Mitwirkung bei der Festlegung der marktwirtschaftlichen Leistungen im Netz von nationaler Bedeutung befreit. Dem stehen aber wesentliche Mehrbelastungen im gemeinwirtschaftlichen Bereich gegenüber. Sie ergeben sich aus der notwendigen vertraglichen Aushandlung von Regionalzughalten (Investitionen, Bedienung), der Fahrpläne und der Tarifdetails für den Regionalverkehr. Aufwendiger wird voraussichtlich auch die Koordination mit den Fahrplanwünschen eines Nachbarkantons auf einer gemeinsamen Linie werden. Die Begleichung der Abgeltung an die Bahnen schliesslich bringt kaum zusätzlichen Arbeitsaufwand, hingegen werden die Rechnungen der Unternehmungen für die einzelnen Linien zu überprüfen sein. Diese Überprüfung liesse sich z. B. über eine gemeinsame Konkordatsstelle oder über das Bundesamt für Verkehr ausführen. Die gleichen Aufgaben wie für die Eisenbahnen übernehmen die Kantone auch für den öffentlichen Strassenverkehr.

Insgesamt wird sich das Engagement der Kantone für Belange des öffentlichen Verkehrs um einiges verstärken, was nach einem entsprechenden institutionellen Rahmen ruft. Gewisse Kantone verfügen bereits über einen Dienst für öffentlichen Verkehr, andere behandeln die einschlägigen Fragen heute über eine mit verwandten Aufgaben betraute Stelle. Kantonale Vertreter haben geschätzt, dass die Kantone insgesamt 15–30 neue Stellen schaffen müssten, um ihre Verpflichtungen zugunsten des öffentlichen Verkehrs nach Durchführung der Aufgabenteilung bewältigen zu können.

Als Fazit ergibt sich, dass bei den Kantonen eine Entlastung in gewissen Bereichen die Mehrbelastung in andern nicht wettzumachen vermag, so dass insgesamt für alle Kantone eine Ausweitung der Aufgaben und Tätigkeiten resultieren wird. Dieser steht aber ein verstärktes Mitspracherecht im regionalen Verkehr gegenüber.

¹⁾ Auf den Infrastrukturbereich entfallen pro Jahr etwa 290 Plangenehmigungen, wovon schätzungsweise 190 auf das Netz von nationaler Bedeutung. Somit verbleiben etwa 100 Fälle, die den Entscheid eines Kantons bezüglich der regionalen Infrastruktur erfordern. Der Hauptteil entfällt wiederum auf grössere Kantone, die vielfach mit Privatbahnen bereits entsprechende Erfahrungen haben.

228.3 Auswirkungen für die Unternehmungen

Die Stellung der Unternehmungen bei der neuen Aufgabenteilung ist dadurch gekennzeichnet, dass sie für die einen Belange neue Partner der öffentlichen Hand (heute meist auch schon mehrere) mit stärkerer Einflussmöglichkeit erhalten, bei andern Belangen (im marktwirtschaftlichen Bereich) dagegen über eine beträchtlich grössere unternehmerische Freiheit verfügen. Dabei muss zwischen SBB und PTT sowie den konzessionierten Transportunternehmungen unterschieden werden, weil für sie heute ungleiche Regelungen bestehen.

Bei den SBB wird der Entscheidungs- und Finanzierungsablauf für die *Infrastruktur* wesentlich verändert. Entscheide über wichtige Aus- und Neubauten im Netz von nationaler Bedeutung werden vom Bund gefällt, was je nach Ausgestaltung für die SBB eine Komplizierung darstellen kann. Hingegen ist die Investitionsfinanzierung nach Festlegung des Bauprogramms in diesem Bereich für sie ähnlich wie heute, aber besser gesichert. Gänzlich neu ist für die SBB die Mitsprache der Kantone bei der regionalen Infrastruktur, wo die Unternehmung bisher im wesentlichen selbständig entscheiden konnte. Dies bedingt für jedes Projekt Verhandlungen mit dem Standortkanton, der die notwendigen Kredite bewilligen muss, in einzelnen Fällen auch einen zusätzlichen Koordinationsaufwand bei mehreren Standortkantonen.

Bei den PTT, die ihren fast ausschliesslich regionalen Bedürfnissen dienenden Verkehr auf dem öffentlichen Strassennetz abwickeln, halten sich die Änderungen in einem bescheidenen Rahmen. Ein vermehrtes kantonales Mitspracherecht ist bei der Planung von Haltestellen usw. in Kauf zu nehmen.

Für die konzessionierten Transportunternehmungen, bei denen die bestehende Finanzierungsregelung abgesehen von einigen Ausnahmen sowohl dem Bund wie auch den Kantonen ein Mitspracherecht einräumt, verändert sich die Lage insofern, als bezüglich der einzelnen Infrastrukturteile nur noch ein Partner auftritt: für das Netz von nationaler Bedeutung der Bund, für das übrige Netz der Kanton. Die heute notwendigen Vereinbarungen zwischen Unternehmungen, Bund und Kanton bezüglich der Investitionsfinanzierung entfallen. Dafür sind eine Ausscheidung der Projekte nach Zugehörigkeit zum Netz von nationaler und von regionaler Bedeutung sowie ihre gegenseitige Abstimmung notwendig, wo beide Netzteile ineinandergreifen.

Bezüglich des *Betriebes* erhalten die Transportunternehmungen grössere Selbständigkeit sowohl im marktwirtschaftlichen Bereich wie auch als Partner der Kantone für den gemeinwirtschaftlichen Sektor. Dies wirkt sich aber für die *SBB und die PTT* fast durchwegs als Komplizierung gegenüber heute aus. Insbesondere gilt dies für die Verhandlungen mit jedem einzelnen Kanton über die Erbringung gemeinwirtschaftlicher Leistungen und deren Koordination bei abweichenden Wünschen benachbarter Kantone, die sich vor jedem Fahrplanwechsel wiederholen können. Einzig die Tatsache, dass die SBB nach neuer Regelung den Fahrplan für marktwirtschaftliche Leistungen nicht mehr zur Genehmigung vorlegen müssen, bringt eine kleine Vereinfachung. Eine Mehrbeanspruchung entsteht für die Unternehmungen auch bei Tarifwünschen der Kantone, z.B. wenn der Tarif als solcher geändert oder Beiträge an Fahrausweise und Abonnemente ausgerichtet werden sollen.

Für die *konzessionierten Transportunternehmungen* sind die Verhältnisse im betrieblichen Sektor ähnlich zu beurteilen. Immerhin bedarf es bei vielen Bahnen keiner gleichzeitigen Verhandlungen mit mehreren Kantonen. Von 60 konzessionierten Bahnen bedienen 33 einen einzigen Kanton.

Somit darf der Schluss gezogen werden, dass die Verhältnisse für die Bahnen im Bereich der Infrastruktur etwa gleich bleiben, im Bereich des Betriebes für alle öffentlichen Transportunternehmungen aber komplizierter werden. Dies gilt vor allem für den Beginn, vielfach aber auch dann noch, wenn die neue Aufgabenteilung zur Routine geworden ist.

228.4 Zusammenfassung

Gesamthaft ist zu berücksichtigen, dass die Überführung eines bisherigen, allen Betroffenen genau bekannten Zustandes in eine neue Ordnung immer Probleme aufwirft. Sie können überwunden werden; dies hängt in erster Linie vom politischen Entscheid darüber ab, ob im Sinne der GVK-Vorschläge auf allen Ebenen mit den vorhandenen Mitteln eine möglichst bedürfnisgerechte Verkehrspolitik erreicht und gesichert werden soll. Auch der heutige Zustand mit seiner überaus hohen Regelungsdichte und seinen in zahllosen Vorschriften geordneten komplizierten Abläufen würde kaum praktikabler wirken, wenn er auf einmal eingeführt werden müsste. In jedem Fall wird es notwendig sein, den Übergang sorgfältig zu planen und eine auf die Bedürfnisse der Praxis ausgerichtete Staffelfung der Inkraftsetzung vorzusehen. Im übrigen ist hier nochmals darauf hinzuweisen, dass gewisse Modifikationen am beschriebenen Modell der Aufgabenteilung durchaus in Betracht gezogen werden können, ohne damit die Grundidee in Frage zu stellen. Von entscheidender Bedeutung ist, dass weder vorübergehend noch dauernd aus der Neuzuteilung der Aufgaben im Verkehrsbereich der einen oder anderen Seite wesentliche finanzielle Mehrbelastungen erwachsen.

23 Finanzierung des Verkehrs

231 Heutiges Finanzierungssystem

Die zurzeit auf Bundesebene geltenden Regelungen der Finanzierung des Verkehrs stellen das Ergebnis einer hundertjährigen Entwicklung dar, die weitgehend von den wirtschaftlichen Randbedingungen, den wechselnden Interessen und den politischen Kompromissen bestimmt wurde. Von Fall zu Fall wurden Finanzierungslösungen gesucht und gefunden, die den jeweiligen Bedürfnissen, den finanziellen Möglichkeiten des Bundes und der Kantone sowie den gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen entsprachen. Dabei stand der Grundsatz, wonach der Benutzer in der Regel selber für die Verkehrskosten aufzukommen hat, die er verursacht, von jeher im Mittelpunkt der Auseinandersetzungen.

Im öffentlichen Verkehr wurde dieses Prinzip zu Beginn des Eisenbahnzeitalters anerkannt und den Investitionen zugrunde gelegt. Aus verschiedenen Ursachen entstanden aber in der Folge finanzielle Schwierigkeiten, welche zu einem im-

mer stärkeren Engagement der öffentlichen Hand führten, wobei sozialpolitische und regionalwirtschaftliche Überlegungen den Ausschlag gaben.

Beim privaten Strassenverkehr setzte sich der Grundsatz der adäquaten Benutzerbelastung anfänglich nur mit grosser Mühe durch, zumal die Abschaffung aller Strassen- und Brückenzölle im letzten Jahrhundert zum Inbegriff einer modernen Verkehrspolitik geworden war. Es fehlte auch lange an einer Möglichkeit zu kontrollieren, wie weit die Strassenbenutzer durch ihre finanziellen Leistungen die Strassenkosten deckten. Erst die im Zusammenhang mit dem Nationalstrassenbau eingeführte Strassenrechnung, die dann durch die sogenannte Kategorienrechnung erweitert wurde, schloss diese Lücke. Eine Kostenunterdeckung hatte aber bisher keine konkreten Massnahmen des Bundes zur Folge. Als solche in Aussicht genommen wurden, erhob sich verständlicherweise der Ruf nach einer Nachprüfung der Strassenrechnung. Diese wurde inzwischen vorgenommen. Verschiedene Elemente bedürfen aber noch einer weiteren Abklärung.

Im Sinne einer Bestandesaufnahme wird im *Anhang 9* die geltende Finanzierungsordnung beim privaten Strassenverkehr, bei SBB und PTT sowie bei den konzessionierten Transportunternehmungen in einem Überblick dargestellt.

232 Grundsätze einer neuen Finanzierung

232.1 Verkehr und Marktwirtschaft

In Übereinstimmung mit unserer bewährten freiheitlichen Wirtschaftsordnung halten wir am Grundsatz fest, wonach die Verkehrsträger nach Abgeltung der von der öffentlichen Hand geforderten gemeinwirtschaftlichen Leistungen längerfristig eigenwirtschaftlich arbeiten sollen.

Erste Voraussetzung für die Verwirklichung dieses Grundsatzes ist das Vorhandensein eines echten Marktes oder zumindest von marktähnlichen Verhältnissen. Soweit sie verlorengegangen sind, müssen sie wieder hergestellt werden. Wettbewerbsbeschränkungen und Wettbewerbsverzerrungen zugunsten des einen oder andern Verkehrsträgers sind möglichst zu vermeiden oder zu beseitigen.

Der Verkehr hat aber, wie früher schon erwähnt, neben dem marktwirtschaftlichen Angebot auch besondere Leistungen zur Erreichung übergeordneter Ziele zu erbringen, die als gemeinwirtschaftlich bezeichnet werden. Man könnte sich die Frage stellen, ob nicht gewisse Unternehmungen des öffentlichen Verkehrs zum vornherein als gemeinwirtschaftliche Institutionen gelten sollen, die allenfalls nebenbei noch marktwirtschaftlich tätig sind. Eine solche Betrachtungsweise könnte jedoch dazu führen, dass der Wille der Unternehmungen zu wirtschaftlich optimalem Verhalten geschwächt würde. Die öffentliche Hand ihrerseits hätte keinen Anlass mehr, immer wieder zu prüfen, ob die zu erreichenden übergeordneten Ziele nicht wirksamer mit andern Mitteln als mit gemeinwirtschaftlichen Leistungen des Verkehrssektors zu verwirklichen sind, bzw. ob diese Leistungen noch in allen Teilen tatsächlichen Bedürfnissen entsprechen.

Wir gehen davon aus, dass der Verkehr als ein Teil der Marktwirtschaft zu gelten hat. Ihm kann in Form eines politischen Auftrages die Erbringung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen überbunden werden, wobei die nicht gedeckten Kosten voll abzugelten sind. Die Abgeltung stellt keine Defizitdeckung dar, sondern soll ein kommerziell berechnetes Entgelt der öffentlichen Hand für verbindbare Auflagen sein.

232.2 Aufgabenteilung und finanzielle Belastung

Die in Kapitel 22 beschriebene Aufgabenteilung hätte gegenüber der heutigen Situation massive Lastenverschiebungen zuungunsten der Kantone zur Folge, wenn nicht für einen entsprechenden Ausgleich zwischen Bund und Kantonen gesorgt würde.

Unter den Kantonen selber bestehen heute schon Ungleichheiten. Kantone, die überwiegend durch die SBB und die PTT bedient werden, sind bevorzugt gegenüber Kantonen mit einem grossen Anteil an konzessionierten Transportunternehmungen, weil bei den letztern Bundesbeiträge generell von kantonalen Leistungen abhängig gemacht werden. Diese stossenden Unterschiede sollen durch die neue Aufgabenteilung beseitigt werden, indem für die Regelung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen im gesamten Regionalverkehr die Kantone zuständig werden.

Ferner haben einzelne Stände, im Verhältnis zu ihren übrigen Aufgaben, übermässige Verkehrslasten zu tragen. Auch hier ist ein gewisser horizontaler Ausgleich notwendig.

232.3 Eigenwirtschaftlichkeit und Finanzierung

Wie wir bereits dargelegt haben, bedeutet die Eigenwirtschaftlichkeit im Verkehr, dass die Benützer der Verkehrsanlagen die von ihnen verursachten Kosten zu vergüten haben. Dabei muss klar unterschieden werden zwischen der Deckung des Aufwandes für die Verkehrsinfrastrukturen einerseits und der Finanzierung von Ausgaben andererseits. Der Aufwand für eine Infrastruktur setzt sich zur Hauptsache zusammen aus der Verzinsung und Abschreibung des investierten Kapitals sowie aus dem Unterhalt. Demgegenüber umfasst die Finanzierung der Ausgabenbedürfnisse die effektiven Zahlungen, die an Landeigentümer, Planer, Baufirmen, usw. geleistet werden. Diese Ausgaben können in einzelnen Jahren beträchtliche Spitzen aufweisen, während sich der vorher erwähnte Aufwand für die Investitionen auf eine längere Zeit verteilt. Er fällt dementsprechend pro Jahr gleichmässiger an.

Die Unterscheidung zwischen Aufwand und Ausgaben ist deshalb notwendig, weil zur Berechnung der bereitzustellenden Mittel für den öffentlichen wie für den privaten Verkehr die Ausgabenbedürfnisse massgebend sind, während für die Bemessung der Benützungsabgaben der Aufwand für die Infrastruktur die Grundlage bildet. Zwischen der Deckung der Ausgabenbedürfnisse und dem Rückfluss der Mittel in Form von Benützungsabgaben ergeben sich grössere zeitliche Intervalle.

232.4 Sicherung der erforderlichen Mittel

Die Kommission GVK schlägt vor, die Ausgaben des Bundes für den Verkehr durch zweckgebundene Einnahmen zu finanzieren, um die grossen Investitionen durchhalten und den Lastenausgleich an die Kantone langfristig garantieren zu können.

Wir verkennen nicht, dass die im Strassensektor bestehende verfassungsrechtliche Ordnung, wonach die Finanzierung der Bundesaufwendungen durch zweckgebundene Einnahmen sichergestellt wird, ihre unbestreitbaren Vorteile hat. Ohne eine solche Lösung wäre der Nationalstrassenbau nicht wesentlich über Teilstücke hinausgekommen. Für die Zukunft ist anzustreben, dass die heutigen Ansätze für die zweckgebundene Belastung der Treibstoffe im grossen und ganzen beibehalten werden, dass aber die vom Bund für jetzige und künftige eigene Verpflichtungen im Strassensektor nicht benötigten Mittel für analoge Aufgaben an die Kantone weitergegeben werden können. Diese Weiterleitung wird durch den Umstand gerechtfertigt, dass die Kantone (ebenso wie die Gemeinden) in ihre Strassennetze weit grössere Beträge investieren müssen, als sie ihnen durch Einnahmen aus Leistungen der Strassenbenützer zur Verfügung stehen. Mit der Zuweisung vermehrter Mittel aus den Treibstoffzollerträgen des Bundes werden sie in die Lage versetzt, Steuergelder, die heute für den Ausbau und Unterhalt der Strassen eingesetzt werden müssen, für andere Zwecke zu verwenden, insbesondere für die Bedürfnisse des regionalen öffentlichen Verkehrs, an deren Finanzierung sich der Bund in der Regel nicht mehr unmittelbar beteiligen wird. Gesamthaft resultiert trotz formeller Beibehaltung der Zweckbindung eine flexiblere und wirksamere Förderung des Gesamtverkehrsystems.

Im Netz von nationaler Bedeutung des öffentlichen Verkehrs wird in den nächsten Jahren über grössere Projekte zu befinden sein (NHT, Alpentransversale). Je nach Entscheidung müssen namhafte Investitionsbeträge finanziert werden. Darüber hinaus weist die grösstenteils auf den Beginn des Eisenbahnzeitalters zurückgehende Infrastruktur generell einen bedeutenden Nachholbedarf auf. Wie bei den Nationalstrassen ist die Bereitstellung einer modernen Infrastruktur für die Eisenbahn vor allem eine Finanzierungsfrage. Deshalb schlagen wir vor, die erforderlichen Mittel durch eine verfassungsrechtlich abgesicherte Reservierung von 5 Prozent der Steuer- und Zolleinnahmen des Bundes sowie der Benützungvergütungen bereitzustellen und damit dem öffentlichen Verkehr finanzpolitisch einen ähnlichen Aktionsrahmen zu verschaffen, wie ihn die Strasse seit langem besitzt. Für den Bund ergibt sich daraus zusätzlich der Vorteil, seine Verpflichtungen für den öffentlichen Verkehr, einschliesslich Luftfahrt, auf einem zwar hohen, aber tragbaren Niveau stabilisieren zu können. Die vorgesehene Lösung, die auf den Steuer- und Zollerträgen basiert, welche von einer breiten Allgemeinheit aufgebracht werden, entspricht dem berechtigten GVK-Postulat, dass jedermann seinen Beitrag zu erbringen hat, um die in kollektiven oder individuellen Ausnahmesituationen erforderliche Leistungsbereitschaft des öffentlichen Verkehrs aufrechtzuerhalten.

Eine Mittelzuteilung für den öffentlichen Verkehr im Umfange eines bestimmten Anteils der Einnahmen des Bundes aus Steuern und Zöllen für den öffentlichen Verkehr berührt rechnungstechnisch direkt nur die Ausgabenseite des

Bundeshaushaltes. Denn es wird keine neue Einnahmenquelle geschaffen, sondern für einen Teil der vorhandenen Mittel die Verwendung zum voraus festgelegt. Diese Reservierung von bestimmten Beträgen ist der verfassungsrechtlich bekräftigte Ausdruck des politischen Willens, den öffentlichen Verkehr im Sinne einer langfristig ausgerichteten gleichbleibenden Anstrengung mindestens analog zum privaten Verkehr zu fördern. Von den Kreditinstrumenten her kommt diese verfassungsmässige Garantie der Eröffnung eines jährlichen Ausgabenplafonds im Ausmasse des festgelegten Anteils der Steuer- und Zolleinnahmen des Bundes und der Benützungvergütungen gleich. Er kann aufgefasst werden als das pro Budgetjahr verfügbare Guthaben der Aufgabengruppe «Öffentlicher Verkehr», innerhalb dessen gestützt auf Investitionsprogramme oder besondere Bundesbeschlüsse bestimmte Verpflichtungen eingegangen bzw. Zahlungen getätigt werden können. Mit dem jährlichen Kredit wird dem öffentlichen Verkehr zur Erreichung der von der GVK umschriebenen Ziele ein gesicherter Plafond eingeräumt, gleichzeitig aber auch eine feste Grenze gesetzt.

Von der theoretischen Finanzwissenschaft wird häufig der Einwand erhoben, die dauernde Reservierung von Mitteln für bestimmte Zwecke widerspreche dem Prinzip der Voraussetzungslosigkeit staatlicher Abgaben (Non-Affektationsprinzip) und schränke den Handlungsspielraum von Parlament und Regierung zu stark ein. Dem ist entgegenzuhalten, dass in neuerer Zeit die Theorie des sogenannten Äquivalenzprinzips, welche im Bereich der Marktwirtschaft Leistung und Entgelt in direkte Verbindung bringt, immer mehr auch für besondere Dienste der öffentlichen Hand Anwendung findet. Dementsprechend stehen bei unserer Lösung den jährlichen Ausgaben von 5 Prozent der Steuer- und Zolleinnahmen des Bundes langfristig kostendeckende Rückvergütungen der Verkehrsunternehmungen gegenüber, die von den Benützern aufzubringen sind. Generell ist auch festzuhalten, dass in der direkten Demokratie, in der das Volk die Einnahmen selber bestimmen kann, zu den Ausgaben aber weit weniger zu sagen hat, psychologische Rücksichtnahmen wichtig sind. Für klar umschriebene Aufgaben, deren Notwendigkeit die Alltagserfahrung illustriert, werden eher finanzielle Opfer in Kauf genommen als für allgemeine staatliche Tätigkeiten.

232.5 Rechnungsmässige Behandlung der Bundesleistungen für den Verkehr

Der von der GVK vorgeschlagenen Schaffung von zwei besonderen Fonds können wir in dieser Form nicht zustimmen. Solche Fonds würden, sofern sie ganz oder teilweise verselbständigt wären, das Budgetrecht der Bundesversammlung, welche ohnehin mit der Festlegung der Verkehrsnetze von nationaler Bedeutung die Hauptentscheidung über den Mittelbedarf fällt, unnötigerweise einengen. Wir schlagen deshalb eine Lösung vor, welche die Einheit von Budget und Staatsrechnung wahr, aber Eingang und Verwendung der gemäss Verfassungsvorschrift für den Verkehr bestimmten Mittel gesondert ausweist. Das System, das sich bisher schon beim Nationalstrassenbau bewährt hat, wird so auf den öffentlichen Verkehr ausgedehnt, was gleichzeitig dem berechtigten Postulat entspricht, dass die Kostendeckungsverhältnisse sowie die Einnahmen- und

Ausgabenflüsse für die einzelnen Verkehrsträger offen ausgewiesen werden, nachdem die Eigenwirtschaftlichkeit zum Ziel erhoben ist.

Bei dieser Art von Rechnungsführung stellt sich das Problem der Rückstellungen. Es ist denkbar, dass in einzelnen Perioden die Jahreskredite die Ausgaben übersteigen, wenn z. B. die Investitionen nicht programmgemäss abgewickelt werden können. Die Ermöglichung einer entsprechenden Rückstellung würde eine zusätzliche beidseitige Absicherung der langfristigen Verpflichtungen bedeuten. Sie sollte daher in einem gewissen Ausmass zulässig sein.

Grosse Bedeutung kommt in Zukunft dem Bedürfnis zu, mit einer kombinierten Finanzierung sowohl aus Mitteln für den öffentlichen Verkehr wie auch aus solchen für den privaten Verkehr Massnahmen durchzuführen, die im Rahmen der Ziele der Gesamtverkehrspolitik der Gesamtheit der Verkehrsteilnehmer Vorteile bringen. Sie haben bei der Beratung des Artikels 36^{ter} BV zur Neuregelung der Treibstoffzölle bereits eine Anzahl solcher Fälle umschrieben, z. B. die Aufhebung und Sicherung von Niveauübergängen, die Förderung des kombinierten Verkehrs, den Bau von Bahnhofparkanlagen, den Schutz gegen Naturgewalten. Je dichter der Verkehr wird, umso notwendiger ist es, durch geeignete Vorkehrungen gleichzeitig die Interessen mehrerer Verkehrsträger zu fördern und damit die Leistungsfähigkeit des Gesamtverkehrssystems wirkungsvoll zu steigern. Dies gilt nicht nur für den unmittelbaren Aufgabenbereich des Bundes, sondern auch für die Verkehrspolitik der Kantone und Gemeinden.

Dadurch, dass für die Investitionen zugunsten des öffentlichen Verkehrs die Zuweisung der erforderlichen Mittel inskünftig ebenfalls auf Verfassungsstufe garantiert werden soll, erweitert sich der Spielraum für solche kombinierten Massnahmen beträchtlich. Dabei soll aber die ursprüngliche Zweckbestimmung der Mittel nicht durchlöchert werden. Ihr Einsatz ist vielmehr nach der Interessenlage aufzuteilen. Die Einhaltung dieses Prinzips muss mit einer transparenten Rechnungsablage jederzeit klar ausgewiesen werden können. Nach den jahrzehntelangen Auseinandersetzungen um die Probleme der zweckgebundenen Verkehrsfinanzierung und angesichts des weitverbreiteten Misstrauens gegenüber Tendenzen zur Einführung eines Systems automatisch funktionierender «kommunizierender Röhren» handelt es sich dabei um mehr als nur um eine rein buchhalterische Aufgabe. Sie ist von derartiger Wichtigkeit, dass sich auch in diesem Falle eine verfassungsrechtliche Sicherung aufdrängt.

232.6 Vergütungen für die Infrastruktur-Benützung

Während mit der erwähnten Garantie bzw. Sonderfinanzierung die unmittelbaren Finanzierungsbedürfnisse für die Verkehrsinfrastruktur befriedigt werden können, sollen die Verkehrsteilnehmer die Kosten der Infrastruktur entsprechend der Benützung nachträglich abdecken. Die Überwälzung dieser Kosten entspricht beim öffentlichen wie beim privaten Verkehr dem gleichen Prinzip, erfordert aber unterschiedliche Realisierungsschritte.

232.61 Öffentlicher Verkehr

Beim öffentlichen Verkehr sind nach der neuen Ordnung die Kosten der Investitionen in die Infrastruktur langfristig durch die Unternehmungen des öffentlichen Verkehrs zu decken, die ihrerseits die Weiterverrechnung an die Benutzer vornehmen. Bei den gemeinwirtschaftlichen Leistungen werden die Beiträge der Benutzer durch die Abgeltung der öffentlichen Hand ergänzt.

Die Vergütungen der Unternehmungen für die Beanspruchung der vom Bund finanzierten Infrastruktur stellen die Entschädigung dar für die entsprechenden Verzinsungs- und Amortisationsquoten sowie für einen Teil des Unterhalts. Die Einzelheiten sind durch den Gesetzgeber zu regeln.

Im Interesse der Unternehmungen sollen diese Vergütungen für die Infrastruktur variabel sein und der Ausnützung entsprechen. Für eine neue Infrastruktur, die im Anfang nicht voll ausgelastet ist, würde zunächst nur ein Teil der Infrastrukturkosten gedeckt. Dafür sollen später, wenn eine gute Auslastung erreicht ist, die Benützungsentuschädigungen so viel abwerfen, dass die anfängliche Unterbilanz wieder ausgeglichen und die volle Kostendeckung mit dem Ende der technischen Lebensdauer erreicht wird. Mit dieser Regelung wird das bisherige System der A-fonds-perdu-Beiträge der öffentlichen Hand ersetzt.

232.62 Privater Strassenverkehr

Beim privaten Verkehr kann als ein massgebendes Element zur Bestimmung der für die Kostendeckung notwendigen Benützungsabgaben die Strassenrechnung herangezogen werden. Darin werden dem Motorfahrzeugverkehr nahezu die gesamten Erträge des Treibstoffzollcs, der Ertrag des Zollzuschlages, ein Teil der Zölle auf Motorfahrzeugen und -bestandteilen, die kantonalen Motorfahrzeugsteuern und -gebühren sowie allfällige künftige Strassenbenützungsvorgütungen als Einnahmen angerechnet. Diese letzteren direkten Benützungsabgaben stellen – wie schon erwähnt – eine Ergänzungs- und Sicherungsmassnahme für den Fall dar, dass die andern Einnahmen die Infrastrukturkosten nicht zu decken vermögen. Soweit die Strassenrechnung für die Höhe der Benützungsabgaben massgebend ist, erhält sie über die unbestrittene statistische Bedeutung hinaus zusätzliches Gewicht. Wir werden auf Grund des nun vorliegenden Berichtes der eingesetzten Expertenkommission und der angeordneten ergänzenden Abklärungen entscheiden, welche Anpassungen und Änderungen an ihr vorzunehmen sind.

Im Interesse einer langfristigen Absicherung der verkehrspolitischen Handlungsfähigkeit des Bundes beantragen wir gemäss den GVK-Vorschlägen, eine allgemeine Kompetenz zu schaffen, um Benützungsabgaben verschiedener Art erheben zu können, wenn die bisherigen Einnahmen die Kostendeckung nicht mehr sicherstellen. Welche Art von Benützungsabgaben im gegebenen Fall in Betracht zu ziehen ist, muss dannzumal nach sorgfältiger Analyse der nationalen und internationalen Gegebenheiten entschieden werden. Dafür wird ein allgemein verbindlicher und somit dem fakultativen Referendum unterstehender Erlass erforderlich sein. Das Gleiche gilt, wenn an Stelle besonderer Benützungsabgaben zum Ausgleich einer nachgewiesenen Kostenunterdeckung der

Einfachheit halber der Zuschlag auf dem Treibstoffzoll entsprechend erhöht werden sollte.

233 Finanzierungsbedürfnisse und -quellen

Unserem Vorschlag liegt der mutmassliche Finanzierungsbedarf der verschiedenen Verkehrsträger bis zum Jahre 2000 zugrunde. Die Einzelheiten und die vorgesehenen Deckungsmöglichkeiten werden nachfolgend noch näher erläutert.

Eine Vorbemerkung ist zur Luftfahrt und zur Binnenschifffahrt notwendig. Von ihren spezifischen Eigenarten her weisen diese beiden Verkehrsträger zahlreiche Gemeinsamkeiten mit Strasse und Schiene auf. Dabei sind der konzessionspflichtige Linienflugbetrieb und die Binnenschifffahrt für den gewerbmässigen Personentransport samt den entsprechenden Infrastrukturanlagen grundsätzlich dem öffentlichen Verkehr, der übrige Luft- und Schiffsverkehr (insbesondere der Gütertransport auf Schiffen) dem privaten Verkehr zuzurechnen. In den nachfolgenden Annahmen werden vereinfacht die Binnenschifffahrt dem privaten Verkehr und die Luftfahrt dem öffentlichen Verkehr zugewiesen. Bei der späteren Zuordnung der Luftfahrt und der Schifffahrt zu den beiden Aufgaben Gruppen gemäss den vorgeschlagenen Verfassungsbestimmungen müsste genauer differenziert werden.

233.1 Finanzierung des öffentlichen Verkehrs einschliesslich Luftverkehr

Die bis zur Jahrhundertwende notwendigen Investitionen in das nationale Schienennetz machen den weitaus grössten Teil der Finanzierungsbedürfnisse des öffentlichen Verkehrs in dieser Zeitspanne aus. Darüber hinaus ist zu Lasten der Aufgabengruppe «Öffentlicher Verkehr» auch der zu aktivierende Teil des Unterhalts für das nationale Schienennetz zu finanzieren.

Obwohl im Ausmass nicht mit dem Finanzbedarf für die Modernisierung der Eisenbahnhauptachsen zu vergleichen, stellen die voraussehbaren weiteren Investitionen in die Infrastruktur der Flughäfen doch einen bedeutenden Faktor dar. Eine gegenüber heute noch stärkere Konzentration auf die nichtkommerziellen Einrichtungen ergibt zwar eine gewisse Entlastung. Es ist aber nicht auszuschliessen, dass die drei Flughafenkantone auf längere Sicht Schwierigkeiten haben werden, die politische und finanzielle Last der ständigen Anpassung an das wachsende Verkehrsvolumen grösstenteils selbst zu tragen, obwohl heute eher Bestrebungen zur Erlangung einer grösseren Autonomie sichtbar werden. Sofern jedoch die Massnahmen, die zur Behauptung der Stellung des Landes im Weltluftverkehr erforderlich sein werden, mit der bisherigen pragmatisch entwickelten Aufgabenteilung realisiert werden können, begrüssen wir ihre Beibehaltung. Vorläufig sind wir aus finanzpolitischen Gründen bei der Gewährung von Bundesbeiträgen an den Weiterausbau der Flughäfen zu grösster Zurückhaltung gezwungen (vgl. Botschaft vom 25. Januar 1982 über Bundesbeiträge an die Bauprogramme 1981–1985 der Flughäfen Basel, Genf und Zürich [BBl 1982 I 965]; Bundesbeschluss vom 17. Juni 1982 [BBl 1982 II 479]).

Bei der Berechnung des künftigen Finanzbedarfes des Bundes für den öffentlichen Verkehr ist auch ein Teil der Ausgleichsleistungen an die Kantone im Rahmen der neuen Aufgabenteilung einzubeziehen. Die bloss Übertragung von Strassenmitteln würde in verschiedenen Fällen nicht genügen, um die Kantone in die Lage zu versetzen, ihrerseits eine ausgewogene Verkehrspolitik im Rahmen ihrer erweiterten Gestaltungsmöglichkeiten zu entwickeln. Es handelt sich also um eine unerlässliche Ergänzung der für eine sinnvolle Aufgabenteilung erforderlichen Absicherung der Kantone gegen unverhältnismässige Lastenverschiebungen. Erhöhte Bedeutung würde diese zusätzliche Ausgleichskomponente erhalten, wenn die Treibstoffversorgung wegen internationalen Komplikationen eingeschränkt und der entsprechende Zollertrag sinken würde.

In Übereinstimmung mit der Kommission GVK sollen sodann Grundsätze aufgestellt werden, um in bestimmten Fällen durch gezielte Leistungen den regionalen öffentlichen Verkehr zu fördern. Anwendungsbereiche und Bemessungskriterien sind in der Gesetzgebung zu umschreiben. Ein allgemeines «Giessskanensystem» kommt jedoch für eine derartige Regelung nicht in Frage. Über diese hinaus kann dagegen in Betracht gezogen werden, den konzessionierten Transportunternehmungen ausserhalb des nationalen Netzes in einem gewissen Umfang und in Absprache mit den beteiligten Kantonen über die Aufgabengruppe «Öffentlicher Verkehr» Darlehen zu gewähren, sofern die spätere Rückzahlung gesichert ist.

Im Zusammenhang mit der Dotierung der Aufgabengruppe «Öffentlicher Verkehr» ist ferner zu beachten, dass die bestehenden Infrastrukturen im Netz von nationaler Bedeutung in die finanzielle Verantwortung des Bundes übergehen. Er hat aber an die Transportunternehmungen schon früher unter verschiedenen Titeln Leistungen erbracht. Die Ausführungsgesetzgebung wird darüber zu entscheiden haben, wie diese beiden Tatsachen gegeneinander aufzurechnen sind, wobei von den langfristigen Interessen des Bundes und der Unternehmungen auszugehen ist. Denkbar wäre z. B., dass zum mindesten bei den Schweizerischen Bundesbahnen in dem Masse Verpflichtungen für die bestehenden Infrastrukturen des nationalen Netzes in die Rechnung einbezogen werden, als sie Anleiheenschulden der SBB beim Bund entsprechen. An die Stelle der bisherigen Verzinsung und Amortisation der Anleihen würden demnach Vergütungen für die Benützung der erwähnten Infrastrukturen treten, die auf der Basis des buchmässigen Infrastrukturinventars festzulegen wären. Damit liesse sich erreichen, dass in der Aufgabengruppe «Öffentlicher Verkehr» von Anfang an Leistungen der SBB als Einnahmen figurieren würden, was eine entsprechende Ausweitung der Aktionsfähigkeit zur Folge hätte. Die Vergütungen für die nach Einführung der neuen Ordnung getätigten Investitionen werden bis zum Ende der betrachteten Periode kontinuierlich anwachsen, womit eine zusätzliche Garantie dafür gegeben ist, dass die für die Aufgabengruppe «Öffentlicher Verkehr» beantragte Reservierung des Gegenwertes von 5 Prozent der gesamten Steuern und Zölle des Bundes dauernd genügt, um die Ziele der Gesamtverkehrspolitik in diesem Bereich realisieren zu können.

Es entspricht ebenfalls einer Empfehlung der Kommission GVK, dass der Bund als besondere Leistung zugunsten von Gebieten mit hohen Erschliessungskosten für den öffentlichen Verkehr die Tarifannäherung weiterhin zu seinen Lasten

übernimmt, wie im Kapitel 213.5 bereits dargelegt wurde. Trotz Bedenken sind wir gewillt, diese schwierige Aufgabe weiterzuführen. Die Tarifannäherung muss aber besser mit den Zielen der neuen Gesamtverkehrspolitik in Übereinstimmung gebracht werden. Sie wird abzulösen sein durch eine sinnvollere Kostenannäherung. Weil diese Massnahme aber eine regionalpolitische Ausgleichsfunktion erfüllt, ist sie dem allgemeinen Bundeshaushalt zu belasten. Beim Aufwand rechnen wir mit ungefähr gleich grossen Beträgen wie bisher.

Nach Einführung der neuen Aufgabenteilung wird der Bund während einer Übergangszeit noch weiter für den Ausgleich der Verluste im Stückgutverkehr und für die Deckung des nach voller Entschädigung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen verbleibenden Defizits der SBB aufzukommen haben. Der Abbau dieser Verpflichtungen beim Stückgutverkehr ist im Leistungsauftrag 1982 geregelt. Die restliche Defizitdeckung fällt erst nach Durchführung der wichtigsten Reorganisationsvorschläge der GVK völlig dahin. Der Übergang von der alten zur neuen Ordnung ist auf Verfassungsstufe in den Grundzügen zu ordnen.

Wie bei der bestehenden Regelung für den privaten Verkehr werden im nationalen Netz nur die Infrastrukturinvestitionen finanziert. Die Ausgaben für das Rollmaterial gehen zu Lasten der Unternehmungen des öffentlichen Verkehrs.

Die Gesamtaufwendungen des Bundes für den öffentlichen Verkehr bleiben ungefähr im heutigen Rahmen. Längerfristig wird sich aber die Belastung des Bundes auf Grund folgender Tendenzen vermindern: Die Benützungvergütungen werden gemäss der Steigerung der Leistung (Benützungabhängigkeit) und mit der Akkumulation des Investitionskapitals zunehmen, weil die Investitionen in die Infrastruktur im Gegensatz zu den heutigen A-fonds-perdu-Beiträgen längerfristig zurückzuzahlen sind. Gleichzeitig sinken mit dem Wirksamwerden der verschiedenen GVK-Massnahmen auch die Restdefizite der SBB. Insgesamt dürfte sich bei konstantem Investitionsniveau (zu Preisen von 1980) mittel- bis längerfristig eine erhebliche Entlastung des Bundeshaushaltes ergeben.

233.2 Finanzierung des privaten Verkehrs einschliesslich Binnenschifffahrt

Die Hauptausgaben des Bundes für den privaten Strassenverkehr ergeben sich noch auf längere Zeit hinaus infolge der Investitionen für die Nationalstrassen. Bei der Baukostenteilung zwischen Bund und Kantonen soll gegenüber der bisherigen Regelung nichts geändert werden, um eine unterschiedliche Behandlung je nach Realisierungsstand zu vermeiden. Für die Berechnungen können somit die Zahlen des langfristigen Bauprogramms übernommen werden. Nach den geltenden Plänen werden die Investitionen etwa gegen das Ende der neunziger Jahre hin auslaufen.

Mit der Neudefinition des Netzes von nationaler Bedeutung und seiner Gliederung in verschiedene Strassenkategorien wird der Bund gesamthaft gesehen einen grösseren Anteil an den Erstellungskosten zu tragen haben als bisher.

Auch für den Unterhalt des Strassennetzes von nationaler Bedeutung – insbesondere der Nationalstrassen nach geltendem Recht – ist künftig eine überwiegende finanzielle Beteiligung durch den Bund einzurechnen. Die Beiträge für

den Unterhalt der im Netz von nationaler Bedeutung enthaltenen Hauptstrassen können in die Leistungen für den allgemeinen Lastenausgleich einbezogen werden.

Neben diesen Investitions- und Unterhaltsausgaben sind auch die schon erwähnten Übertragungen an die Kantone zu berücksichtigen, welche diese im Rahmen der neuen Aufgabenteilung gegen eine unverhältnismässige Gesamtbelastung aus dem Verkehr, unter Einbezug der Betriebskosten, abzusichern haben. Alle vom Bund nicht für seine eigenen Aufgaben im Strassensektor benötigten Mittel sind zu diesem Zwecke einzusetzen.

Die Kantone und Gemeinden, welche auch inskünftig den weitaus grössten Teil des rund 65 000 km umfassenden schweizerischen Strassennetzes betreuen, besitzen, wie schon angedeutet, einen begründeten Anspruch darauf, in vermehrtem Ausmasse von den Abgaben der Verkehrsteilnehmer zu profitieren. Diese Abgaben müssen zum Ausgleich der Kosten gemäss Strassenrechnung, unabhängig von der Höhe der jährlichen Bundesausgaben für den Strassenbau, auch über das Jahr 2000 hinaus eingefordert werden. Ihr Ertrag ist bis zur Beseitigung der bestehenden Unterdeckung beizubehalten. Dass der Bund mit der Weiterleitung zweckgebundener Strassenmittel an die Kantone und über diese allenfalls, je nach kantonaler Gesetzgebung, auch an die Gemeinden die Auflage verbinden muss, ihn dementsprechend von seinen bisherigen Verpflichtungen für den öffentlichen Regionalverkehr zu entlasten, entspricht dem Konzept der neuen Aufgabenteilung, aber auch den Anforderungen einer realistischen Finanzpolitik, welche die Interessen aller staatsrechtlichen Ebenen berücksichtigt.

Berechnungen ergaben, dass dem Bund genügend Mittel zur Verfügung stehen werden, um einerseits die Strassen des nationalen Netzes ausbauen und andererseits die Übertragungen an die Kantone beträchtlich erhöhen zu können.

Im Bundesbeschluss über die Neuregelung der Treibstoffzölle vom 8. Oktober 1982 haben Sie in ausführlicher Aufzählung eine Reihe von verkehrspolitischen Einzelmassnahmen vorgesehen, die mit zweckgebundenen Treibstoffeinnahmen finanziert werden sollen. Wir möchten diese Verwendungsmöglichkeiten nicht reduzieren oder einengen, schlagen aber eine allgemeinere Fassung vor, um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die Finanzierung solcher Massnahmen je nach Interessenlage aus reservierten Mitteln des öffentlichen wie des privaten Verkehrs, bzw. kombiniert erfolgen kann.

Ob und wie der Aufgabengruppe «Privater Verkehr» künftige Investitionen für die Infrastruktur der Binnenschifffahrt zu belasten sind, ist nach der dann herrschenden Gesamtsituation zu entscheiden. Aus heutiger Sicht sind keine dem Umfang nach wesentlichen Probleme zu erwarten.

Bezüglich der langfristigen Entwicklung der Aufgabengruppe «Privater Verkehr» kann tendenziell mit einer Erhöhung des Positiv-Saldos gerechnet werden. Denn einerseits dürften die Treibstoffzölle oder eine sie allenfalls ablösende Verbrauchssteuer ertragsmässig bei einigermassen normalen Verhältnissen noch zunehmen, während andererseits die Investitionen in das Strassennetz, insbesondere die Ausgaben für den Nationalstrassenbau, mit der Zeit zurückgehen werden.

233.3 Finanzielle Folgen für die Kantone

Nach der neuen Aufgabenteilung haben die Kantone die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen im öffentlichen Regionalverkehr einschliesslich der gegebenenfalls von ihnen verursachten ungedeckten Infrastrukturkosten des Regionalverkehrs zu übernehmen. Als Ausgleich erhalten sie zur Verminderung bisheriger Strassenlasten vom Bund die von ihm nicht für eigene Strassenaufgaben beanspruchten Mittel aus der Aufgabengruppe «Privater Verkehr» und Beiträge zu Lasten der Aufgabengruppe «Öffentlicher Verkehr». Die freiwerdenden kantonalen Mittel, die bisher für den Strassenbau und -unterhalt aufzubringen waren, sollen in erster Linie zur Finanzierung des regionalen öffentlichen Verkehrs verwendet werden. Die Höhe der Bundesleistungen zu Lasten der Aufgabengruppe «Privater Verkehr» an die Kantone richtet sich neben dem Bedarf für die dem Bund durch die Verfassung übertragenen direkten Aufgaben nach dem Ziel, die Gesamtbelastung der Kantone durch den Verkehr nicht wesentlich ansteigen zu lassen und stossende Unterschiede zu beseitigen.

Die zahlenmässigen Auswirkungen der vorgesehenen Neuordnung für die Kantonsfinanzen werden im Kapitel 424, Tabelle 3, dargestellt. Die Gesamtbelastung verbleibt danach mehr oder weniger im bisherigen Rahmen. Die Budgetfreiheit der Kantone erfährt gegenüber dem heutigen Zustand keine Schwächung, da bestehende kantonale Zweckbindungen allgemeiner Mittel aufgehoben oder im Ausmass der zusätzlichen Einnahmen für andere Aufgaben, insbesondere für den öffentlichen Verkehr, abgeändert werden können.

Wichtig für die Kantone ist allerdings nicht nur, welches die Folgen der neuen Aufgabenteilung und Finanzierung im Verkehr für sie gesamthaft sein werden. Verständlicherweise wird man in jedem einzelnen Kanton nach den Auswirkungen für die eigenen öffentlichen Finanzen fragen. Bezüglich der Strassenfinanzierung ist für alle Kantone mit einer namhaften Entlastung zu rechnen (Unterhalt der Nationalstrassen, verstärkte Leistungen des Bundes an den Ausbau der Hauptstrassen, Übertragungen aus den zweckgebundenen Abgaben der Strassenbenützer, u. a. als Beiträge an die Betriebskosten der Nationalstrassen). Daher konzentriert sich das Interesse auf die Auswirkungen beim öffentlichen Verkehr. Um in diesem Punkt Aussagen machen zu können, müsste man über die künftige Abgrenzung der Verkehrsnetze von nationaler und regionaler Bedeutung, die Betriebsaufwendungen auf den einzelnen Strecken usw. Annahmen treffen, die allenfalls aufgrund des Zeitablaufs, der Vollzugsetzung und der anderen Gegebenheiten Veränderungen erfahren. Deshalb ist es nicht möglich, heute schon Detailzahlen anzugeben, die über den Zeitrahmen der vorliegenden Finanzpläne hinausreichen. Die bereits erwähnte Tabelle im Kapitel 424 zeigt aber, dass die zusätzlichen Leistungen der Kantone für den öffentlichen Verkehr die Ausmasse nicht überschreiten, welche durch die Übernahme bisheriger Aufgaben durch den Bund und durch den verfassungsrechtlich abgesicherten Lastenausgleich über die Aufgabengruppen «Öffentlicher Verkehr» und «Privater Verkehr» abgedeckt werden können. Deshalb lassen sich für jeden einzelnen Kanton Lösungen finden, die eine fühlbare Mehrbelastung verhindern. Mitzubehütenden sind grundsätzlich auch die Einsparungen, die sich bei der neuen Aufgabenteilung sowohl bei den Kantonen wie beim Bund mittel- und langfristig deshalb ergeben, weil die verfügbaren Mittel auf allen Ebenen

vermehrt nach den ausgewiesenen Bedürfnissen und gemäss sachgerechten Prioritäten eingesetzt werden können.

3 Rechtliche Grundlagen zur Verwirklichung der GVK

31 Vorrang einer Teilrevision der Bundesverfassung

Wir haben bereits darauf hingewiesen, dass nicht alle GVK-Empfehlungen zusammen in einem Akt verwirklicht werden können. Ein Teil davon liesse sich heute schon auf Gesetzesstufe oder in Vollzugserlassen dazu durchführen. Andere setzen eine Revision der Bundesverfassung voraus. Es ist aber das zentrale Anliegen der GVK, dass in einem ersten Schritt die rechtlichen Voraussetzungen für die Realisierung des Gesamtkonzeptes geschaffen werden. Nur auf diese Weise können die gegenseitigen Abhängigkeiten der notwendigen Einzelmassnahmen sichtbar gemacht werden. Auch erfordert der Übergang zu einer neuen koordinierten Ordnung des Verkehrs nach den vielen Jahrzehnten einer rein sektoriellen Politik einen klaren verfassungsrechtlichen Auftrag. Damit wird jedoch ein etappenweises Vorgehen beim Vollzug keineswegs ausgeschlossen.

Einzelne Massnahmen zur Verwirklichung von GVK-Empfehlungen mussten vorweggenommen werden. Teilweise handelte es sich um Vorlagen, die schon früher entscheidungsreif vorbereitet worden waren und keine grundsätzlichen Probleme aufwarfen (z. B. der Abbau der Tarifauflagen im öffentlichen Verkehr oder die Harmonisierung der Arbeitsbedingungen bei den Verkehrsträgern). In andern Fällen ging es um Übergangslösungen. So drängte sich der Leistungsauftrag 1982 an die Schweizerischen Bundesbahnen vom 19. März 1982 (AS 1982 310) auf, weil die eidgenössischen Räte Sofortmassnahmen zum Abbau der jährlichen Defizite gefordert hatten. Der Termin für die Ausarbeitung der Vorlage über eine Autobahnvignette und eine Schwerverkehrsabgabe vom 16. Januar 1980 (BBl 1980 I 1113) wurde uns durch eine Motion verbindlich vorgeschrieben. Die Botschaft vom 24. März 1982 über die Neuregelung bei den Treibstoffzöllen (BBl 1982 I 1345) schliesslich mussten wir vorgehen lassen, weil die Frage der Beibehaltung des gegenwärtigen Treibstoffzollzuschlages von 30 Rappen je Liter keinen Aufschub duldete.

Wir haben nach Möglichkeit darauf geachtet, dass die separate Behandlung dieser Teilgebiete zu keiner sachlichen oder psychologischen Belastung der Diskussion über die zentralen GVK-Ziele führte. Massnahmen, die strukturelle Veränderungen im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen und zwischen den einzelnen Verkehrsträgern zur Folge haben, sind besonders heikel. Hierbei ist auch in Zukunft die sorgfältige Ausbalancierung der Auswirkungen für die Beteiligten und ein Vorgehen in genau programmierten Schritten unerlässlich. Andernfalls werden Spannungen erzeugt, die neue verkehrspolitische Lösungen blockieren, oder es werden Einzelentscheidungen getroffen, die unter sich Widersprüche aufweisen.

Die neuen Verfassungsbestimmungen haben für die gesamte staatliche Aktivität im Verkehrsbereich die gemeinsamen Ziele aufzuzeigen, um langfristig die spezifischen Leistungsmöglichkeiten der Verkehrsträger partnerschaftlich zu einem optimalen Ganzen zu verbinden. Gleichzeitig soll dem Gesetzgeber ein genü-

gender Spielraum verschafft werden, damit er auch in Zukunft wechselnden Entwicklungen Rechnung tragen kann. Eine solche in sich geschlossene «Verkehrsverfassung» bringt für alle interessierten Kreise die nötigen Garantien, dass nicht eines Tages zu ihren Lasten einseitige Lösungen getroffen werden. Von einer derart ausgewogenen verfassungsrechtlichen Neuordnung der Verkehrspolitik versprechen wir uns nicht zuletzt auch eine Versachlichung der Diskussion, die während der letzten Jahrzehnte oft durch Vorurteile und Einseitigkeiten beeinflusst war. Deshalb möchten wir die erforderliche Teilrevision der Verfassung nun ohne weitere Verzögerung in die Wege leiten.

Weil der Grundsatzentscheid für eine koordinierte Gesamtordnung des Verkehrs überfällig ist, kann auch die Totalrevision der Bundesverfassung nicht abgewartet werden. Die mit der heutigen Botschaft vorgeschlagenen Verfassungsartikel sollen aber materiell für die Totalrevision massgeblich sein, wobei sie formell allerdings in den neuen Kontext eingepasst werden müssen.

32 Varianten für die Verfassungsrevision

321 Die Verfassungstexte GVK

Die Kommission GVK schlägt im Schlussbericht als Grundlage einer künftigen gesamtheitlichen Verkehrspolitik vier neue Verfassungsartikel vor (vgl. *Anhang 10*). Diese sollen das bisherige Verfassungsrecht über den Verkehr systematisch zusammenfassen und im Sinne der GVK-Thesen ergänzen. Wir anerkennen die vorgeschlagenen neuen Verfassungstexte als Schritt in die richtige Richtung und als wertvolle Diskussionsgrundlage für die Detailformulierungen, können ihnen aber in der vorliegenden Fassung nicht voll zustimmen. Das Vernehmlassungsverfahren hat gezeigt, dass eine Überarbeitung notwendig ist.

Zunächst drängen sich einige materielle Abweichungen auf. Dazu gehören folgende Punkte:

Die Zusprechung einer umfassenden Gesetzgebungskompetenz an den Bund «auf dem Gebiete des Verkehrs zu Lande, zu Wasser und in der Luft» (GVK-Art. 36 Abs. 1) in Verbindung mit den bestehenden Monopolen für die gewerbmässige Personenbeförderung sowie dem Post-, Eisenbahn-, Luftverkehrs- und Rohrleitungsmonopol (GVK-Art. 36 Abs. 4) erscheint zu undifferenziert und trägt der Stellung der Kantone, die durch die GVK verstärkt werden soll, zu wenig Rechnung.

Die Ermächtigung des Bundes, auf dem Gesetzgebungsweg im «Gesamtinteresse des Landes» und wenn «andere Massnahmen versagen» von der Handels- und Gewerbefreiheit abzuweichen (GVK-Art. 36 Abs. 4), stiess auf ein weitverbreitetes Misstrauen, das die ganze Revision gefährden könnte. Ein solcher Eingriff in die Handels- und Gewerbefreiheit ist daher auf den Bereich zu begrenzen, der hiefür in absehbarer Zeit tatsächlich in Frage kommen könnte, nämlich den Güterfernverkehr auf der Strasse. Damit soll vor allem eine unerwünschte Ausweitung des Transitverkehrs verhindert werden können.

Eine Bestimmung, welche generell «die freie Wahl der Verkehrsmittel gewährleistet» (GVK-Art. 36^{bis} Abs. 1), lässt sich kaum rechtfertigen. Die freie Verkehrsmittelwahl kann nicht mit den Freiheitsrechten auf eine Stufe gestellt werden, denn sie ist keine unabdingbare Voraussetzung der Persönlichkeitsentfal-

tung, auch wenn ihre bestmögliche Verwirklichung bei normalen Gegebenheiten durchaus unserer freiheitlichen Rechtsordnung entspricht. Dies wird aber durch die bestehenden verfassungsrechtlichen Garantien (persönliche Freiheit, Rechtsgleichheit, Verhältnismässigkeit, Handels- und Gewerbefreiheit, Niederlassungsfreiheit) hinreichend gesichert. Auch bliebe der normative Inhalt eines solchen «Wahlrechtes» unklar. Soweit es nur darum ginge, den öffentlichen Zugang zu den bestehenden Verkehrsmitteln sicherzustellen, wäre er selbstverständlich. Wenn aber daraus Leistungspflichten der öffentlichen Hand abgeleitet werden könnten, hätte eine solche Norm unabsehbare Konsequenzen.

Der vorgeschlagene Lastenausgleich zwischen Bund und Kantonen (GVK-Art. 36^{ter} Abs. 3) erschien den Kantonsregierungen als eine zu vage Garantie gegen die befürchteten negativen Folgen einer veränderten Aufgabenteilung im Verkehr. Eine klarere Umschreibung und eine transparentere finanzpolitische Abstützung drängen sich deshalb auf.

Der Vorschlag, die Bundesleistungen für den öffentlichen Verkehr (GVK-Art. 37 Abs. 2 Bst. a) durch einen Zuschlag zur Umsatzsteuer zu finanzieren, ist heute nicht mehr realistisch und muss somit durch eine neue Lösung ersetzt werden.

Schliesslich sind auch andere Umstände zu berücksichtigen, die seit der Verabschiedung des GVK-Schlussberichtes eingetreten sind. 1979 wurde von Volk und Ständen der Artikel 37^{quater} in die Verfassung aufgenommen, der eine beschränkte Bundeskompetenz zur Erhaltung und Förderung der Fuss- und Wanderwegnetze statuiert. Sodann ist die schon im vorhergehenden Kapitel erwähnte dringliche Neuregelung bei den Treibstoffzöllen von Bedeutung. Ob bei der Ergänzung der Verkehrsartikel im Sinne der GVK auch die zurzeit in Ihren Räten behandelten Vorschläge für neue Strassenverkehrsabgaben zu berücksichtigen sind, hängt davon ab, ob die entsprechenden Verfassungsnormen die Rechtsform von Übergangsbestimmungen behalten, wie dies beantragt worden ist.

Auch in textlicher Beziehung erscheint eine Neufassung der GVK-Vorschläge angezeigt:

- Einzelne Aussagen sind zu präzisieren, um Missdeutungen vorzubeugen und die Ziele der GVK plastischer darzustellen (z. B. GVK-Art. 36^{ter}).
- Im Interesse der Prägnanz sind dort Kürzungen vorzunehmen, wo Wortwendungen oder Sätze keine verfassungsrechtlich notwendige Aussage enthalten (z. B. GVK-Art. 36^{bis} Abs. 1 und 2; GVK-Art. 37 Abs. 4) oder eine Bundeskompetenz sich schon aus andern Bestimmungen ergibt (GVK-Art. 36 Abs. 2).
- Der von der Kommission GVK entwickelte Gebührenbegriff (GVK-Art. 36^{bis} Abs. 2, GVK-Art. 37 Abs. 2) vermag bei näherer Prüfung nicht zu befriedigen.
- Allgemein sollen die neuen Verfassungstexte möglichst an die Struktur und Sprache der übrigen Verfassungsartikel angepasst werden.

322 Umfang der Verfassungsrevision

Schon die Kommission GVK sah sich vor die Frage gestellt, ob die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Verwirklichung der Gesamtverkehrskon-

zeption durch eine punktuelle Änderung der geltenden Verfassungsbestimmungen über den Verkehr oder durch die vollständige Aufhebung dieser Artikel zugunsten einer gesamtheitlichen und systematischen Neufassung zu schaffen seien. Sie hat der zweiten Möglichkeit den Vorzug gegeben, um:

- die Unübersichtlichkeit der staatlichen Monopolabgrenzungen im Verkehrsbereich sowie die von den Zufälligkeiten der Entwicklung her bedingte sektorielle Aufsplitterung der Verkehrsnormen und ihre unzusammenhängende Einordnung in die Verfassung zu beseitigen,
- die unterschiedlichen Einzelkompetenzen des Bundes und die entsprechende uneinheitliche Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen bei den verschiedenen Verkehrsträgern nach sachlichen Gesichtspunkten zu bereinigen,
- die Finanzierung der Bundesaufgaben bei allen Verkehrsträgern gleichmässig auf die langfristigen Bedürfnisse auszurichten,
- auch äusserlich ein deutliches Zeichen zu setzen, dass mit der GVK eine neue gesamtheitliche Verkehrspolitik eingeleitet wird.

Demgegenüber gibt es gewichtige Argumente, die eher für eine Beschränkung der Verfassungsrevision auf das absolut Notwendige sprechen, das heisst auf diejenigen Bestimmungen, welche für die Verwirklichung der zentralen Anliegen der Gesamtverkehrskonzeption unerlässlich sind.

Eine eingehende Analyse der Empfehlungen der Kommission GVK hat ergeben, dass zu deren Verwirklichung das geltende Verfassungsrecht zwingend nur weniger, wenn auch gewichtiger Ergänzungen bedarf. Eine Beschränkung auf diese hat den Vorteil, dass dem Stimmbürger, der letztlich die Entscheidung zu fällen hat, die neue Zielrichtung klarer bewusst gemacht werden kann. Gleichzeitig entfällt die schwierige Aufgabe, dem Souverän nachzuweisen, ob und wie das bisher unbestrittene und inhaltlich beizubehaltende Verfassungsrecht in die gestrafften Formulierungen übernommen wurde. Auch einige Abgrenzungsprobleme werden vereinfacht, wenn die Verfassungsvorlage auf die Neuerungen beschränkt bleibt. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang das Post- und Fernmeldewesen (Art. 36 BV) im Verhältnis zum Personenbeförderungsregal, sowie der neue Wanderwegartikel (Art. 37^{quater} BV) im Verhältnis zur allgemeinen Aufgabenteilung.

323 Weiterbearbeitung der Verfassungstexte

Das EVED hat in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Justiz sowohl die gesamtheitliche Neufassung des bisherigen Verfassungsrechtes auf Grund der GVK-Textvorschläge (Variante Gesamtordnung), wie auch eine auf die zentralen GVK-Postulate beschränkte Verfassungsrevision (Variante Koordination) weiterbearbeitet. Aufgrund dieser Untersuchungen sind wir mit dem EVED zum Schluss gekommen, dass die zweite Möglichkeit als einfacherer Weg eindeutig den Vorzug verdient. Diese Fassung liegt unserem heutigen Antrag zugrunde.

Um Ihnen einen Vergleich der verschiedenen Varianten zu ermöglichen, stellen wir im *Anhang 10* dem Textvorschlag der Kommission GVK eine überarbeitete Fassung gegenüber, welche ebenfalls alle bisherigen Verkehrsartikel der Bundesverfassung einbezieht. Dabei wurden aber die in Kapitel 321 erwähnten Einwendungen berücksichtigt, so dass sie inhaltlich unserem Antrag entspricht.

324 Verhältnis zur Neuregelung bei den Treibstoffzöllen

Ein besonderes Problem ist dadurch entstanden, dass wir uns aus terminlichen Gründen veranlasst sehen, die Vorlage über die Neuregelung bei den Treibstoffzöllen der heutigen Botschaft vorangehen zu lassen. Mit Bundesbeschluss vom 8. Oktober 1982 haben Sie der Neufassung der Artikel 36^{bis} Absatz 4 und 36^{ter} BV sowie einem neuen Artikel 16 der Übergangsbestimmungen zugestimmt (BBl 1982 III 125). Damit wird ein Teilgebiet, das schon im ursprünglichen GVK-Vorschlag von 1977 enthalten war, separat behandelt. Deshalb stellt sich die Frage, ob diese Materie aus der GVK-Verfassungsvorlage auszuklammern ist. Eine solche Abtrennung würde jedoch sowohl optisch als auch materiell dem Hauptanliegen der GVK widersprechen, indem das Verfassungsrecht noch mehr als bisher nach einzelnen Verkehrsträgern aufgesplittert würde. Die angestrebte Einbettung aller Elemente der Infrastrukturfinanzierung in die langfristigen Ziele der Gesamtverkehrspolitik käme dabei kaum mehr zum Ausdruck. Für sich allein wären die restlichen GVK-Verfassungsnormen einseitig und ungenügend; sie könnten das sorgfältig abgestimmte Massnahmenprogramm der 40 Schlussthesen nicht absichern. Deshalb schlagen wir Ihnen vor, den materiellen Gehalt der Vorlage über die Neuregelung bei den Treibstoffzöllen in die GVK-Verfassungsvorlage zu integrieren.

Der unterschiedliche Charakter der beiden Vorlagen spricht ebenfalls für dieses Vorgehen. Beim Beschluss über die Neuregelung bei den Treibstoffzöllen handelte es sich um eine vor allem finanzpolitisch bedingte Sofortmassnahme. Die Schaffung der verfassungsrechtlichen Grundlagen für eine koordinierte Verkehrspolitik ist dagegen auf die Dauer angelegt. Entsprechend ihrer Bedeutung und wegen der komplizierten Zusammenhänge dürfte ihre Beratung im Parlament viel Zeit beanspruchen. Die GVK-Verfassungsartikel werden somit wahrscheinlich erst einige Jahre nach der vorgezogenen Neuregelung bei den Treibstoffzöllen abstimmungsreif. Dass eine umfassende Neuordnung der Verkehrspolitik spezielle Vorschriften über die Strassenfinanzierung ablöst, ist ein durchaus logischer Vorgang. Die Texte, welche in beiden Fällen die gleiche Materie betreffen, unterscheiden sich nur äusserlich voneinander. Aus verschiedenen Gründen müssen bei der Lösung im Rahmen der GVK die detaillierten Aufzählungen des Artikels 36^{ter} gemäss Bundesbeschluss vom 8. Oktober 1982 in generelle Formulierungen zusammengefasst werden. Damit wird der Handlungsspielraum im Hinblick auf spätere Bedürfnisse eher noch etwas grösser. Den konkreten Anliegen, die zu dieser Enumeration führten, wird dennoch in allen wesentlichen Punkten Rechnung getragen. Auf Einzelheiten werden wir bei der Kommentierung der vorgeschlagenen Verfassungstexte zurückkommen.

325 Verhältnis zu den Vorschlägen über neue Strassenverkehrsabgaben

Mit Botschaft vom 16. Januar 1980 haben wir Ihnen einen neuen Artikel 36^{quater} BV betreffend die Einführung einer Schwerverkehrsabgabe vorgeschlagen. Der Ständerat trat darauf zunächst nicht ein. Der Nationalrat seinerseits entschied sich für befristete Übergangsbestimmungen zur Bundesverfassung (Art. 16 und

17)¹⁾, die uns verpflichten werden, eine pauschale Schwerverkehrsabgabe und eine Autobahngebühr nach dem Vignettensystem auf dem Verordnungswege einzuführen. In der Folge übernahm auch der Ständerat diese Lösung mit wenigen Änderungen, fügte ihr aber gleichzeitig mit einem modifizierten Artikel 36^{quater} eine auf Dauer angelegte Rechtsgrundlage für die Erhebung einer Schwerverkehrsabgabe hinzu.

Aus den erwähnten Übergangsbestimmungen entsteht im Verhältnis zur heutigen Verfassungsvorlage kein Anpassungsproblem, da sie befristet sind und gemäss ihrem Wortlaut jederzeit auf dem Wege der Gesetzgebung ganz oder teilweise aufgehoben werden können. Dagegen müsste Artikel 36^{quater} bei einer Annahme der Verfassungsgrundlagen für eine koordinierte Verkehrspolitik durch Volk und Stände wieder aufgehoben werden, da sein materieller Inhalt im heute beantragten Artikel 37 Absatz 1 Ziffer 2 Buchstabe c in allgemeinerer Form voll enthalten ist (siehe die Erläuterungen dazu in Kap. 334.1).

33 Erläuterungen zur vorgeschlagenen Verfassungsänderung

331 Verhältnis zum bisherigen Verfassungsrecht

Im Bestreben, mit möglichst wenig Eingriffen in das heutige Verfassungsrecht auszukommen, werden die meisten der geltenden Verkehrsartikel unverändert übernommen, nämlich:

Art. 24 ^{ter}	Schifffahrt
Art. 26	Eisenbahnen
Art. 26 ^{bis}	Rohrleitungsanlagen
Art. 36	Post- und Telegrafendienst
Art. 37 ^{bis}	Automobile und Fahrräder
Art. 37 ^{ter}	Luftschifffahrt
Art. 37 ^{quater}	Fuss- und Wanderwege

Diese Bestimmungen widersprechen den Zielsetzungen der Gesamtverkehrskonzeption nicht und geben dem Gesetzgeber genügend Spielraum, um in Verbindung mit den vorgeschlagenen neuen Artikeln die Voraussetzungen für die Verwirklichung einer gesamtheitlichen Verkehrspolitik zu schaffen.

Beim Nationalstrassenartikel 36^{bis} BV sind der zweite Satz von Absatz 1 sowie die Absätze 2, 4 und 5 aufzuheben.

Die bisherigen Artikel 36^{ter} (Verwendung des Treibstoffzolls) und Artikel 37 (Oberaufsicht über Strassen und Brücken) BV werden vollumfänglich durch neue Bestimmungen abgelöst. In die Änderung einbezogen wird aus den schon oben genannten Gründen (Kap. 324) auch der Bundesbeschluss vom 8. Oktober 1982 über die Neuregelung bei den Treibstoffzöllen. Das bisherige und das vorgeschlagene neue Verfassungsrecht wird in der folgenden *Tabelle 2* einander gegenübergestellt.

¹⁾ Die Numerierung muss nach Annahme der Neuregelung bei den Treibstoffzöllen angepasst werden.

Teilrevision der Bundesverfassung zur Verwirklichung der GVK
Gegenüberstellung der geltenden und neu vorgeschlagenen Texte

Tabelle 2

Sp. 1 Geltende Bundesverfassung (BV)	Sp. 2 Bundesbeschluss über die Neuregelung bei den Treibstoffzöllen vom 8. Oktober 1982	Sp. 3 Revisionsanträge gemäss vorliegender GVK-Botschaft
<p><i>Art. 24^{ter}</i> Die Gesetzgebung über die <i>Schiffahrt</i> ist Bundessache.</p> <p><i>Art. 26</i> Die Gesetzgebung über den Bau und Betrieb der <i>Eisenbahnen</i> ist Bundessache.</p> <p><i>Art. 26^{bis}</i> Die Gesetzgebung über <i>Rohrleitungsanlagen</i> zur Beförderung flüssiger oder gasförmiger Brenn- oder Treibstoffe ist Bundessache.</p> <p><i>Art. 36</i> ¹ Das <i>Post- und Telegrafwesen</i> 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.</p>	<p><i>Art. 24^{ter}</i> (unverändert)</p> <p><i>Art. 26</i> (unverändert)</p> <p><i>Art. 26^{bis}</i> (unverändert)</p> <p><i>Art. 36</i> (unverändert)</p>	<p><i>Art. 24^{ter}</i> (unverändert)</p> <p><i>Art. 26</i> (unverändert)</p> <p><i>Art. 26^{bis}</i> (unverändert)</p> <p><i>Art. 36</i> (unverändert)</p>

Sp. 1 Geltende Bundesverfassung (BV)	Sp. 2 Bundesbeschluss über die Neuregelung bei den Treibstoffzöllen vom 8. Oktober 1982	Sp. 3 Revisionsanträge gemäss vorliegender GVK-Botschaft
<p>⁵ Der Bund kann in besonderen Fällen nach den in Absatz 4 genannten Richtlinien Beiträge an die Kosten des Betriebes und des Unterhaltes der Nationalstrassen leisten.</p> <p>⁶ Die Nationalstrassen stehen unter Vorbehalt der Befugnisse des Bundes unter der Hoheit der Kantone.</p> <p><i>Art. 36^{ter}</i></p> <p>¹ Der Bund verwendet nach Massgabe der Gesetzgebung drei Fünftel des Reinertrages des Zolles auf <i>Treibstoffen für motorische Zwecke</i>:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. für seinen Anteil an den Kosten der Nationalstrassen; b. für Beiträge an die Kosten des Baues der übrigen Hauptstrassen, die zu einem vom Bundesrat zu bezeichnenden Netz gehören und bestimmten technischen Anforderungen genügen; c. für allgemeine Beiträge an die Kosten der dem Motorfahrzeug geöffneten Strassen; d. für zusätzliche Beiträge an die Strassenlasten der Kantone, die eines Finanzausgleiches bedürfen; e. für jährliche Beiträge an die Kantone Uri, Graubünden, Tessin und Wallis mit Rücksicht auf ihre dem internationalen Verkehr dienenden Alpenstrassen. Hierbei entfallen auf 	<p><i>Abs. 5 aufgehoben</i></p> <p><i>Abs. 6 (unverändert)</i></p> <p><i>Art. 36^{ter} (neu)</i></p> <p>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:</p> <ul style="list-style-type: none"> 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 	<p><i>Abs. 5 streichen</i></p> <p><i>Abs. 6 (unverändert)</i></p> <p><i>Art. 36^{ter} (neu)</i></p> <p>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. Wenn das Gesamtinteresse es verlangt, kann er auf dem Wege der Gesetzgebung Massnahmen treffen, um die Strassen vom Güterfernverkehr zu entlasten.</p>

Sp. 1 Geltende Bundesverfassung (BV)	Sp. 2 Bundesbeschluss über die Neuregelung bei den Treibstoffzöllen vom 8. Oktober 1982	Sp. 3 Revisionsanträge gemäss vorliegender GVK-Botschaft										
<table data-bbox="110 253 485 367"> <tr> <td></td> <td style="text-align: right;">Fr.</td> </tr> <tr> <td>Uri</td> <td style="text-align: right;">240 000</td> </tr> <tr> <td>Graubünden</td> <td style="text-align: right;">600 000</td> </tr> <tr> <td>Tessin</td> <td style="text-align: right;">600 000</td> </tr> <tr> <td>Wallis</td> <td style="text-align: right;">150 000</td> </tr> </table> <p data-bbox="110 561 526 774"> ² Ergeben die Finanzierungspläne, dass die verfügbaren Mittel zur Deckung des Anteils des Bundes an den Kosten der Nationalstrassen nicht ausreichen, so entscheidet die Bundesversammlung durch allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss, inwieweit die Fehlbeträge durch Erhebung eines zweckgebundenen Zollzuschlages auf Treibstoffen für motorische Zwecke oder aus allgemeinen Bundesmitteln zu decken sind. </p>		Fr.	Uri	240 000	Graubünden	600 000	Tessin	600 000	Wallis	150 000	<p data-bbox="612 253 962 367"> durch den motorisierten Strassenverkehr nötig werden, sowie an Schutzbauten gegen Naturgewalten längs Strassen, die dem motorisierten Verkehr geöffnet sind; </p> <p data-bbox="597 370 973 455"> c. für allgemeine Beiträge an die Kosten der dem Motorfahrzeug geöffneten Strassen und den Finanzausgleich im Strassenwesen; </p> <p data-bbox="597 459 973 544"> f. für Beiträge an Kantone mit Alpenstrassen, die dem internationalen Verkehr dienen, und an Kantone ohne Nationalstrassen. </p> <p data-bbox="566 561 973 646"> ² Soweit der Ertrag des zweckgebundenen Grundzolls zur Sicherstellung der in Absatz 1 genannten Aufgaben nicht ausreicht, erhebt der Bund einen Zollzuschlag. </p>	<p data-bbox="1024 561 1435 710"> ² Der Bund stellt 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. </p> <p data-bbox="1024 721 1435 912"> ³ Die Kantone sorgen für den regionalen Verkehr. Der Bund gleicht ihre Lasten so aus, dass kein Kanton gesamthaft unverhältnismässige Leistungen für den Verkehr erbringen muss. Er erlässt zur Sicherstellung eines leistungsfähigen Gesamtverkehrssystems Grundsätze für die Förderung und die Ausgestaltung des regionalen öffentlichen Verkehrs. </p> <p data-bbox="1024 923 1435 966"> ⁴ Die Benützer der Verkehrsnetze müssen in der Regel die von ihnen verursachten Ko- </p>
	Fr.											
Uri	240 000											
Graubünden	600 000											
Tessin	600 000											
Wallis	150 000											

Sp. 1 Geltende Bundesverfassung (BV)	Sp. 2 Bundesbeschluss über die Neuregelung bei den Treibstoffzöllen vom 8. Oktober 1982	Sp. 3 Revisionsanträge gemäss vorliegender GVK-Botschaft
<p><i>Art. 37</i></p> <p>¹ Der Bund übt die Oberaufsicht über die <i>Strassen und Brücken</i> aus, an deren Erhaltung die Eidgenossenschaft ein Interesse hat.</p> <p>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.</p>	<p><i>Art. 37</i> (unverändert)</p>	<p>sten langfristig decken. Bund, Kantone und Gemeinden bezahlen die gemeinwirtschaftlichen Leistungen, die sie veranlassen.</p> <p><i>Art. 37</i> (neu)</p> <p>¹ Ausser für die von ihm veranlassten gemeinwirtschaftlichen Leistungen verwendet der Bund für den Verkehr, mit Einschluss der Beiträge an die Kantone, folgende Mittel:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Für den öffentlichen Verkehr: <ol style="list-style-type: none"> a. einen Grundbeitrag im Ausmass von 5 Prozent seiner Steuer- und Zolleinnahmen; b. Vergütungen der Verkehrsunternehmen für die Benützung der Verkehrsnetze von nationaler Bedeutung. 2. Für den privaten Verkehr: <ol style="list-style-type: none"> 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 von ihnen verursachten ungedeckten Kosten.

Sp. 1 Geltende Bundesverfassung (BV)	Sp. 2 Bundesbeschluss über die Neuregelung bei den Treibstoffzöllen vom 8. Oktober 1982	Sp. 3 Revisionsanträge gemäss vorliegender GVK-Botschaft
		<p>² Für Massnahmen im Interesse der Gesamtheit der Verkehrsteilnehmer, wie die Entflechtung des Verkehrs, die Hebung der Sicherheit und den Schutz gegen Naturgewalten und Immissionen, sowie für den Lastenausgleich an die Kantone kann der Bund entsprechend der Interessenlage sowohl die für den öffentlichen Verkehr als auch die für den privaten Verkehr bestimmten Mittel einsetzen.</p> <p>³ 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:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. die Zweckbestimmung dieser Mittel ändern, wenn dies zur Verwirklichung der Ziele der Gesamtverkehrspolitik notwendig ist; b. die Ansätze gemäss Absatz 1 senken, wenn die Ziele der Gesamtverkehrspolitik dadurch nicht beeinträchtigt werden. <p>⁴ Die Kantone dürfen auf Strassen, die im Rahmen ihrer Zweckbestimmung der Öffentlichkeit zugänglich sind, keine Gebühren zulassen. Die Bundesgesetzgebung regelt die Abweichungen.</p>

Sp. 1 Geltende Bundesverfassung (BV)	Sp. 2 Bundesbeschluss über die Neuregelung bei den Treibstoffzöllen vom 8. Oktober 1982	Sp. 3 Revisionsanträge gemäss vorliegender GVK-Botschaft
<p><i>Art. 41^{ter}</i></p> <p>...</p> <p>⁴ Besondere Verbrauchssteuern nach Absatz 1 Buchstabe b können erhoben werden:</p> <p>a. auf Erdöl und Erdgas und den bei ihrer Verarbeitung gewonnenen Produkten sowie auf Treibstoffen für motorische Zwecke aus anderen Ausgangsstoffen. Auf den Ertrag der Steuern auf Treibstoffen für motorische Zwecke findet Artikel 36^{ter} sinngemäss Anwendung;</p> <p>b. ...</p>	<p><i>Art. 41^{ter}Abs. 4 Bst. a</i> (unverändert)</p> <p>...</p> <p><i>Übergangsbestimmungen</i></p> <p><i>Art. 16 (neu)</i></p> <p>Unter Vorbehalt der Änderung durch die Gesetzgebung beträgt der Zollzuschlag auf Treibstoffen 30 Rappen je Liter.</p>	<p><i>Art. 41^{ter}Abs. 4Bst. a (2. Satz streichen)</i></p> <p>...</p> <p><i>Übergangsbestimmungen</i></p> <p><i>Art. 16</i> (unverändert)</p> <p><i>Art. 19 (neu)</i></p> <p>¹ Die Eigenwirtschaftlichkeit des Verkehrs nach Artikel 36^{ter} Absatz 4 ist schrittweise zu verwirklichen.</p> <p>² Die Defizite, die im Verkehrsnetz 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.</p>

332 Artikel 36 bis

Der zweite Satz von *Absatz 1* sowie die *Absätze 2, 4 und 5* können aufgehoben werden. Ihr auf die Nationalstrassen beschränkter Inhalt ist im neuen Artikel 36^{ter}, der die Grundlage für die Umschreibung der Verkehrsnetze von nationaler Bedeutung bildet, in allgemeinerer Form inbegriffen. Das Gleiche gilt von der mit der Neuregelung der Treibstoffzölle beschlossenen Neufassung von Absatz 4; die dort vorgesehene generelle Übernahme des Nationalstrassenunterhaltes durch den Bund ergibt sich aus dem Absatz 2 des neuen Artikels 36^{ter}.

Der erste Satz von Absatz 1 sowie die Absätze 3 und 6 sind beizubehalten. Sie bilden die Grundlage des speziellen Nationalstrassenrechtes, an dem keine wesentlichen Änderungen vorgenommen werden sollen.

333 Der neue Artikel 36^{ter}

Dieser Artikel stellt die Verbindung des bisherigen Verkehrsverfassungsrechtes mit den zentralen Anliegen der GVK her. Die bestehenden Bundeskompetenzen auf dem Gebiet des Verkehrs werden nicht aufgehoben, aber es werden Anforderungen formuliert, wie sie in Zukunft anzuwenden sind. Die aufgrund des geltenden Verfassungsrechtes erlassene Gesetzgebung soll zunächst einmal auf gemeinsame Zielsetzungen hin ausgerichtet werden. Sie soll aber auch eine neue Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen beachten und deshalb jenen Bereich, der den Kantonen vorbehalten wird, nämlich die Sorge für den regionalen Verkehr, den Kantonen tatsächlich übertragen. Soweit diese Grundsätze in der heutigen Gesetzgebung noch nicht verwirklicht sind, lösen folglich die neuen Verfassungsbestimmungen auch die Revision jener Gesetze aus, die sich auf bestehende und weitergeltende Verfassungskompetenzen stützen. Der Artikel 36^{ter} beeinflusst jedoch nicht nur die Wahrnehmung bisheriger Zuständigkeiten. Er schafft daneben auch neue Kompetenzgrundlagen, so etwa für die Entlastung der Strassen vom Güterfernverkehr bei Gefährdung nationaler Interessen, für den Ausgleich der Verkehrslasten zwischen Bund und Kantonen und für die Verwirklichung des Grundsatzes der Eigenwirtschaftlichkeit der Verkehrsträger.

Die bereits bestehenden Verkehrskompetenzen des Bundes gelten unverändert weiter, soweit sie vom neuen Artikel 36^{ter} nicht relativiert oder eingegrenzt werden. Dies gilt namentlich für den Bereich der Verkehrssicherheit, der nach wie vor umfassend bundesrechtlich geregelt bleiben soll.

Zu den einzelnen Absätzen ist folgendes zu erwähnen:

333.1 Zu Artikel 36^{ter} Absatz 1

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. Wenn das Gesamtinteresse es verlangt, kann er auf dem Wege der Gesetzgebung Massnahmen treffen, um die Strassen vom Güterfernverkehr zu entlasten.

Absatz 1 übernimmt im wesentlichen den Artikel 36 des GVK-Vorschlages, jedoch in stark gekürzter Form. Zwar könnte der Bund schon heute im Rahmen seiner differenzierten Gesetzgebungskompetenzen für Schifffahrt, Eisenbahnen, Rohrleitungen, Post, Nationalstrassen, Strassenverkehr, Luftfahrt und Wanderwege gemeinsame verkehrspolitische Ziele festlegen. Im *ersten und zweiten Satz* von Absatz 1 wird jedoch dem Gesetzgeber ein entsprechender verbindlicher *Auftrag* erteilt. Damit soll bewusst ein Signal gesetzt werden, dass das bisherige sektorielle Denken durch die systematische Koordination der vorhandenen Bundeskompetenzen überwunden werden muss. Zusätzlich werden die obersten Ziele der zu verfolgenden gesamtheitlichen Verkehrspolitik ausdrücklich aufgeführt, nämlich die Befriedigung der Verkehrsbedürfnisse, der wirtschaftliche Mitteleinsatz und die Verbesserung der Auswirkungen auf Mensch und Umwelt. In welchem Verhältnis diese Ziele untereinander stehen, lässt sich nicht ein für alle Male auf der Verfassungsstufe festlegen. Die Gewichtung ist vielmehr durch Gesetz entsprechend den jeweiligen Verhältnissen zu regeln. Selbstverständlich sind die Ziele der Verkehrspolitik jederzeit auch auf die übrigen in der Bundesverfassung und der Bundesgesetzgebung ausdrücklich oder stillschweigend enthaltenen staatlichen Zielsetzungen abzustimmen, wie z. B.:

- freiheitliche und föderalistische Staatsordnung
- Aufgaben der Raumplanung (Art. 22^{quater} BV)
- Aufgaben des Gewässer-, Natur- und Heimat- sowie des Umweltschutzes (Art. 24^{bis}, 24^{sexies}, 24^{septies} BV)
- Schutz wirtschaftlich bedrohter Landesteile (Art. 31^{bis} Abs. 3 Bst. c BV).

Das Postulat eines möglichst sparsamen Energieverbrauchs im Verkehr, das in den Vernehmlassungen zur GVK vielfach unterstrichen wurde, ist schon mit dem wirtschaftlichen Mitteleinsatz angesprochen, denn darunter sind nicht nur die Finanzen, sondern auch die natürlichen Ressourcen (Rohstoffe, Boden) zu verstehen. Es wird zudem mit dem Ziel einer besseren Berücksichtigung der Auswirkungen auf Mensch und Umwelt abgedeckt. Ferner wird diesbezüglich der neue Energieartikel 24^{octies} BV gemäss Bundesbeschluss vom 8. Oktober 1982 (BBl 1982 III 127) massgebend sein, sofern Volk und Stände ihn sanktionieren.

Der *dritte Satz* von Absatz 1 bringt die generelle Koordinationskompetenz des Bundes für alle Verkehrsbereiche zum Ausdruck. Diese geht weiter als die blosser Addition der bisherigen verfassungsmässigen Befugnisse, da auch die im ersten Satz vorangestellten Ziele zu beachten sind. In Berücksichtigung der verschiedenen zur GVK geäusserten Bedenken, die Betonung der Koordinationsaufgabe des Bundes könnte eine unerwünschte Zentralisierungstendenz auslösen, wird durch den Verweis auf die übrigen verfassungsmässigen Befugnisse des Bundes eine klare Eingrenzung vorgenommen. Es handelt sich um die Bundeskompetenzen in den beizubehaltenden Verkehrsartikeln (Art. 24^{ter}, 26, 26^{bis}, 36, 36^{bis} Abs. 1, 3 und 6, 37^{bis}, 37^{ter}, 37^{quater}). Die dort verankerten bisherigen Verkehrsmonopole des Bundes brauchen somit im Unterschied zum GVK-Entwurf im neuen Verfassungstext nicht aufgeführt zu werden. Zu beachten ist, dass verschiedene bestehende Kompetenzen (Rohrleitungen, PTT, Luftschifffahrt) nicht nur für den Verkehr, sondern für einen bestimmten Sachbereich ganz allgemein eine umfassende Gesetzgebungskompetenz des Bundes statuieren.

ren. Die vorgeschlagene Teilrevision der Bundesverfassung zur Realisierung der Gesamtverkehrskonzeption will daran nichts ändern. Sie hat nur Auswirkungen auf die verkehrspolitisch relevanten Elemente, die in die Gesamtkoordination einbezogen werden müssen.

Weil die bisherigen Monopole des Bundes im Verkehrswesen unangetastet bleiben, kann der *vierte Satz* von Absatz 1 auf eine einzige zusätzliche Eingriffsmöglichkeit des Bundes beschränkt werden. Es geht um die in den letzten 50 Jahren immer wieder aufgeworfene Frage, wie weit der Bund kompetent sein soll, den Güterverkehr auf der Strasse lenkenden Vorschriften zu unterwerfen.

Nach herrschender Lehre und konstanter Praxis ermöglicht die umfassende Gesetzgebungskompetenz des Bundes bezüglich der Schifffahrt (Art. 24^{ter} BV), der Eisenbahnen (Art. 26 BV), der Rohrleitungsanlagen zur Beförderung flüssiger und gasförmiger Brenn- und Treibstoffe (Art. 26^{bis} BV) und der Luftschifffahrt (Art. 37^{ter} BV) die Einführung von staatlichen Monopolen und Konzessionssystemen für die Zulassung von Transportunternehmungen. Diese Gesetzgebungskompetenz bezieht sich grundsätzlich sowohl auf die Personenbeförderung wie auf den Warentransport. Bei der Schifffahrt hat der Bund diese Möglichkeit nicht ausgenützt. Das Postregal (Art. 36 BV) schliesst nach bisheriger Ausführungsgesetzgebung auch das Monopol für die regelmässige und gewerbsmässige Personenbeförderung ein. Es bildet die Grundlage für die Reisepost der PTT sowie die Konzessionierung von Automobillinien und Luftseilbahnen.¹⁾ Im Postregal eingeschlossen ist das Monopol der Beförderung von Gütersendungen bis zu 5 kg Gewicht. Schwerere Sendungen sind deshalb frei, sofern sie nicht unter Monopole für einzelne Verkehrsträger fallen, z. B. den Eisenbahntransport. Seit den früher schon erwähnten Ordnungsversuchen für den Gütertransport mit Motorfahrzeugen in den dreissiger, vierziger und den frühen fünfziger Jahren, die auf Verfassungs- und Gesetzesstufe durch Volksentscheide verworfen worden sind, gilt es als feststehend, dass Artikel 36 BV keine Handhabe zur Einführung eines Güterverkehrsmonopols bietet, das über die übliche Paketbeförderung hinaus gehen würde. Auch Artikel 37^{bis} BV, der Bundesvorschriften über Automobile und Fahrräder vorsieht, bildet keine Grundlage für ein Güterverkehrsmonopol oder für die primäre Verfolgung verkehrspolitischer Ziele in der Strassenverkehrsgesetzgebung, wie Doktrin und Rechtspraxis übereinstimmend festhalten. Der Gütertransport auf der Strasse steht somit unter dem Schutz der Handels- und Gewerbefreiheit.

Die unterschiedliche rechtliche Ordnung des Güterverkehrs auf der Schiene und der Strasse hat die Entstehung von Wettbewerbsproblemen gefördert, die seit Jahrzehnten zu Auseinandersetzungen in der schweizerischen Verkehrspolitik geführt haben. Nicht zuletzt dank der in der Kommission GVK herbeigeführten Klärungen ist heute die Unersetzbarkeit des grössten Teils der Gütertransporte auf der Strasse allgemein anerkannt. Vor allem trifft dies auf die Versorgungsleistungen im lokalen und regionalen Bereich zu. Nur im Verkehr auf mittlere und längere Distanzen (etwa ab 100 km) stehen Schiene und Strasse im wesentlichen Umfang in Konkurrenz. Dass Verzerrungen der Wettbewerbssituation in diesem Bereich beseitigt werden müssen, ist grundsätzlich unbestritten. In den

¹⁾ Vgl. Art. 1 Postverkehrsgesetz (SR 783.01) sowie die nachgeordneten Verordnungen.

letzten Jahren hat sich zudem das Bedürfnis verstärkt, mit lenkenden Massnahmen des Staates den Einsatz der verschiedenen Verkehrsmittel beeinflussen zu können, wenn es sich darum handelt, schwerwiegende Nachteile für die Allgemeinheit aus dem Verkehr abzuwenden. Solche Nachteile sind beim Güterverkehr auf der Strasse etwa in folgenden Fällen denkbar:

- Überlastung von einzelnen Strassenverbindungen, insbesondere auf den Transitachsen, durch Schwerverkehrsfahrzeuge mit massiven Behinderungen des Personenverkehrs und unzumutbaren Umweltbeeinträchtigungen.
- Dauernde, räumlich verbreitete Überschreitung der festgelegten Grenzwerte für Lärm, Abgase und Erschütterungen durch schwere Motorfahrzeuge.
- Notwendigkeit der Einschränkung des Energieverbrauchs schwerer Motorfahrzeuge bei Versorgungenespässen.

In allen diesen Fällen ist zuerst mit polizeilichen Sicherheitsmassnahmen, gestützt auf das Strassenverkehrs- und Umweltschutzrecht, Abhilfe anzustreben. Nach den Grundsätzen der Marktwirtschaft und dem Prinzip der Verhältnismässigkeit kommt ein direkter lenkender Einfluss des Staates nur in Frage, wenn das Polizeirecht zur Bewältigung der Probleme nicht ausreicht. Generell ist zu bedenken, dass einschränkende Vorkehren allein den Gesamtinteressen nicht dienen, wenn nicht entsprechende bessere Alternativlösungen angeboten werden. In diesem Zusammenhang ist insbesondere an die Förderung des kombinierten Verkehrs und der Anschlussgeleise zu denken.

Alles in allem halten wir eine Verfassungsnorm für unerlässlich, die es dem Bund erlaubt, wenn nötig auch in Abweichung von der Handels- und Gewerbebefreiheit Massnahmen zur Beeinflussung des *Güterfernverkehrs* auf der Strasse vorzusehen.

Der im vierten Satz von Absatz 1 des Artikels 36^{ter} vorgeschlagene Text, der die Massnahmen auf den Fall einschränkt, dass «das Gesamtinteresse es verlangt», soll bewusst restriktiver verstanden werden als die Voraussetzung für die Abweichungen von der Handels- und Gewerbebefreiheit in Artikel 31^{bis} Absatz 3 BV («wenn es das Gesamtinteresse rechtfertigt»). Entgegen dem Vorschlag GVK wird jedoch auf einen zweiten Vorbehalt, nämlich wenn «andere Massnahmen versagen», verzichtet, da dieser bereits durch das allgemeingültige Verhältnismässigkeitsprinzip berücksichtigt wird. Eine zusätzliche Eingrenzung erfolgt dagegen durch die Umschreibung des zu verfolgenden Zweckes: «um die Strassen zu entlasten». Damit sind rein protektionistische Massnahmen zugunsten eines anderen Verkehrsträgers ausgeschlossen.

Wenn eine Massnahme derart präzise umschrieben wird, erübrigt sich gemäss geltender Verfassungsgebung ein ausdrücklicher Hinweis auf die Kompetenz zur Abweichung von der Handels- und Gewerbebefreiheit (siehe z. B. Art. 23^{bis}, 31^{ter} BV).

Gestützt auf den Gesetzgebungsvorbehalt der Bundesverfassung (vgl. Art. 85 Ziff. 2 und Art. 89) könnte es als selbstverständlich gelten, dass von der Handels- und Gewerbebefreiheit abweichende Massnahmen zur Beeinflussung des Güterfernverkehrs nur durch ein Bundesgesetz oder einen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss eingeführt werden können, womit der Vorbehalt des Referendums gegeben ist. Dennoch scheint es angezeigt, wie in anderen politisch

bedeutsamen Sachgebieten (vgl. z. B. Art. 22^{bis}, 22^{quater}, 34^{bis}, 36^{bis} BV), so auch hier im Verfassungstext ausdrücklich auf den Gesetzgebungsweg zu verweisen.

Die Definition des Begriffs des «Güterfernverkehrs», vor allem die Abgrenzung zum Nahverkehr, wird dem Gesetzgeber überlassen, damit die zu treffenden Massnahmen, die Ausnahmesituationen voraussetzen, den dann herrschenden Verhältnissen angepasst werden können. Wann sich solche Massnahmen aufdrängen, kann heute noch nicht gesagt werden. Dies hängt von der Entwicklung des Strassenverkehrs, bzw. von der Wirksamkeit der polizeirechtlichen «Bremsen» ab (z. B. niedrige Höchstgewichte, Nachtfahrverbot für Lastwagen, Fahrverbote auf einzelnen Strecken der Transitachsen). Bei jeder Einschränkung des Güterfernverkehrs auf der Strasse ist zu berücksichtigen, dass die Requisitionsbasis für schwere Nutzfahrzeuge, insbesondere Lastwagen, nicht zu weit absinkt, damit die Grundausrüstung der Armee und der Kriegswirtschaft gewährleistet bleibt.

333.2 Zu Artikel 36^{ter} Absatz 2

² Der Bund stellt 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.

Absatz 2 bildet die Grundlage für eine neue Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Kantonen im Verkehr (vgl. hierzu Kap. 22). Die bestehenden Sachkompetenzen des Bundes in den verschiedenen Verkehrsbereichen, die insbesondere jede im nationalen Interesse erforderliche Regelung betrieblicher Fragen gestatten, sind bei der Auslegung der neuen Bestimmung mitzubersichtigen. Dieser Absatz findet überdies seine Ergänzung in Absatz 3, wo der analoge kantonale Verantwortungsbereich umschrieben wird.

Der *erste Satz* von Absatz 2 überbindet dem Bund die Verantwortung für die Verkehrsinfrastrukturen von nationaler Bedeutung, deren Anpassung an die Erfordernisse der Zukunft eine zentrale Aufgabe der nächsten Jahrzehnte im Verkehr darstellt. Der Begriff «sicherstellen» bedeutet mehr als eine blosser Rechtssetzungskompetenz. Er schliesst die Pflicht zur Verwirklichung ein. Die «Verkehrsnetze von nationaler Bedeutung» beziehen sich auf alle Verkehrsträger. Dies führt zu einer beträchtlichen Ausweitung des bisher in Artikel 36^{bis} BV auf die Nationalstrassen beschränkten Bundesauftrages. Er gilt nun auch für das Schienennetz, die Wasserstrassen, die Infrastruktur der Luftfahrt sowie die Rohrleitungen. Zudem wird die Bundesverantwortung generell auf den *Unterhalt* ausgedehnt. Diese Erweiterung ist bezüglich der Nationalstrassen bereits im Bundesbeschluss über die Neuregelung bei den Treibstoffzöllen vom 8. Oktober 1982 enthalten (Art. 36^{bis}, neuer Abs. 4).

Der Bund ist frei, die praktische Durchführung von Planung, Bau und Unterhalt der nationalen Verkehrsnetze wie bei den Nationalstrassen den Kantonen anzuvertrauen oder wie bei den Bahnen den Verkehrsunternehmungen bzw. bei den Rohrleitungen privaten Trägerschaften zu überlassen. Die Einzelheiten sind auf der Gesetzgebungsstufe zu regeln, wobei das bewährte Nationalstrassen-

recht als Muster für die übrigen Verkehrsträger dienen kann. Von spezieller Bedeutung ist im vorgeschlagenen Text die Einschlebung «unter Mitwirkung der Kantone». Dadurch wird die Bundesaufgabe nicht relativiert, jedoch den Kantonen verfassungsrechtlich zugesichert, dass sie bei Planung, Bau und Unterhalt der nationalen Netze mitwirken können, was ihrem lebenswichtigen Interesse an den schweizerischen Hauptverbindungen Rechnung trägt. Diese Verbindungen präjudizieren nicht nur weitgehend die Gestaltung der regionalen Verkehrsnetze, für welche die Kantone zu sorgen haben (vgl. Ausführungen zu Abs. 3), sondern auch andere raumplanerische Belange (Siedlungsentwicklung, Industriestandorte, usw.). Art und Umfang dieser kantonalen Mitwirkung werden ebenfalls im Gesetz näher zu konkretisieren sein. Sie können von Verkehrsträger zu Verkehrsträger verschieden geregelt werden.

Die «Verkehrsnetze von nationaler Bedeutung» werden im *zweiten Satz* von Absatz 2 definiert. Durch den Hinweis auf die Verbindungen zwischen den Regionen und auf den Fernverkehr soll klargestellt werden, dass nicht das rechtlich-organisatorische Statut der Linien (z. B. nicht das gesamte SBB-Netz), sondern die Funktion der einzelnen Linien für die Netzeinteilung massgebend sein soll. Die Formulierung ist etwas weiter gefasst als der zweite Satz des geltenden Artikels 36^{bis} Absatz 1 BV bezüglich der Nationalstrassen, der deshalb zu streichen ist. Sie gibt dem Gesetzgeber genügend Entscheidungsfreiheit, um den unterschiedlichen Verhältnissen bei den Verkehrsträgern sowie späteren Veränderungen, unter anderem bei der regionalen Entwicklung und den internationalen Verknüpfungen, Rechnung tragen zu können. Neben den im Vordergrund stehenden Hauptverbindungen auf Strasse und Schiene sowie der Infrastruktur für die internationale Luftfahrt (Landesflughäfen) fallen in den Bereich der primären Bundesverantwortung auch die Anschlüsse der Schweiz an die internationalen Binnenwasserstrassen und die für die Landesversorgung wichtigen Rohrleitungsanlagen. Wir möchten aber nochmals betonen, dass von der pragmatisch entwickelten gegenwärtigen Arbeitsteilung beim Luftverkehr, in der Binnenschifffahrt und bei den Rohrleitungen nur abgewichen werden soll, wenn die allgemeinen Landesinteressen dies erfordern.

Der *dritte Satz* von Absatz 2 hält fest, dass der Bund im Rahmen seiner Sachkompetenz und der damit verbundenen Verpflichtungen bei allen Verkehrsträgern konsequenterweise auch für die Finanzierung zu sorgen hat. Deshalb werden die auf die Nationalstrassen beschränkten Absätze 4 und 5 von Artikel 36^{bis} BV in der heute geltenden Fassung und auch Absatz 4 in der neuen Fassung gemäss Bundesbeschluss über die Neuregelung bei den Treibstoffzöllen vom 8. Oktober 1982 überflüssig; sie können aufgehoben werden. Die Aufhebung bewirkt, dass die im erwähnten Bundesbeschluss vom 8. Oktober 1982 ebenfalls vorgesehene direkte Übernahme eines Teils der Kosten des Betriebes der Nationalstrassen durch den Bund wieder entfällt. Diese Übernahme beschränkt sich gleich wie beim nationalen Netz des öffentlichen Verkehrs auf die Kosten des Unterhalts. Doch gehört der ganze Aufwand für den Betrieb zu den Gesamtleistungen der Kantone für den Verkehr, welche für die Berechnung des Lastenausgleichs massgebend sind. In materieller Hinsicht ist deshalb für die Kantone keine Schlechterstellung zu erwarten.

Entsprechend dem Prinzip der Aufgabenteilung, wonach Sach- und Finanzie-

rungszuständigkeit möglichst übereinstimmen sollen, wird mit voller Absicht vorgeschlagen, dass der Bund die Verkehrsnetze von nationaler Bedeutung «zur Hauptsache» zu finanzieren hat. Der Bundesverpflichtung, den grössten Teil der Finanzierung in diesem Bereich selber sicherzustellen, stehen die künftigen Kantonsaufgaben bei den regionalen Verkehrsnetzen gegenüber.

Der Bund soll jedoch nach wie vor in einem bestimmten Ausmass für die Finanzierung der Verkehrsnetze von nationaler Bedeutung auch Dritte heranziehen können. Sowohl bei den Beratungen der Kommission GVK als auch im Rahmen der Vernehmlassung haben die Kantone eine Mitbeteiligung an den Kosten für die Strassen von nationaler Bedeutung gewünscht. Sie bildet ein logisches Korrelat zum kantonalen Mitwirkungsrecht bei der Planung, dem Bau und dem Unterhalt. Zudem trägt sie der Tatsache Rechnung, dass sich auf den nationalen Verkehrsnetzen vielfach auch regionaler oder gar lokaler Verkehr abwickelt. Für die Infrastruktur der Eisenbahnen von nationaler Bedeutung ist jedoch in der Regel keine kantonale Mitfinanzierung beabsichtigt.

333.3 Zu Artikel 36^{ter} Absatz 3

³ Die Kantone sorgen für den regionalen Verkehr. Der Bund gleicht ihre Lasten so aus, dass kein Kanton gesamthaft unverhältnismässige Leistungen für den Verkehr erbringen muss. Er erlässt zur Sicherstellung eines leistungsfähigen Gesamtverkehrssystems Grundsätze für die Förderung und die Ausgestaltung des regionalen öffentlichen Verkehrs.

Absatz 3 umschreibt im *ersten Satz* den künftigen kantonalen Verantwortungsbereich mit dem Begriff des regionalen Verkehrs. Darunter sind einmal alle Verkehrsinfrastrukturen zu verstehen, welche nicht zum Netz von nationaler Bedeutung gehören. Gemeint ist aber auch der den Bedürfnissen der Bevölkerung angemessene Betrieb des regionalen öffentlichen Verkehrs. Seine zeitgemässe Ausgestaltung steht hier eindeutig im Vordergrund, während Infrastrukturaufgaben im Verhältnis zum Verkehrsnetz von nationaler Bedeutung in Anbetracht des bereits erwähnten Entwicklungsstandes vielfach zweitrangiger Natur sind. Mit dem Wort «sorgen» soll zum Ausdruck gebracht werden, dass es Aufgabe der Kantone ist, für alle diese Belange einzustehen. Hingegen wird den Kantonen nicht vorgeschrieben, wie die Aufgaben bezüglich der einzelnen Verkehrsträger zu lösen sind. Die Kantone sind auch frei, diese mit den Gemeinden den Verhältnissen entsprechend aufzuteilen.

Im Bereich des privaten Strassenverkehrs ändert sich gegenüber der heutigen Lage wenig. Neu ist dagegen, dass die Kantone auch für Infrastruktur und Betrieb der regionalen Netze des öffentlichen Verkehrs zu sorgen haben. Die Gesetzgebungszuständigkeit für den Eisenbahnverkehr sowie für die regelmässige und gewerbsmässige Personenbeförderung gemäss Postregal, für die Schifffahrt, für die Luftfahrt und für die Rohrleitungstransporte liegt zwar nach wie vor primär beim Bund. Die bestehende Ordnung auf Gesetzes- und Verordnungsstufe muss jedoch an die Aufgabenteilung angepasst werden, wozu Absatz 2 und 3 von Artikel 36^{ter} als Leitlinie dienen. Insbesondere sind den Kantonen ihrer neuen Verantwortung entsprechende Gestaltungsrechte für die Beeinflussung

des öffentlichen Verkehrs auf Schiene, Strasse und Wasser einzuräumen, was auch eine teilweise Delegation der Konzessionshoheit des Bundes einschliessen kann.

Um Bedenken vorzubeugen, durch eine «Kantonalisierung» des regionalen öffentlichen Verkehrs werde die bisher weitgehend einheitliche Betriebsgestaltung im zwischenregionalen Verkehr, insbesondere bei Linien, welche die Kantons- grenzen überschreiten oder die Verbindung mit dem Fernverkehrsnetz herstellen, zum Nachteil der Benutzer zerstört, statuiert der *dritte* Satz ausdrücklich eine dauernde Ordnungspflicht des Bundes. Die zu erlassenden Grundsätze über die Förderung und die Ausgestaltung des regionalen öffentlichen Verkehrs bilden den Rahmen der Handlungsfreiheit der Kantone, um die Funktionstüchtigkeit und Effizienz des ganzen Verkehrssystems im Sinne der Ziele der schweizerischen Gesamtverkehrskonzeption zu sichern. Sie sollen es ermöglichen, Betriebsleistungen und Tarife sowohl zwischen regionalem und nationalem Verkehr als auch für den Verkehr auf Regionallinien, der über mehrere Kantone führt, abzustimmen. Zu koordinieren sind auch der regionale Personenverkehr und der nationale Güterverkehr. Oberste Zielsetzung bei allen diesen Fragen wird sein, die Attraktivität des gesamtschweizerischen öffentlichen Verkehrssystems zu wahren, bzw. zu erhöhen. In jedem Falle muss die Bundesaufsicht weiterhin die Betriebssicherheit gewährleisten. Nicht zuletzt ist auch die Vermittlerrolle des Bundes bei Differenzen zwischen den Kantonen aufrechtzuerhalten. Indem sich der Bund aber bei der Gestaltung des regionalen öffentlichen Verkehrs auf die Festlegung von Grundsätzen beschränkt, will er deutlich machen, dass für die Kompetenzen der Kantone ein möglichst breiter Raum verbleiben soll.

Die Verpflichtung, im Rahmen der Bundesgrundsätze für den regionalen Verkehr zu sorgen, setzt voraus, dass die Kantone über die notwendigen finanziellen Mittel verfügen. Auch hier werden sich bezüglich der Strasseninfrastruktur keine neuen grundsätzlichen Probleme ergeben. Dies ist um so weniger der Fall, als die Kantone durch den Bund beim nationalen Strassennetz entlastet werden. Im übrigen sollen die Kantone weiterhin und vermehrt an den Treibstoffzolleinnahmen partizipieren. Diese Zusicherung ergibt sich aus dem *zweiten* Satz von Absatz 3, wonach der Bund durch einen Lastenausgleich gewährleistet, dass kein Kanton gesamthaft unverhältnismässige Leistungen für den Verkehr erbringen muss, in Verbindung mit Artikel 37 Absatz 1, wonach die für den Verkehr reservierten Mittel des Bundes auch für Beiträge an die Kantone bestimmt sind. Damit werden die detaillierten Bestimmungen im bisherigen Artikel 36^{ter} Absatz 1 Buchstaben b–e BV über die Bundesbeiträge an die kantonalen Strassenlasten überflüssig, ebenso wie die Aufzählungen in Artikel 36^{ter} des Bundesbeschlusses über die Neuregelung bei den Treibstoffzöllen vom 8. Oktober 1982. Wir verweisen dazu auch auf den vorgeschlagenen neuen Absatz 2 von Artikel 37 BV.

Der zitierte zweite Satz von Absatz 3 umschreibt den im seinerzeitigen GVK-Verfassungsentwurf nur knapp erwähnten Lastenausgleich zwischen Bund und Kantonen ausführlicher. Zugrunde liegt die Überzeugung, dass die neue sachbezogene Verteilung der Zuständigkeiten nach nationalen und regionalen Verkehrsaufgaben politisch nicht realisierbar ist, wenn sie zu Lastenverschiebungen

führt, die ein zielkonformes Handeln und Zusammenwirken aller bundesstaatlichen Ebenen verunmöglichen. Aufgaben und Mittel müssen in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen. Die Gewährleistungspflicht des Bundes zugunsten der Kantone ist dreistufig:

1. Für die gegenüber der bisherigen Ordnung unveränderten Aufgaben im Verkehrsbereich sollen den Kantonen weiterhin angemessene Bundesbeiträge zukommen.
2. Für neue Verkehrsaufgaben werden den Kantonen zusätzliche Finanzierungsmittel zugewiesen, um Mehrbelastungen zu verhindern, die im Vergleich zur bisherigen Situation oder zum Aufwand für die übrigen Zuständigkeitsbereiche unverhältnismässig wären.
3. Stossende Unterschiede der Belastung aus den Leistungen für den Verkehr, wie sie heute unter den Kantonen noch bestehen, sind abzubauen.

Die beiden letzten Ausgleichsverpflichtungen haben eine besondere Bedeutung für den *regionalen öffentlichen Verkehr*, welcher inskünftig in erster Linie der Verantwortung der Kantone anvertraut wird, soweit die Unternehmungen seine zeitgemässe Ausgestaltung nicht aus eigener Kraft sicherzustellen vermögen. Mit der die neue Aufgabenteilung begleitenden ausgleichenden Mitwirkung des Bundes wird erreicht, dass kein Kanton die ihm zugewiesene verkehrspolitische Rolle aus finanziellen Gründen nicht zu spielen vermag.

Von besonderer Bedeutung für den Lastenausgleich ist im zweiten Satz das Wort «gesamthaft». Danach sind für den Ausgleich alle Lasten der Kantone aus dem Verkehr insgesamt anzurechnen, ob sie sich auf den einen oder anderen Verkehrsträger beziehen, die Infrastruktur oder den Betrieb betreffen. Zu berücksichtigen sind nicht nur die direkten Leistungen der Kantone für den Regionalverkehr, sondern auch diejenigen ihrer Gemeinden, soweit sie diese zur Mitbeteiligung verpflichten. Wie der Ausgleich konkret vorzunehmen ist, wird in der Gesetzgebung zu regeln sein.

Der zusätzlichen Erläuterung bedarf noch der erste Teil des *dritten Satzes* von Absatz 3, wonach der Bund Grundsätze über die *Förderung des regionalen öffentlichen Verkehrs* erlässt. Bei der Festlegung dieser Rahmenbestimmungen geht es um zwei verschiedene Aspekte.

Einerseits ist sicherzustellen, dass die Kantone den schon erwähnten Lastenausgleich des Bundes für ihre neue Aufgabe im Bereich des öffentlichen Verkehrs bedarfsgerecht und gesamtverkehrskonform einsetzen. Wir denken hier keineswegs an engmaschige Subventionsvorschriften alten Stils. Allgemeine Leitlinien dürften genügen, um den in einzelnen Vernehmlassungen zur GVK geäusserten Befürchtungen entgegenzuwirken, die Entlastung der Kantone bei den Strassen werde nicht dem regionalen öffentlichen Verkehr zugutekommen. Wie neueste Beispiele zeigen, sind die Kantone durchaus in der Lage und auch gewillt, die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel entsprechend der Bedeutung des öffentlichen Verkehrs für die Verkehrsbedienung ihrer Bevölkerung überlegt und gezielt einzusetzen.

Andererseits soll auch der Bund selber sich an die zu erlassenden Förderungsgrundsätze halten. Der Lastenausgleich an die Kantone ist so zu handhaben,

dass der regionale öffentliche Verkehr den Zielsetzungen von Artikel 36^{ter} Absatz 1 entsprechend ausgestaltet werden kann. Darin eingeschlossen ist die Möglichkeit zu eigenen Förderungsmassnahmen des Bundes im gesamtschweizerischen Interesse, wie sie in der GVK-These 16 postuliert werden.

333.4 Zu Artikel 36^{ter} Absatz 4

⁴ Die Benützer der Verkehrsnetze müssen in der Regel die von ihnen verursachten Kosten langfristig decken. Bund, Kantone und Gemeinden bezahlen die gemeinwirtschaftlichen Leistungen, die sie veranlassen.

Absatz 4 enthält das Prinzip der Eigenwirtschaftlichkeit des Verkehrssystems und die Regelung seiner praktischen Durchsetzung. Das Prinzip gilt für jeden einzelnen Verkehrsträger, d. h. die Strasse, die Eisenbahn, die Luftfahrt, die Schifffahrt und die Rohrleitungen, darüber hinaus aber auch für einzelne Benützerkategorien, die in der Vollzugsgesetzgebung noch näher abzugrenzen sind, z. B. Personenverkehr und Güterverkehr. Die verursachten Kosten sind bei der Strasse durch die Benützer in der Form öffentlicher Abgaben (vgl. Art. 37 Abs. 1 Ziff. 2 des Entwurfes) zu vergüten. Beim öffentlichen Verkehr haben dafür die Verkehrsunternehmungen, d. h. die Regiebetriebe des Bundes (SBB und Reisepost PTT) und die Konzessionäre, aufzukommen (vgl. Art. 37 Abs. 1 Ziff. 1 Bst. b des Entwurfes), die sie an ihre Verkehrskunden weiterverrechnen. Damit gilt auf der ganzen Linie eine marktwirtschaftliche Betrachtungsweise, was wiederum bedingt, dass den Unternehmen des öffentlichen Verkehrs die entsprechende unternehmerische Freiheit eingeräumt wird, damit sie die Möglichkeiten des Marktes auch ausschöpfen können. Dieses GVK-Ziel kann aber schon im Rahmen der geltenden Verfassungsnormen (Art. 26, 36 und 37^{ter} BV) verfolgt werden und braucht deshalb in der Revisionsvorlage nicht mit besonderen neuen Rechtssätzen verankert zu werden.

Absatz 4 ist bewusst elastisch formuliert, um dem Gesetzgeber je nach den konkreten Gegebenheiten unterschiedliche Lösungen zu ermöglichen. Im *ersten Satz* nehmen die Worte «in der Regel» darauf Bedacht, dass der Bund die Autonomie der Kantone bezüglich der Finanzierung der regionalen und lokalen Strassennetze über die erwähnten Leistungen des Bundes zu Lasten der Aufgabengruppe «Privater Verkehr» hinaus nicht beschränken will. Zudem sind Ausnahmen vom Eigenwirtschaftlichkeitsprinzip weiter zu tolerieren, wenn diesem internationale Vereinbarungen entgegenstehen.

Als Folge des Grundsatzes der Eigenwirtschaftlichkeit wird im *zweiten Satz* von Absatz 4 festgehalten, dass Bund, Kantone und Gemeinden die von ihnen veranlassten gemeinwirtschaftlichen Leistungen voll bezahlen müssen. Unter welchen Voraussetzungen die Verkehrsunternehmungen zu solchen gemeinwirtschaftlichen Leistungen verpflichtet werden können, hat die Gesetzgebung zu bestimmen. Diese soll ebenfalls festlegen, dass die gemeinwirtschaftlichen Leistungen und ihre Abgeltung grundsätzlich im voraus zwischen der Verkehrsunternehmung und dem Gemeinwesen auszuhandeln sind und wie sie vergütet werden. Eine solche Lösung setzt einen transparenten Kostenausweis nach Strecken und Beförderungsarten voraus, wofür im öffentlichen Verkehr noch umfangreiche Vorarbeiten zu leisten sind. Wenn aber einmal Berechnung, Aus-

handlung und Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen nach den GVK-Empfehlungen voll spielen, entfällt jede nachträgliche pauschale Defizitdeckung, vorausgesetzt, dass auch die übrigen Bedingungen gemäss These 25 erfüllt sind; siehe dazu Artikel 19 der Übergangsbestimmungen BV (Kap. 343.4).

334 Der neue Artikel 37

Der vorgeschlagene neue Artikel 37 übernimmt inhaltlich weitgehend die Vorschläge der Kommission GVK. Im Sinne einer Vereinfachung und Klarstellung ist er nun aber auf eine reine Finanzierungsnorm reduziert. Beigefügt wurde Absatz 2, der Einzelheiten aus Artikel 36^{ter} des Bundesbeschlusses über die Neuregelung bei den Treibstoffzöllen vom 8. Oktober 1982 in vereinfachter Form übernimmt.

334.1 Zu Artikel 37 Absatz 1

¹Ausser für die von ihm veranlassten gemeinwirtschaftlichen Leistungen verwendet der Bund für den Verkehr, mit Einschluss der Beiträge an die Kantone, folgende Mittel:

1. Für den öffentlichen Verkehr:
 - a. einen Grundbeitrag im Ausmass von 5 Prozent seiner Steuer- und Zolleinnahmen;
 - b. Vergütungen der Verkehrsunternehmen 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 von ihnen verursachten ungedeckten Kosten.

Nachdem bisher nur die Strassen von einer zweckgebundenen Finanzierung profitierten, verankert dieser Absatz den Grundsatz, dass der Bund inskünftig die Bereitstellung der notwendigen Mittel für alle seine Aufgaben im gesamten Verkehrssystem verfassungsrechtlich garantiert, um die Investitionen, die nach der Natur der Sache stets langfristig sind, auch durchhalten zu können. Was sich in mehr als 20 Jahren für die Finanzierung der Nationalstrassen bewährt hat, soll der Idee nach auf die nationalen Netze der anderen Verkehrsträger ausgedehnt werden. Ohne eine solche Garantie auf der Stufe der Verfassung wäre die dringend nötige Verbesserung der Konkurrenzbedingungen des öffentlichen Verkehrs gegenüber dem privaten Motorfahrzeugverkehr zum voraus in Frage gestellt.

Der Ausdruck «mit Einschluss der Beiträge an die Kantone» will klarstellen, dass die Kantone im Rahmen der Aufgabenteilung beim Verkehr und des damit verbundenen Lastenausgleichs weiterhin an den für den privaten Verkehr zweckgebundenen Bundeseinnahmen partizipieren. Das trifft insbesondere für die Treibstoffzollerträge zu, die in Absatz 1 Ziffer 2 geregelt sind. Den Kantonen soll aber auch ein Anteil an dem vom Bund für den öffentlichen Verkehr

reservierten Mitteln zufließen, wenn dies der Lastenausgleich oder eine gezielte verkehrspolitische Massnahme erfordern.

Die Vergütungen für die vom Bund selber verlangten gemeinwirtschaftlichen Leistungen ist von der speziellen Finanzierung gemäss Artikel 37 Absatz 1 ausgenommen. Es wird sich aufgrund der neuen Aufgabenteilung, welche den Regionalverkehr der Verantwortung der Kantone überträgt, nach einer unvermeidlichen Übergangsphase nicht mehr um hohe Beträge handeln. Sie sind ihrem Inhalt nach nicht primär verkehrspolitisch bedingt und deshalb den Sachgebieten zuzuordnen, deren Zielsetzungen sie dienen (z. B. die neu zu regelnde Tarifannäherung der Strukturpolitik).

Die Ziffern 1 und 2 von Absatz 1 legen die Mittelbeschaffung für den öffentlichen und für den privaten Verkehr fest. Gleichzeitig bilden sie die Kompetenznormen zur Erhebung der erforderlichen Vergütungen und Abgaben.

Unter dem «Öffentlichen Verkehr» werden diejenigen Verkehrsnetze verstanden, deren Erstellung und Betrieb einem Bundesmonopol unterstehen, d. h. vorweg die Eisenbahnen. Mit dem «Privaten Verkehr» ist der motorisierte Strassenverkehr, bzw. das Strassennetz angesprochen. Daneben sind aber noch Kombinationen zu berücksichtigen, wie der öffentliche Verkehr auf der Strasse (Reisepost und konzessionierte Automobilbetriebe) und die Schifffahrt, welche für den regelmässigen Personenverkehr auf den schweizerischen Gewässern ebenfalls konzessionspflichtig ist, im übrigen jedoch ein freies Gewerbe darstellt. Auch im Luftverkehr gibt es einen öffentlichen und einen privaten Bereich, dergleichen bei den Rohrleitungen, die aber finanziell vollständig privatwirtschaftlich betrieben werden. Aus diesen Gründen wird das Begriffspaar des öffentlichen und privaten Verkehrs gemäss den Ziffern 1 und 2 von Artikel 37 Absatz 1 durch den Gesetzgeber noch näher zu umschreiben sein.

Ziffer 1 nennt die Quellen, aus denen die Aufgaben des Bundes für den öffentlichen Verkehr gemäss den Absätzen 2 und 3 des Artikels 36^{ter} zu finanzieren sind. Als Basis dient statt des seinerzeit von der Kommission GVK anvisierten Zuschlags zur Warenumsatzsteuer bzw. eines Anteils an einer allfälligen Mehrwertsteuer neu der Gegenwert von 5 Prozent der gesamten Steuer- und Zolleinnahmen des Bundes (Bst. a)¹⁾. Mit dieser Leistung – und den unter b genannten Vergütungen – hat die Verkehrspolitik, abgesehen von der Abgeltung der durch den Bund selber verlangten gemeinwirtschaftlichen Leistungen, auszukommen. Weitere Zuschüsse sind, nach einer Anlaufphase, nicht mehr möglich. Detaillierte Rechnungen haben ergeben, dass dieser Ansatz langfristig ausreicht. Die neue Norm bedeutet somit gleichzeitig eine Absicherung des Bundeshaushaltes gegen Überraschungen auf dem Verkehrssektor.

Die unter *Buchstabe b* genannten Vergütungen der Verkehrsunternehmen für die Benützung der nationalen Verkehrsnetze bilden das Pendant zu den Strassenbenützungsabgaben (vgl. dazu unter Ziff. 2 insb. Bst. c). Sie sind das Entgelt dafür, dass der Bund die Finanzierung der Investitionen für die nationalen Netze des öffentlichen Verkehrs inskünftig selber übernimmt. Die Vergütungen sind so zu berechnen, dass sie im Prinzip langfristig die Infrastrukturkosten (Zinsen,

¹⁾ Inkl. die nach Ziffer 2 für den privaten Verkehr zweckgebundenen Mittel.

Amortisationen der Investitionen und den aktivierbaren Teil des Unterhalts) decken.

Ziffer 2 regelt die Finanzierung vor allem des Strassenbaus und -unterhalts sowie auch anderer dem privaten Verkehr dienender Verkehrsinfrastrukturen, soweit sich der Bund gemäss Artikel 36^{ter} daran zu beteiligen hat. Die *Buchstaben a und b* enthalten im Prinzip die für die Strassenfinanzierung bestehende Lösung, aber mit Beschränkung des Anteils am Treibstoffgrundzoll auf 50 Prozent sowie ohne die Einzelheiten und Begrenzungen, wie sie bisher im Artikel 36^{ter} BV umschrieben waren. Diese würden der neuen Aufgabenteilung mit der verstärkten Zuwendung von Mitteln der Aufgabengruppe «Privater Verkehr» an die Kantone im Wege stehen. Die bei den Treibstoffzöllen und den Zollzuschlägen beigefügte Alternative der entsprechenden Verbrauchssteuern übernimmt die Regelung von Artikel 41^{ter} Absatz 4 Buchstabe a BV, aber ohne den Zusatz «zu motorischen Zwecken», da eine solche Verwendung bei Treibstoffen selbstverständlich ist. Dort kann somit der zweite Satz gestrichen werden.

Zu Buchstabe a ist nochmals zu erwähnen, dass dieser auf die Aufzählung der im Bundesbeschluss über die Neuregelung bei den Treibstoffzöllen (Art. 36^{ter} Abs. 1 BV) vom 8. Oktober 1982 vorgesehenen besonderen Verwendungszwecke verzichtet, weil diese entweder in der allgemeinen Zuordnung «für den privaten Verkehr» enthalten sind, oder aber durch Absatz 2 von Artikel 37 abgedeckt werden.

Buchstabe c ermöglicht dem Gesetzgeber die Einführung weiterer Abgaben der Verkehrsteilnehmer. Ihre Art wird bewusst offen gelassen. Sie sind aber insofern nach oben begrenzt, als sie ausdrücklich zum Ausgleich der von den Verkehrsteilnehmern verursachten, nicht anderweitig gedeckten Kosten bestimmt sind. Dementsprechend werden als Grundlage für die Bemessung solcher Abgaben spezielle Rechnungen zu führen sein, welche die Kostendeckung der einzelnen Benützerkategorien ausweisen. Rechtlich kann es sich um Kausalabgaben im Sinne von Benützungsgebühren oder um sogenannte Kostenanlastungssteuern handeln. Was unter den relevanten Kosten zu verstehen ist, muss durch das Gesetz näher definiert werden. Dem Grundsatz nach geht es um geldmässig bestimmbare Werte, die sich aus den Aufwendungen der öffentlichen Hand ergeben und sich nach objektiven Kriterien bestimmten Verkehrsteilnehmern zu rechnen lassen. Der Verfassungstext schliesst nicht aus, dass der Gesetzgeber neben den Wegekosten im engeren Sinne (Erstellung und Unterhalt der Infrastruktur) ergänzend auch soziale Kosten und Nutzen berücksichtigt.

Hauptvoraussetzung einer möglichen Ausschöpfung der unter Buchstabe c umschriebenen Kompetenzen ist aber zur Zeit die Bereinigung der Strassenrechnung. Da die mit ihrer Überprüfung beauftragte Fachkommission eine Reihe von grundsätzlichen Abklärungen postuliert hat, ist bis zur endgültigen Beschlussfassung ein grösserer Zeitaufwand erforderlich. Wir hoffen, dass die weiteren Untersuchungen zu Resultaten führen, die plausibel sind und allseits anerkannt werden. Die Einführung von Strassenbenützungsabgaben wird auch nachher noch eine schwierige politische Aufgabe sein, da mit starken Interessengegensätzen zu rechnen ist und auch internationale Komplikationen auftreten können. Entsprechend sorgfältig muss jeder Realisierungsschritt vorbereitet werden.

334.2 Zu Artikel 37 Absatz 2

² Für Massnahmen im Interesse der Gesamtheit der Verkehrsteilnehmer, wie die Entflechtung des Verkehrs, die Hebung der Sicherheit und den Schutz gegen Naturgewalten und Immissionen, sowie für den Lastenausgleich an die Kantone kann der Bund entsprechend der Interessenlage sowohl die für den öffentlichen Verkehr als auch die für den privaten Verkehr bestimmten Mittel einsetzen.

Absatz 2 ist gegenüber den GVK-Verfassungsempfehlungen neu. Damit greifen wir teilweise auf Ihre Beschlüsse über die Neuregelung bei den Treibstoffzöllen zurück. Die dort in Artikel 36^{ter} Absatz 1 unter den Buchstaben c und d vorgesehenen Möglichkeiten, zweckgebundene Erträge aus den Treibstoffzöllen für Massnahmen zur Trennung des Verkehrs oder zum Schutz gegen Umwelt- und Landschaftsbeeinträchtigungen oder gegen Naturgewalten zu verwenden, sind in der vorgeschlagenen Fassung enthalten; sie umschreibt jedoch die zu finanzierenden Massnahmen mit den allgemeinen Begriffen der Entflechtung des Verkehrs, der Hebung der Sicherheit und des Schutzes gegen Naturgewalten und Immissionen. Die Aufzählung ist nicht abschliessend. Bei allen Verkehrsträgern können weitere Aufgaben unterstützt werden, welche im Interesse der Gesamtheit der Verkehrsteilnehmer liegen.

Zudem wird der Lastenausgleich an die Kantone ausdrücklich erwähnt, weil ohne denselben die Kantone keine Verkehrspolitik betreiben können, welche auf regionaler Ebene die Interessen aller Verkehrsteilnehmer wahrt. Die Verwendung der Übertragungen an die Kantone kleinlich festlegen zu wollen, würde der Grundidee der Gesamtverkehrskonzeption widersprechen. Selbstverständlich kommt aber ein Einsatz dieser Mittel ausserhalb des Verkehrsbereichs nicht in Frage.

Bei einer gesamtheitlichen Betrachtung des Verkehrs sind logischerweise die Vorkehren gemäss Absatz 2 sowohl aus den Mitteln für den öffentlichen Verkehr als auch aus den Treibstoffzolleinnahmen zu finanzieren. Dabei ist aber, wie ausdrücklich festgehalten wird, «entsprechend der Interessenlage» vorzugehen. Die Aufwendungen sollen den Rechnungen der Verkehrsträger in dem Umfang belastet werden, in dem sie von den Massnahmen Vorteile ziehen. Auch das im nachfolgenden Absatz 3 verankerte Prinzip der gesonderten Rechnungsablegung für den öffentlichen und den privaten Verkehr wird nicht in Frage gestellt. Die Einzelheiten sind im Gesetz näher zu umschreiben.

334.3 Zu Artikel 37 Absatz 3

³ 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:

- a. die Zweckbestimmung dieser Mittel ändern, wenn dies zur Verwirklichung der Ziele der Gesamtverkehrspolitik notwendig ist;
- b. die Ansätze gemäss Absatz 1 senken, wenn die Ziele der Gesamtverkehrspolitik dadurch nicht beeinträchtigt werden.

Hier wird zunächst die organisatorische Seite der neuen Finanzierungsregelung für das ganze Verkehrssystem geordnet. Der im Schlussbericht GVK verwendete

Begriff «Fonds» entfällt. Vorbild ist vielmehr die bisherige Lösung der Nationalstrassenfinanzierung.

Die Formulierung «legt gesondert Rechnung ab» will zum Ausdruck bringen, dass eine klare Trennung zwischen den Mitteln für den öffentlichen und für den privaten Verkehr vorgenommen werden soll. Dies ist eine logische Konsequenz der für beide Verkehrsarten verfassungsrechtlich unterschiedlich geregelten Finanzierungsgarantie. Daraus ergibt sich aber auch eine politische Absicherung zugunsten der einzelnen Verkehrsträger. Die Rechnungsführung nach Verkehrsträgern entspricht überdies dem GVK-Postulat einer wettbewerbsneutralen Verkehrsfinanzierung. Einzelheiten sind durch den Gesetzgeber zu regeln.

Die Zweckbestimmung der garantierten Mittel je für den öffentlichen und den privaten Verkehr ist nicht absolut. Sie wird durch den vorangehenden Absatz 2 mit der kombinierten Finanzierungsmöglichkeit für Aufgaben, die im Interesse der Gesamtheit der Verkehrsteilnehmer liegen, und insbesondere durch den in Artikel 36^{ter} Absatz 3 des Entwurfes vom Bund den Kantonen zugesicherten Lastenausgleich gemildert. Dieser stellt auf die Gesamtbelastung durch *alle* Verkehrsträger ab. Welche Mittel für die Ausgleichsleistung herangezogen werden sollen, richtet sich gemäss Artikel 37 Absatz 2 nach der Interessenlage. Dies entspricht einer mittleren Linie, die wir für die Regelung des Verhältnisses der beiden Finanzierungssysteme untereinander einschlagen möchten. Schon bei den Kommissionsarbeiten wie in den Vernehmlassungen zum Schlussbericht ist dieses Thema lebhaft diskutiert worden. Die einen forderten einen einzigen «Fonds» ohne Zweckbindung für bestimmte Verkehrsträger, andern ging der im GVK-Verfassungsvorschlag enthaltene, mit starken Einschränkungen versehene «Fonds»-Ausgleich¹⁾ bereits zu weit.

In dem von uns neu vorgeschlagenen Text kann die Idee eines «Fondsausgleichs» schon aus den erwähnten begrifflichen Gründen nicht mehr Platz finden. Wir möchten aber auch den damit verbundenen Befürchtungen, es könnten zum Nachteil des einen oder andern Verkehrsträgers unkontrollierbare Automatismen ausgelöst werden, Rechnung tragen. Im Grunde genommen geht es um die Zweckbestimmung der beidseits vorhandenen Mittel. Ihre scharfe Trennung hat so lange einen Sinn, als sie die Erreichung der Ziele der Gesamtverkehrskonzeption gewährleistet. Wenn sie diese behindert, müssen Änderungen möglich sein. Diese sind aber in einem solchen Falle eingehend zu begründen. An der verfassungsmässigen Ordnung soll sich damit noch nichts ändern. Deshalb schlagen wir vor, dem Bundesgesetzgeber die Kompetenz einzuräumen, eine vorübergehende Änderung der Zweckbestimmung der gemäss Artikel 37 Absatz 1 reservierten Mittel vorzunehmen, wenn dies zur Verwirklichung der Ziele der Gesamtverkehrskonzeption notwendig ist (Bst. a). Damit wird gleichzeitig sichergestellt, dass ein solcher Beschluss dem fakultativen Referendum untersteht und nicht gegen den Willen der Mehrheit des Volkes in Kraft gesetzt werden kann.

Die Einschränkung der Kompetenz zur vorübergehenden Änderung der Zweckbestimmung der verfügbaren Mittel durch die Bedingung, «wenn dies zur Ver-

¹⁾ Vgl. GVK-Schlussbericht S. 314. These 21, sowie GVK-Verfassungsvorschlag zu Art. 37 Abs. 3, S. 303.

wirklichung der gesamtschweizerischen Verkehrspolitik notwendig ist», hat einen engen Zusammenhang mit Artikel 36^{ter} Absatz 1 des Entwurfes, in dem die Hauptziele der Verkehrspolitik genannt sind, ihre detaillierte Umschreibung aber ebenfalls auf den Gesetzgebungsweg verwiesen wird. Sollte der Zielerfüllungsgrad später eine dauernde Änderung der Zweckumschreibung möglich machen oder gar erheischen, ist der Weg der Verfassungsrevision zu beschreiten, was der Bedeutung einer solchen Neuerung durchaus angemessen wäre. Ähnliche Überlegungen ergeben sich bezüglich der in Absatz 1 Ziffer 1 Buchstabe a (5% der Steuer- und Zolleinnahmen) und Ziffer 2 Buchstabe a (50% des Zolls) von Artikel 37 vorgesehenen festen Ansätze. Sie sollen auf dem Wege der Gesetzgebung vorübergehend reduziert werden können, wenn dadurch die Ziele der Gesamtverkehrspolitik nicht beeinträchtigt werden (Bst. b). Eine Erhöhung dieser Ansätze wäre jedoch ebenfalls nur über eine Verfassungsrevision möglich.

334.4 Zu Artikel 37 Absatz 4

⁴ Die Kantone dürfen auf Strassen, die im Rahmen ihrer Zweckbestimmung der Öffentlichkeit zugänglich sind, keine Gebühren zulassen. Die Gesetzgebung regelt die Abweichungen.

Dieser Absatz bildet die notwendige Ergänzung zur neuen Kompetenz für die Erhebung von Benützungsgeldern durch den Bund (vgl. Abs. 1 Ziff. 2 Bst. c von Art. 37); er übernimmt teilweise das im bisherigen Artikel 37 Absatz 2 BV verankerte generelle Verbot von Strassenbenützungsgeldern. Doch sollen primär die Kantone für seine Beachtung verantwortlich sein. Ferner sind die Ausnahmen vom Verbot nunmehr durch die Bundesgesetzgebung generell zu regeln, während nach geltendem Recht nur die Bundesversammlung «in besonderen Fällen Ausnahmen bewilligen» kann. Davon hat sie erst ein einziges Mal Gebrauch gemacht, als sie die italienisch-schweizerische Gesellschaft zum Bau und Betrieb des Strassentunnels unter dem Grossen St. Bernhard zur Erhebung von Tunnelgebühren ermächtigte. Dieser Beschluss stützte sich überdies auf Staatsvertragsrecht (BB vom 17. Dez. 1958 und Abkommen vom 23. Mai 1958 [AS 1959 1331]).

Ohne Bewilligung der Bundesversammlung werden jedoch in Wirklichkeit zahlreiche Abweichungen vom Strassengebührenverbot toleriert, das nach Wortlaut und Entstehungsgeschichte grundsätzlich für den rollenden und den ruhenden Verkehr gilt. So sind nach gefestigter Bundesgerichtspraxis Parkingmeter-Gebühren zulässig, «sofern in angemessenem Abstand von den gebührenpflichtigen Parkflächen Parkplätze vorhanden sind, auf denen die Fahrzeuge unentgeltlich abgestellt werden können» (BGE 100 IV 100 in Bestätigung von 81 I 177 ff., 89 I 533 ff., 94 IV 31).

Namentlich in Berggegenden werden von Gemeinden, Korporationen, Alpweg-Genossenschaften usw. für die Benützung von Strassen, die der Öffentlichkeit zugänglich sind, vereinzelt Strassengebühren erhoben. Diese widersprechen zum Teil Artikel 37 Absatz 2 BV, weil nach bisherigem Verfassungstext nicht das Eigentum an der Strasse, sondern allein deren Zugänglichkeit bzw. Benützung durch einen unbestimmten Personenkreis massgebend ist. Die Gebührenerhe-

bung stellt jedoch unter Umständen die einzige Alternative zur Sperrung einer Strasse für den allgemeinen Verkehr dar. Jede derartige Abweichung von der verfassungsrechtlichen Norm der Gebührenfreiheit einzeln durch das Parlament bewilligen zu lassen, wäre unzumutbar. Die verfassungswidrigen Zustände aber einfach zu übersehen, widerspricht den Prinzipien des Rechtsstaates. Aufgrund der neuen Verfassungsbestimmung können die möglichen Ausnahmen z. B. durch Ergänzung des Strassenverkehrsgesetzes, das in Artikel 105 auf das verfassungsmässige Gebührenverbot hinweist, näher umschrieben werden. Dabei wird zu prüfen sein, wie weit die heute praktizierten Abweichungen zu legalisieren sind und ob weitere Möglichkeiten zugelassen werden sollen. So wird bisweilen nach stark progressiven Parkplatzgebühren als Mittel der Stadtplanung und zur Lösung des Pendlerproblems gerufen. Für den ganzen Fragenkomplex ist zu gegebener Zeit ein Vernehmlassungsverfahren in Aussicht zu nehmen.

335 Anpassung anderer Bestimmungen

In *Artikel 41^{ter} Absatz 4 BV* kann unter Buchstabe a der Verweis auf Artikel 36^{ter} BV entfallen, da die Möglichkeit der Einführung von Verbrauchssteuern an Stelle des Treibstoffzolls und von Treibstoffzoll-Zuschlägen im Artikel 37 Absatz I Ziffer 2 neu berücksichtigt wird.

Zur Ergänzung und allfälligen Anpassung der *Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung* äussern wir uns im Kapitel 343.

34 Weitere Verfassungsprobleme

341 Verhältnis zu den kantonalen Motorfahrzeugsteuern

Verschiedene parlamentarische Vorstösse haben in den letzten Jahren eine gesamtschweizerische Harmonisierung der kantonalen Motorfahrzeugsteuern, eine Mehrbelastung der Motorfahrzeughalter im Sinne des Verursacherprinzips für Strassenkosten und Umweltbeeinträchtigungen oder den Ersatz der kantonalen Abgaben durch einen Zuschlag zum Treibstoffzoll angeregt.¹⁾ Obwohl diesen Begehren, welche die bisherige Zuständigkeit der Kantone berühren und daher Teilrevisionen der BV voraussetzen, aner kennenswerte Überlegungen zugrunde liegen, möchten wir sie nicht in die jetzige Revision einbeziehen. Eine solche Einschränkung der kantonalen Finanzhoheit dürfte auf grossen Widerstand

- ¹⁾ 11 054 P Angleichung der kantonalen Motorfahrzeugsteuern (N 27. 9. 72, Grolimund; abgeschrieben mit Geschäftsbericht 1976)
- 11 411 P Harmonisierung der Motorfahrzeugbesteuerung (N 11. 12. 72, Biel; abgeschrieben mit Geschäftsbericht 1976)
- 11 587 P Motorfahrzeugsteuern (N 4. 6. 73, Zwyzgart; abgeschrieben mit Geschäftsbericht 1978)
- 11 760 P Motorfahrzeugsteuern (N 5. 12. 74, Renschler; abgeschrieben mit Geschäftsbericht 1975)
- 11 957 I Initiative des Kantons Schaffhausen, Verkehrsabgaben, vom 6. 3. 74 (abgeschrieben N 10. 6. 76; S 16. 6. 76)
- 78.459 P Motorfahrzeugsteuern, Harmonisierung (N 27. 9. 79, Zwyzgart)
- 79.327 P Strassenverkehrsabgaben (N 27. 9. 79, Oehler)
- 80.502 P Bundes-Motorfahrzeugsteuern (N 24. 9. 80, Eggli)

stossen und liesse sich im Zeichen der Aufwertung der kantonalen Eigenständigkeit durch eine sachgerechte bundesstaatliche Aufgabenteilung auch schlecht rechtfertigen. Ein Teil der erwähnten Anliegen kann im Rahmen der Ausführungsgesetzgebung zur neuen Verteilung der Treibstoffzollerträge verwirklicht werden.

342 Grundsatz der Einheit der Materie

Unser Antrag für eine Verfassungsrevision beschlägt verschiedene Teilgebiete des Verkehrs (z. B. Zielsetzungen, Aufgabenteilung Bund/Kantone, Finanzierung) und mehrere Artikel der Bundesverfassung. Damit ist der Verfassungsgeber vor das Problem der «Einheit der Materie» gestellt.

Gemäss Artikel 121 Absatz 3 BV müssen Volksbegehren auf teilweise Änderung oder Ergänzung der Bundesverfassung, die mehr als einen Gegenstand betreffen; in getrennten Eingaben vorgelegt werden. Die Einheit ist gegeben und die Verbindung zulässig, wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht (BG vom 17. Dez. 1976 über die politischen Rechte, Art. 75 [SR 161.1]).

Nach staatsrechtlicher Lehre und Praxis gilt der Grundsatz der Einheit der Materie auch für Partialrevisionen der Verfassung, die vom Parlament oder vom Bundesrat ausgehen, um eine unverfälschte Willensäußerung der Stimmbürger sicherstellen zu können. Das Bundesgericht hält im BGE 99 Ia 646 fest, dass die Forderung nach Einheit der Materie erfüllt sei, wenn zwischen den verschiedenen Vorschlägen ein Zusammenhang bestehe, der die Verbindung zu einer einzigen Initiative und zu einer einzigen Abstimmungsfrage als sachlich gerechtfertigt erscheinen lasse. Das ist namentlich der Fall, wenn eine Massnahme nur im Zusammenhang mit einer andern den gewollten Sinn ergibt oder der Wegfall eines Teils der Massnahmen auf den Rest der Gesamtvorlage wesentliche Rückwirkungen hätte. Die Praxis der eidgenössischen Räte ist in diesen Fragen grosszügig, wie dies die Vorlagen über die Sanierung der Bundesfinanzen mit der gleichzeitigen Regelung verschiedener Abgaben beweisen.

Die vorliegende Verfassungsrevision strebt eine gesamtheitliche Ordnung des Verkehrs an. Die einzelnen Bestimmungen stehen in einem inneren logischen Zusammenhang. Die bisherigen Verfassungsartikel über den Verkehr werden durch neue Bestimmungen über die Koordination nach gemeinsamen Zielsetzungen, über die Aufgabenabgrenzung zwischen Bund und Kantonen sowie über die Finanzierung zu einem Gesamtsystem verbunden. Es lassen sich keine Teile herauslösen und getrennt behandeln, ohne dass das ganze Reformziel in Frage gestellt wird. Deshalb drängt sich ein einheitlicher Beschlussesantrag mit einer einzigen Abstimmungsfrage für die obligatorische Volksabstimmung geradezu auf.

343 Übergangsbestimmungen

Revidierte Bestimmungen der Bundesverfassung treten mit der Annahme durch Volk und Stände in Kraft (Art. 123 Abs. 1 BV), sofern sie nicht ausdrücklich ei-

nen andern Termin vorsehen. Es ist deshalb zu prüfen, ob durch unsere Verfassungsvorlage zur Verwirklichung der GVK bisheriges Verfassungsrecht ohne Ersatznorm aufgehoben wird und ob gegebenenfalls die entstehende Lücke vorübergehend ausgefüllt werden soll, bis die Vollzugsgesetzgebung zum neuen Verfassungsrecht die angestrebte Ordnung verwirklicht.

343.1 Strassenbeiträge an die Alpenkantone

Bei Annahme der heute vorgeschlagenen Verfassungsänderungen werden die Sonderansprüche der vier Gebirgskantone Uri, Graubünden, Tessin und Wallis auf Beiträge für ihre dem internationalen Verkehr dienenden Alpenstrassen gemäss dem geltenden Artikel 36^{ter} Absatz 1 Buchstabe e BV bzw. gemäss Artikel 36^{ter} Buchstabe f des Bundesbeschlusses vom 8. Oktober 1982 über die Neuregelung bei den Treibstoffzöllen in der Verfassung nicht mehr ausdrücklich erwähnt sein. Damit würde die Grundlage für die Vorwegzuteilung von Mitteln gemäss Artikel 1 Absatz 1 des Bundesbeschlusses vom 23. Dezember 1959 über die Verwendung des für den Strassenbau bestimmten Anteils am Treibstoffzollertrag (SR 725.116.2) fehlen.

In der vorliegenden Teilrevision der Bundesverfassung wird der Wegfall dieser Sondersubvention durch die Lastenausgleichspflicht des Bundes wettgemacht (Art. 36^{ter} Abs. 3: «... gewährleistet, dass kein Kanton gesamthaft unverhältnismässige Leistungen für den Verkehr erbringen muss»). Die neuen Bestimmungen gehen zugunsten der Kantone weiter als die bisherige Ordnung. Sie erfordern aber eine entsprechende Ausführungsgesetzgebung.

Schon in der Botschaft über die Neuregelung bei den Treibstoffzöllen (vgl. Ziff. 248) haben wir eine Änderung des Bundesbeschlusses vom 23. Dezember 1959 über die Verwendung des für den Strassenbau bestimmten Anteils am Treibstoffzollertrag für das Jahr 1984 in Aussicht gestellt. Bei dieser Gelegenheit lässt sich auch dafür sorgen, dass zwischen dem Ersatz der bisherigen Verfassungsnorm und dem Inkrafttreten des neuen Lastenausgleiches keine Nachteile für die erwähnten Gebirgskantone entstehen.

343.2 Bundesleistungen an den öffentlichen Regionalverkehr

Gemäss unseren Vorschlägen werden in Zukunft für den regionalen Verkehr in verstärktem Masse die Kantone zu sorgen haben. Dafür garantiert ihnen der Bund den oben beschriebenen Lastenausgleich.

Bis die entsprechende Ausführungsgesetzgebung in Kraft ist, wird der Bund seine Leistungen an den öffentlichen Regionalverkehr weiterhin auf der Grundlage der bisherigen, von der Revision nicht erfassten Verfassungsbestimmungen (insb. Art. 26 und 36 BV) erbringen. Mit der Annahme der neuen Verfassungsartikel entsteht somit kein Unterbruch im Engagement des Bundes.

343.3 Übergang zur Eigenwirtschaftlichkeit

Die Gesamtverkehrskonzeption zielt mit ihren Vorschlägen auf die Erhaltung, bzw. Wiederherstellung der Eigenwirtschaftlichkeit des Verkehrs ab. Der neue

Artikel 36^{ter} BV übernimmt dieses Konzept, indem im Absatz 4 der Grundsatz aufgestellt wird, dass die Verkehrsbenützer die von ihnen verursachten Kosten in der Regel langfristig decken müssen. Analog dazu haben Bund, Kantone und Gemeinden die von ihnen veranlassten gemeinwirtschaftlichen Leistungen voll zu bezahlen. Eine Defizitdeckung ist nicht mehr vorgesehen.

Schon in den GVK-Empfehlungen (These 25) wurde aber darauf hingewiesen, dass zuerst eine Reihe von rechtlichen, organisatorischen und technischen Voraussetzungen geschaffen werden muss, ehe die Eigenwirtschaftlichkeit wieder erreicht werden kann. Dies gilt insbesondere für den öffentlichen Verkehr, der immer mehr ins Hintertreffen geriet, weil er in bezug auf die Infrastrukturerneuerung Jahrzehnte lang benachteiligt war, weil die von ihm erbrachten gemeinwirtschaftlichen Leistungen nur teilweise vergütet wurden und weil die unternehmerische Freiheit stark eingeengt war. Es wäre deshalb ungerecht, wenn den entsprechenden Unternehmungen sofort nach Inkrafttreten der neuen GVK-Verfassungsbestimmungen die staatliche Hilfe, abgesehen von der Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen, entzogen würde. Umgekehrt müsste die zeitlich und umfangmässig unbegrenzte Weiterführung der Defizitdeckung den Willen zu umfassenden Anstrengungen für die Behauptung am Markt lähmen und damit die Wirkung der durchzuführenden Reformen letztlich in Frage stellen.

Wir glauben, dass dieses Dilemma durch eine *Übergangsbestimmung zur Bundesverfassung* vermieden werden kann, welche einerseits die schrittweise Verwirklichung der Eigenwirtschaftlichkeit ausdrücklich vorsieht, dafür aber anderseits klare Fristen setzt, die jedoch nicht vom Inkrafttreten der neuen Verfassungsbestimmungen an zu laufen beginnen, sondern erst nach der Durchführung der wichtigsten darin vorgesehenen Reformen. Dementsprechend schlagen wir für die Übergangsbestimmung folgenden Wortlaut vor:

Art. 19

¹ Die Eigenwirtschaftlichkeit des Verkehrs nach Artikel 36^{ter} Absatz 4 ist schrittweise zu verwirklichen.

² Die Defizite, die im Verkehrsnetz 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.

35 Vollzugsgesetzgebung

Die Änderung der Verfassungsgrundlagen stellt nur den ersten unerlässlichen Schritt für die Verwirklichung der Gesamtverkehrskonzeption dar, dem verschiedene weitere Erlasse folgen müssen. Wir verzichten darauf, sie im Zusammenhang mit der vorliegenden Botschaft bereits im einzelnen darzulegen.

Auch für die Ausführungsgesetzgebung erachten wir die Schlussfolgerungen der GVK-Kommission als begleitend. Zudem sind die Anregungen aus dem Vernehmlassungsverfahren dazu bestmöglich zu berücksichtigen.

Für die Vollzugserlasse kann weitgehend auf dem geltenden Gesetzes- und Verwaltungsrecht der einzelnen Verkehrsträger aufgebaut werden. Wenn die neuen

Verfassungsbestimmungen auch zu einer Umorientierung zwingen, verursachen sie doch keine absolute Zäsur und stellen das bisherige sektorielle Recht nicht gesamthaft in Frage. Der Gesetzgeber erhält damit die Möglichkeit, die Vorbereitung des neuen und die Anpassung des bisherigen Rechtes nach Dringlichkeiten zu staffeln, was nicht zuletzt zur Vermeidung einer Überlastung der Verwaltung und des Parlamentes angestrebt werden sollte. Für die wichtigsten Ausführungserlasse beabsichtigen wir, schon unmittelbar anschliessend an die Annahme der vorgeschlagenen Verfassungsrevision entsprechende Vorlagen zu unterbreiten. Gesamthaft rechnen wir mit einem Zeitbedarf von einigen Jahren ab Inkrafttreten der neuen Verfassungsbestimmungen, bis der grösste Teil des Verkehrsrechtes angepasst sein wird.

Offen bleibt vorläufig, welche Sachgebiete getrennt zu regeln oder in einem einzigen Erlass zusammenzufassen sind. Für den Übergang von der heute geltenden zur neuen Ordnung sind in der Gesetzgebung angemessene Fristen und allenfalls zeitlich begrenzte Sonderregelungen vorzusehen, um Härtefälle möglichst zu vermeiden.

4 Schlussbemerkungen

41 Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik

Die Richtlinien der Regierungspolitik für die Legislaturperiode 1979–1983 (BBl 1980 I 588) sehen vor, dass Ihnen als erster Schritt für die Verwirklichung der Gesamtverkehrskonzeption eine Botschaft zur Änderung der Verkehrsartikel der Bundesverfassung unterbreitet wird. Diese Absicht ist hiermit verwirklicht. Gleichzeitig wird damit ein weiteres wichtiges Teilgebiet der umfassenden Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen behandelt.

42 Finanzielle Auswirkungen

421 Allgemeines

Die vorgeschlagenen Verfassungsänderungen bestimmen nur die Grundzüge der Verkehrsfinanzierung, lassen aber einen beträchtlichen Spielraum offen. Deshalb werden die genaueren finanziellen Auswirkungen wesentlich von der Gesetzgebung und von der zukünftigen Investitionspolitik abhängen. Der Bund kann sich keine Mehrbelastung durch die Realisierung der GVK erlauben. Die einzelnen Schritte sind deshalb so aufeinander abzustimmen, dass längerfristig wirkende Mehrinvestitionen durch den Rückgang anderer Verkehrsausgaben aufgefangen werden können. Gleichzeitig ist aber auch eine merkliche Mehrbelastung der Kantone zu vermeiden. Diesem Zweck dient der vorgeschlagene zusätzliche Lastenausgleich.

Im folgenden wird aufgezeigt, wie sich der *Übergang* zur vorgeschlagenen Neuordnung auf die Finanzplanung des Bundes und der SBB für 1985 bei gleichbleibender Investitionssumme und Verkehrsmenge auswirken könnte. Die verwendeten Bezugswerte haben aber nur die Bedeutung eines Beispiels; sie legen noch nichts fest.

Zur Analyse der finanziellen Auswirkungen wird hier der Einfachheit halber die Annahme getroffen, dass das neue nationale Netz der Gesamtausdehnung nach dem bestehenden SBB-Netz entspricht, sich somit die rechnerische Übernahme nationaler Infrastruktur von den KTU und die rechnerische Zuweisung regionaler SBB-Strecken an die Kantone die Waage halten. Die Ausgaben für den BLS-Doppelspurausbau und die Landesflughäfen ändern sich durch die neue Regelung nicht.

Eingehendere Überlegungen sind hingegen zur Investitionsfinanzierung der SBB notwendig. Die SBB sehen gemäss ihrer Finanzplanung 1985 ein gesamtes aktivierbares Investitionsvolumen von rund 770 Mio vor. Für die Infrastruktur im Sinne der Bahnanlagen allein (ohne Werkstätten, Kraftwerke, Rollmaterial) sollen rund 480 Millionen investiert werden. Die Finanzierung erfolgt gemäss heutiger Regelung über Abschreibungsmittel der SBB, A-fonds-perdu-Beiträge und Darlehen des Bundes sowie über die Pensions- und Hilfskasse bzw. Sparkasse der SBB.

Nach neuer Regelung werden nun die gesamten jährlichen Infrastrukturinvestitionen der SBB vom Bund finanziert. Als Einnahmen stehen dem Benützungvergütungen gegenüber. Diese sollen in der SBB-Rechnung die Abschreibungen und Verzinsungen der vom Bund finanzierten Infrastruktur ersetzen. Das geschätzte SBB-Defizit 1985 bleibt deshalb unverändert. Die Differenz zwischen den Infrastrukturausgaben und den Vergütungen wird den Bund belasten. Es muss jedoch berücksichtigt werden, dass wegen der vollständigen Übernahme der Infrastrukturinvestitionen die bisher den SBB im Sinne der zentralen Bundesresorerie über die Bundeskapitalrechnung gewährten Darlehen reduziert werden können. Ebenso wären wahrscheinlich Darlehen der Personalkassen SBB, soweit sie für die Infrastrukturinvestitionen verwendet werden müssten, inskünftig vom Bund als Verpflichtetem zu übernehmen und den SBB weiterzuleiten.

Wenn man davon ausgeht, dass die gemeinwirtschaftlichen Leistungen im Regionalverkehr gleichbleiben und die Abgeltung durch die Kantone im Rahmen des bisherigen Leistungsauftrages erfolgt, würde das verbleibende SBB-Defizit auch nicht durch den Übergang der Verantwortung für den Regionalverkehr auf die Kantone beeinflusst. Das Defizit bleibt im wesentlichen durch die Kostenunterdeckung des Wagenladungs- und Stückgutverkehrs bedingt.

Der *Ausgabenplafond* würde insgesamt rund 1,3 Milliarden Franken ausmachen, wovon rund 920 Millionen auf den Gegenwert der 5 Prozent der Steuer- und Zolleinnahmen, der Rest auf Benützungvergütungen entfallen. Er würde somit zur Finanzierung der 1985 von den SBB vorgesehenen Investitionen von 480 Millionen und des weiter unten dargestellten Lastenausgleiches von 250 Millionen ausreichen. Eine weitere Ausschöpfung des Plafonds durch zusätzliche Zahlungen oder Rückstellungen liess sich mit der Übertragung der Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen auf die Kantone rechtfertigen, soweit dadurch der Bundeshaushalt eine reale Entlastung erfährt.

Zusammengefasst könnte also eine Mehrbelastung *beim Übergang von der alten zur neuen Regelung* unter der Voraussetzung gleichbleibender Verhältnisse beim

Verkehr und bei den Investitionen sowie unter Verzicht auf zusätzliche Rückstellungen für den Bund und die SBB vermieden werden.

423 Privater Verkehr

Wesentlich einfacher stellt sich die finanzielle Situation beim privaten Verkehr dar. Durch die Neuregelung bei den Treibstoffzöllen gemäss Bundesbeschluss vom 8. Oktober 1982 werden die Kantone unter Einbezug der Verbrauchszunahme 1985 zusätzliche Mittel von rund 440 Millionen Franken jährlich erhalten. Hinzu kommen noch Leistungen von rund 150 Millionen Franken durch Weitergabe der geschätzten Erträge aus Strassenbenützungsgabgaben.

424 Verhinderung einer Mehrbelastung der Kantone

Soweit der Aufwand der Kantone für den neu zu betreuenden öffentlichen Regionalverkehr die eintretende Entlastung im Strassenbereich übertrifft, ist ein Lastenausgleich aus den für den öffentlichen Verkehr zugeteilten Mitteln (Ausgabenplafond) zu leisten. Dieser Ausgleichsbedarf kann grössenordnungsmässig nach den Finanzplan-Zahlen von 1985 gemäss *nachfolgender Tabelle* veranschlagt werden:

Auswirkungen auf die Kantonsfinanzen

Tabelle 3

Belastung der Kantone im öffentlichen Regionalverkehr	in Millionen Franken
SBB-Regionalverkehr	535
KTU ¹⁾ -Abgeltung	45
KTU-Technische Verbesserungen ²⁾	75
KTU-Defizitdeckung	105
PTT-Reisepost	80
	840
<i>Entlastung der Kantone</i>	
Neuregelung bei den Treibstoffzöllen	440
Strassenbenützungsgabgaben	150
	590
<i>Zusätzlicher Lastenausgleich</i>	250

¹⁾ KTU = Konzessionierte Transportunternehmungen.

²⁾ Ausgehend von der bisherigen Ordnung; neue Lösungen bleiben vorbehalten.

Gemäss den Ausführungen in Kapitel 422 reichen die im Rahmen des Ausgabenplafonds für den öffentlichen Verkehr verfügbaren Mittel aus, um den zusätzlichen Lastenausgleichsbedarf zu decken.

43 Personelle Auswirkungen

Die vorgeschlagenen Verfassungsänderungen führen zu keinen unmittelbaren Auswirkungen auf den Personalbestand der Bundesverwaltung. Die Arbeiten der Ausführungsgesetzgebung werden durch die Fachämter weitgehend mit den vorhandenen Beständen bewältigt werden können, wobei allerdings die zeitliche Staffelung eine wesentliche Rolle spielt.

Zum Personalbedarf für den Vollzug der künftigen Verkehrsgesetzgebung lassen sich im heutigen Zeitpunkt noch keine genaueren Angaben machen. Ganz allgemein ist darauf hinzuweisen, dass eine Umstrukturierung eintritt, die in bestimmten Fällen mehr Personal erfordert, während sich in anderen Bereichen eine Personalverminderung ergibt. So wird die koordinierte Planung nach klaren Zielsetzungen und die Überprüfung der Zweckmässigkeit aller grossen nationalen Verkehrsinvestitionen entsprechende Fachkräfte voraussetzen. Auch die finanzielle Beteiligung des Bundes am Unterhalt des Strassennetzes von nationaler Bedeutung sowie die allfällige Erhebung von neuen Verkehrsabgaben wird nicht ohne zusätzliches Personal möglich sein. Die gesonderte Verwaltung der für den öffentlichen und den privaten Verkehr bestimmten Mittel hingegen bringt keine Mehrbelastung. Personaleinsparungen sind bei der Bundesverwaltung von der neuen Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen zu erwarten, da bisherige Funktionen entfallen, wie z. B. die Bundeshilfe für Einzelobjekte, die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen im regionalen Personenverkehr und die Defizitdeckung mit entsprechenden Kontroll- und Abrechnungsarbeiten. Auch die Einräumung einer vermehrten unternehmerischen Freiheit an die SBB sollte die Aufsichts- und Beschwerdeinstanzen des Bundes bis zu einem gewissen Grad entlasten.

Gesamthaft dürfte die Verwirklichung der neuen Ordnung auf jeden Fall einen rationelleren Personaleinsatz des Bundes zur Folge haben.

Die Kantone werden sich für die Bewältigung ihrer ausgeweiteten Aufgaben beim öffentlichen Regionalverkehr weitgehend auf die Datenbanken und Rechnungsgrundlagen des Bundes stützen können. In Kantonen, in denen heute keine Verwaltungsstelle für die Bearbeitung von Fragen des öffentlichen Verkehrs besteht, dürfte eine Ergänzung der bisherigen Organisation nötig werden. Durch eine rationelle interkantonale Zusammenarbeit lässt sich jedoch der entsprechende Personalbedarf beschränken.

Personenverkehr der Schweiz

(Millionen *Reisende*)

Jahre	Strasse ¹⁾		Schiene ²⁾		Luft		Wasser		Total	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
1950	542	47,1	601	52,2	0,3	0,0	7,6	0,7	1151	100
1955	951	59,6	635	39,8	1,0	0,0	9,0	0,6	1596	100
1960	1610	70,8	654	28,7	2,4	0,1	9,6	0,4	2276	100
1965	2773	80,0	680	19,6	4,2	0,1	9,6	0,3	3467	100
1970	4002	85,3	669	14,3	8,0	0,2	10,7	0,2	4690	100
1975	5014	87,7	680	11,9	10,8	0,2	9,9	0,2	5715	100
1980	6023	89,5	684	10,2	13,4	0,2	9,8	0,1	6730	100

Quelle: Schweizerische Verkehrsstatistik 1980, geschätzte Anteile der Verkehrsträger im schweizerischen Personen- und Güterverkehr.

¹⁾ Privater und öffentlicher Strassenverkehr.

²⁾ Gesamter Verkehr, der sich auf Schiene abwickelt.

Personenverkehr der Schweiz

(Millionen *Personenkilometer*)

Jahr	Strasse ¹⁾		Schiene ²⁾		Luft		Wasser		Total	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
1950	7 188	48,3	7 544	50,7	35	0,3	110	0,7	14 877	100
1955	12 901	60,2	8 302	38,7	101	0,5	136	0,6	21 440	100
1960	22 566	70,4	9 127	28,5	231	0,7	154	0,4	32 078	100
1965	36 292	77,2	10 154	21,6	414	0,9	163	0,3	47 023	100
1970	52 678	82,1	10 448	16,3	808	1,3	189	0,3	64 123	100
1975	63 186	84,4	10 382	13,9	1103	1,5	173	0,2	74 844	100
1980	75 323	85,1	11 627	13,2	1340	1,5	170	0,2	88 460	100

Quelle: Schweizerische Verkehrsstatistik 1980, geschätzte Anteile der Verkehrsträger im schweizerischen Personen- und Güterverkehr.

¹⁾ Privater und öffentlicher Strassenverkehr.

²⁾ Gesamter Verkehr, der sich auf Schiene abwickelt.

Güterverkehr der Schweiz

(Millionen Tonnen)

Jahre	Strasse		Schiene		Luft		Wasser ¹⁾		Rohrleitung		Total	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
1950	66,0	72,7	18,4	20,3	0,0	0,0	6,4	7,0	–	–	90,8	100
1955	90,3	74,0	23,8	19,4	0,0	0,0	8,0	6,6	–	–	122,1	100
1960	116,3	74,1	29,6	18,9	0,0	0,0	10,9	7,0	–	–	156,8	100
1965	197,7	78,7	38,3	15,3	0,1	0,0	13,8	5,5	1,2	0,5	251,1	100
1970	251,9	76,9	47,3	14,4	0,1	0,0	15,5	4,8	12,9	3,9	327,7	100
1975	217,8	77,7	36,2	12,8	0,2	0,0	12,9	4,6	13,6	4,9	280,7	100
1980	292,1	79,4	47,7	13,0	0,2	0,1	15,1	4,1	12,7	3,4	367,8	100

Quelle: Schweizerische Verkehrsstatistik 1980, geschätzte Anteile der Verkehrsträger im schweizerischen Personen- und Güterverkehr.

¹⁾ Tonnage der Rheinschifffahrt und der Schweizer Seen.

Güterverkehr der Schweiz

(Millionen Tonnenkilometer)

Jahre	Strasse		Schiene		Luft		Wasser ¹⁾		Rohrleitung		Total	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
1950	903	28,3	2229	69,9	0	0,0	57	1,8	–	–	3 189	100
1955	1218	26,7	3275	71,7	1	0,0	72	1,6	–	–	4 566	100
1960	1584	26,3	4346	72,1	2	0,0	96	1,6	–	–	6 028	100
1965	2847	33,0	5585	64,6	3	0,0	133	1,6	73	0,8	8 641	100
1970	4156	33,1	7035	55,9	8	0,1	169	1,3	1210	9,6	12 578	100
1975	4511	39,5	5518	48,3	9	0,1	132	1,2	1251	10,9	11 421	100
1980	6030	39,9	7799	51,6	12	0,1	164	1,1	1113	7,3	15 118	100

Quelle: Schweizerische Verkehrsstatistik 1980, geschätzte Anteile der Verkehrsträger im schweizerischen Personen- und Güterverkehr.

¹⁾ Tonnenkilometer der Rheinschifffahrt auf Schweizer Gebiet und Tonnenkilometer auf Schweizer Seen.

Strassenrechnung 1970-1980 *)

Strassenkosten und Eigenwirtschaftlichkeitsgrade in der Kapitalrechnung

Jahre	Kosten für 1				Dem Motorfahrzeugverkehr zurechenbar	Verzinsung der Aufwand- und Ertragsüberschüsse 2	Anrechenbare Einnahmen	Eigenwirtschaftlichkeitsgrade	
	Nationalstrassen	Kantonsstrassen	Gemeindestrassen	Zusammen					
	1000 Franken				%	1000 Franken		%	
1970	512 794	682 896	688 820	1 884 510	85,4	1 609 574	+ 65 513	1 782 688	115,5
1971	618 105	758 680	769 697	2 146 482	85,7	1 839 705	+ 79 597	1 985 337	112,8
1972	722 330	815 337	866 366	2 404 033	85,8	2 062 589	+ 95 344	2 246 622	114,2
1973	825 125	915 495	979 758	2 720 378	85,8	2 334 902	+ 107 400	2 404 351	107,9
1974	948 826	1 012 470	1 088 671	3 049 967	86,0	2 622 119	+ 109 637	2 385 623	95,0
1975	1 091 194	1 106 142	1 197 629	3 394 965	86,2	2 925 062	+ 110 092	2 638 468	93,7
1976	1 177 391	1 139 355	1 229 414	3 546 160	86,4	3 063 401	+ 94 382	2 707 259	91,2
1977	1 246 421	1 190 187	1 271 104	3 707 712	86,5	3 207 362	+ 79 700	2 876 675	92,0
1978	1 327 807	1 250 934	1 317 643	3 896 384	86,6	3 375 998	+ 62 948	2 991 715	90,3
1979	1 402 695	1 273 788	1 354 522	4 031 005	86,8	3 497 269	+ 40 837	3 046 064	88,1
1980	1 493 033	1 346 073	1 431 775	4 270 881	86,8	3 706 742	+ 16 566	3 216 448	87,2

1 Die Investitionen wurden nur im Ausmass der Abschreibungen und kalkulatorischen Zinsen berücksichtigt.

2 Einschliesslich Verzinsung des kumulierten Aufwandüberschusses der Jahre 1913-1958.

*) Auszug aus den Ergebnissen der Strassen- und Kategorienrechnung für das Jahr 1980, Bundesamt für Statistik, «Die Volkswirtschaft», Heft 7, Juli 1982, S. 508.

Nach Fahrzeugkategorien gegliederte Ergebnisse der Kapitalrechnung 1980 *)

Anhang 6

Fahrzeugarten	Investitionen	Unterhalt	Verwaltung Pers.- fürsorge Verkehrs- regelung u. Signalisation	Kosten Total	Dem Motor- fahrzeugver- kehr zu- rechenbare Kosten Total	Dem Motor- fahrzeugver- kehr zur. Kosten / Verz. des Er- tragsübersch.	Dem Motor- fahrzeugver- kehr an- rechenbare Erträge Total	Eigen- wirtschaftlich- keits- grad %	Übersch. der Kosten (-) oder d. Erträge (+) pro Fahr- zeug in Fr.	
										in 1000 Fr.
Motorzweiräder										
Motorfahrräder ¹	56 404	18 740	31 504	106 648	92 561	92 147	33 455	36,3	- 82	
Motorräder	18 142	7 384	6 076	31 602	27 428	27 305	14 007	51,3	- 139	
Personenwagen/St.PS										
Leichte (bis 5,9)	294 395	84 448	69 493	448 336	389 115	387 377	256 881	66,3	- 342	
Mittlere (6 bis 12,9)	588 385	377 319	310 498	2 276 202	1 975 539	1 966 710	1 993 589	101,4	+ 16	
Schwere (13 und mehr)	157 230	35 678	29 360	222 268	192 909	192 047	285 028	148,4	+ 577	
Gesellschaftswagen ²										
öffentliche Cars/Busse	32 422	16 580	1 174	50 176	43 548	43 354	5 978	13,8	- 1 166	
private Cars	18 465	10 878	817	30 160	26 176	26 059	14 607	56,1	- 5 888	
Lieferwagen ³ / Nutzlast										
I (bis 1499 kg)	115 861	23 703	19 505	159 069	138 058	137 441	146 194	106,4	+ 91	
II (1500-2499 kg)	37 659	6 515	5 361	49 535	42 992	42 800	48 386	113,1	+ 237	
Lastwagen ² / Nutzlast										
I (bis 3999 kg)	18 512	13 969	2 298	34 779	30 185	30 050	25 872	86,1	- 548	
II (4000-6499 kg)	34 719	27 646	3 472	65 837	57 141	56 885	53 671	94,4	- 327	
III (6500-7999 kg)	108 273	78 752	7 149	194 174	168 526	167 772	138 505	82,6	- 1 948	
IV (8000-8999 kg)	77 441	49 357	3 830	130 628	113 373	112 867	81 829	72,5	- 4 101	
V (9000 und mehr kg)	88 290	45 909	3 115	137 314	119 176	118 644	72 460	61,1	- 8 425	
Sattelmotorfahrzeuge ²	59 526	31 861	1 634	93 021	80 734	80 373	32 799	40,8	- 17 574	
Anhänger/Nutzlast										
Leichte (bis 2500 kg)	37 246	7 570	6 229	51 045	44 303	44 104	4 177	9,5	- 1 222	
Schwere (2500 kg und mehr) ..	406 118	74 880	9 089	190 087	164 978	164 241	9 010	5,5	- 6 467	
Total	2 849 088	911 189	510 604	4 270 881	3 706 742	3 690 176	3 216 448	87,2	- 144	

¹ Inkl. Kleinmotorräder. ² Über 3500 kg Gesamtgewicht. ³ Bis 3500 kg Gesamtgewicht.

*) Auszug aus den Ergebnissen der Strassen- und Kategorienrechnung für das Jahr 1980, Bundesamt für Statistik, «Die Volkswirtschaft», Heft 7, Juli 1982, S. 510.

Eisenbahnrechnung mit Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen, 1970–1980 *)

Jahr	Gesamtaufwand	Abgeltungsdaten			nicht kumuliert		Kumuliert			
		kalkul. Abgeltungsbetrag	Tarifannäherung	Bruttoerträge	Saldo	Eigenwirtschaftlichkeitsgrad	Saldo-Zins	Saldo inkl. Saldo-Zins	kumulierter Saldo	Eigenwirtschaftlichkeitsgrad
		Mio. Franken			%		Mio. Franken			%
Schweizerische Bundesbahnen										
1970	1 854,8	129,0	—	1 955,5	+100,7	105,4	+ 75,3	+176,0	+2 057,8	109,5
1971	2 050,1	100,0 ^a	—	1 964,1	-- 86,0	95,8	+ 90,5	+ 4,5	+2 062,3	100,2
1972	2 274,4	100,0 ^a	—	2 224,7	-- 49,7	97,8	+ 88,7	+ 39,0	+2 101,3	101,7
1973	2 525,4	100,0 ^a	—	2 400,8	-124,6	95,1	+ 96,7	- 27,9	+2 073,4	98,9
1974	2 792,9	160,0 ^a	—	2 526,8	--266,1	90,5	+103,7	-162,4	+1 911,0	94,7
1975	2 978,7	160,0 ^a	—	2 323,9	--654,8	78,0	+ 99,4	-555,4	+1 355,6	81,4
1976	3 114,6	195,0 ^a	—	2 375,0	--739,6	76,3	+ 70,5	-669,1	+ 686,5	78,5
1977	3 061,4	195,0 ^a	—	2 341,1	--720,3	76,5	+ 35,7	-684,6	+ 1,9	77,6
1978	3 055,4	250,0 ^a	—	2 400,8	-654,6	78,6	+ 0,1	-654,5	- 652,6	78,6
1979	3 129,8	250,0 ^a	—	2 473,4	-656,4	79,0	- 32,0	-688,4	-1 341,0	78,2
1980	3 301,3	269,0 ^a	—	2 675,5	-625,8	81,0	- 67,1	-692,9	-2 033,9	79,4

* Effektiv ausgerichtet.

*) Auszug aus «Ergebnisse der Eisenbahnrechnung für das Jahr 1980», Bundesamt für Statistik, «Die Volkswirtschaft», Heft 2, Februar 1982, S. 89

Jahr	Gesamt- aufwand	Abteilungsdaten			nicht kumuliert		Kumuliert			
		kalkul. Abteilungs- betrag	Tarif- annäherung	Brutto- erträge	Saldo	Eigen- wirtschaft- lichkeitsgrad	Saldo- Zins	Saldo inkl. Saldo-Zins	kumulierter Saldo	Eigen- wirtschaft- lichkeitsgrad
	Mio. Franken					%	Mio. Franken			%
Privatbahnen										
1970	380,9	24,6	40,1	338,8	- 42,1	88,9	- 6,0	- 48,1	- 194,2	87,6
1971	424,2	26,5	40,4	360,2	- 64,0	84,9	- 8,5	- 72,5	- 266,7	83,2
1972	477,6	28,3	43,1	401,0	- 76,6	84,0	- 12,3	- 88,9	- 355,6	81,9
1973	521,0	28,0	52,0	436,0	- 85,0	83,7	- 17,1	- 102,1	- 457,7	81,0
1974	575,0	31,4	59,3	467,0	- 108,0	81,2	- 23,8	- 131,8	- 589,5	78,0
1975	612,0	29,2	55,0	474,8	- 137,2	77,6	- 33,6	- 170,8	- 760,3	73,5
1976	628,8	30,9	56,6	478,7	- 150,1	76,1	- 42,6	- 192,7	- 953,0	71,3
1977	645,6	31,2	57,4	480,5	- 165,1	74,4	- 52,4	- 217,5	- 1 170,5	68,8
1978	652,5	32,9	58,9	481,9	- 170,6	73,9	- 64,4	- 235,0	- 1 405,5	67,2
1979	679,7	32,9	58,9	501,2	- 178,5	73,7	- 75,9	- 254,4	- 1 659,9	66,3
1980	719,7	34,5	62,1	534,4	- 185,3	74,3	- 89,6	- 274,9	- 1 934,8	66,0
Bahnen des allgemeinen Verkehrs										
1970	2 235,7	153,6	40,1	2 294,3	+ 58,6	102,6	+ 69,3	+ 127,9	+ 1 863,6	105,7
1971	2 474,3	126,5	40,4	2 324,3	- 150,0	93,9	+ 82,0	- 68,0	+ 1 795,6	97,3
1972	2 752,0	128,3	43,1	2 625,7	- 126,3	95,4	+ 76,4	- 49,9	+ 1 745,7	98,2
1973	3 046,4	128,0	52,0	2 836,8	- 209,6	93,1	+ 79,6	- 130,0	+ 1 615,7	95,7
1974	3 367,9	191,4	59,3	2 993,8	- 374,1	88,9	+ 79,9	- 294,2	+ 1 321,5	91,3
1975	3 590,7	189,2	55,0	2 798,7	- 792,0	77,9	+ 65,8	- 726,2	+ 595,3	79,8
1976	3 743,4	225,9	56,6	2 853,7	- 889,7	76,2	+ 27,9	- 861,8	- 266,5	77,0
1977	3 707,0	226,2	57,4	2 821,6	- 885,4	76,1	- 16,7	- 902,1	- 1 168,6	75,8
1978	3 707,9	282,9	58,9	2 882,7	- 825,2	77,7	- 64,3	- 889,5	- 2 058,1	76,4
1979	3 809,5	282,9	58,9	2 974,6	- 834,9	78,1	- 107,9	- 942,8	- 3 000,9	75,9
1980	4 021,0	303,5	62,1	3 209,9	- 811,1	79,8	- 156,7	- 967,8	- 3 968,7	76,8

GVK-Prognose der Verkehrsleistungen

(pro Jahr)

Verkehrsart	1974	2000	
		SV 1 ¹⁾	SV 2 ¹⁾
1. Personenverkehr			
<i>Strasse</i>			
– Milliarden Personenkilometer	51,7	79,6	87,2
– Index	100	154	169
<i>Schiene und übriger öffentlicher Verkehr</i>			
– Milliarden Personenkilometer	11,3	22,6	22,1
– Index	100	200	196
<i>Luftverkehr</i>	keine Prognose für die Leistungen		
<i>Total:</i>			
– Milliarden Personenkilometer	63,0	102,2	109,3
– Index	100	162	173
2. Güterverkehr			
<i>Strasse</i>			
– Milliarden Tonnenkilometer	7,3	9,9	10,9
– Index	100	136	149
<i>Schiene</i>			
– Milliarden Tonnenkilometer	7,5	14,1	11,6
– Index	100	188	155
<i>Luftverkehr</i>	keine Prognose für die Luftfracht		
<i>Binnenschifffahrt</i>			
– Milliarden Tonnenkilometer	0,1	0,2	0,6
– Index	100	200	600
<i>Rohrleitungen</i>			
– Milliarden Tonnenkilometer	1,1	1,6	1,6
– Index	100	145	145
<i>Total:</i>			
– Milliarden Tonnenkilometer	16,0	25,8	24,7
– Index	100	161	154

1) SV = Schlussvariante

Grundlagen und Art der bisherigen Bundesleistungen für den Strassen- und Schienenverkehr

1. Finanzierung der Strassen

Finanzierungstitel	Rechtsquelle ¹⁾	Art des Beitrages	Kantonsbeteiligung ²⁾
a. Zweckbindung von $\frac{1}{3}$ der Einnahmen aus Treibstoffzöllen für Strassenausgaben	Art. 36 ^{ter} Abs. 1 BV		
Beiträge an Gebirgskantone für Alpenstrassen	Art. 36 ^{ter} Abs. 1 BV	Beiträge zur freien Verwendung	
Allgemeine Strassenbeiträge und Finanzausgleich an Kantone	BB 23. 12. 59/5. 5. 77 BRB 5. 6. 78.	Beiträge zur freien Verwendung	×
Bundesbeiträge an Ausbau der Hauptstrassen	BB 23. 12. 59/5. 5. 77 BRB 22. 2. 78	Werkbeiträge	×
Beiträge zur Aufhebung oder Sicherung von Niveauübergängen	BB 21. 2. 64 BB 23. 12. 59/5. 5. 77 BRB 22. 2. 78	Werkbeiträge	×
Bundesanteil am Nationalstrassenbau	BB 23. 12. 59/5. 5. 77 BRB 22. 2. 78	Beiträge an Gemeinschaftswerke	×
b. Zollzuschlag für den Nationalstrassenbau	Art. 36 ^{ter} Abs. 2 BV BB 17. 3. 72/4. 10. 74	Beiträge an Gemeinschaftswerke	×

¹⁾ Am 1. Juli 1982 geltendes Recht.

²⁾ Ein × bedeutet Bejahung.

Grundlagen und Art der bisherigen Bundesleistungen für den Strassen- und Schienenverkehr

2. Finanzierung bei SBB und PTT

Finanzierungstitel	Rechtsquelle ¹⁾	Art des Beitrages	Kantonsbeteiligung ²⁾
Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen an SBB	Art. 51 EbG BB Leistungsauftrag 1982 SBB und Abgeltung GWL	Leistungsentschädigung	
Deckung der SBB-Defizite	Art. 16 des SBB-Gesetzes	Betriebsbeitrag	
Investitionsbeiträge an SBB	Art. 23 BV BB für Einzelfälle	Werkbeiträge	×
Deckung Defizite der PTT-Linien	Art. 8 und 10 des PTT-Organisationsgesetzes VV Art. 2 Abs. 1 Bst. e	Interne Mischrechnung (zu Lasten allg. PTT-Rechnung)	Nur für neue Linien
¹⁾ Am 1. Juli 1982 geltendes Recht. ²⁾ Ein × bedeutet Bejahung.			

Grundlagen und Art der bisherigen Bundesleistungen für den Strassen- und Schienenverkehr

3. Finanzierung bei den konzessionierten Transportunternehmungen

Finanzierungstitel	Rechtsquelle ¹⁾	Art des Beitrages	Kantonsbeteiligung ²⁾
Technische Verbesserungen	Art. 56 und 95 EbG Art. 6–15 V über den Vollzug der Abschn. 6 und 7 des EbG	Werkbeitrag	×
Naturschädenbeiträge	Art. 59 EbG Art. 25 und 26 V über den Voll- zug der Abschn. 6 und 7 des EbG	Werkbeitrag	
Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen	Art. 51 EbG	Leistungsentschädigung	
Tarifannäherung	BB über Annäherung von Tari- fen vom 5. Juni 1959	Betriebsbeitrag	
Umstellung von Bahnen auf Strassentransportdienste	Art. 57 EbG Art. 16–18 V über den Vollzug der Abschn. 6 und 7 des EbG	Werkbeitrag	×
Aufrechterhaltung des Betriebes (Defizitdeckung)	Art. 58 EbG Art. 19–24 V über den Vollzug der Abschn. 6 und 7 des EbG	Betriebsbeitrag	×
Investitionsbeiträge für grosse Werke	Art. 23 BV BB für Einzelfälle	Werkbeitrag	×

¹⁾ Am 1. Juli 1982 geltendes Recht. ²⁾ Ein × bedeutet Bejahung.

Teilrevision der Bundesverfassung zur Verwirklichung der GVK (Gesamtordnung)

Vorschläge der Kommission GVK

Nachträglich an die heutige Vorlage angepasste Fassung

*Art. 24^{ter} streichen**Art. 24^{ter} streichen**Art. 26 streichen**Art. 26 streichen**Art. 26^{bis} streichen**Art. 26^{bis} streichen**Art. 36 (neu)**Art. 36 (neu)*

¹ Die Gesetzgebung auf dem Gebiete des Verkehrs zu Lande, zu Wasser und in der Luft ist Bundessache. Die Gesetzgebung über das Strassenwesen, soweit sie nicht Strassen von nationaler Bedeutung betrifft, ist Sache der Kantone.

¹ Die Gesetzgebung über den Verkehr zu Lande, zu Wasser und in der Luft ist Bundessache. Vorbehalten bleibt die kantonale Gesetzgebung über die Strassen, die nicht zum nationalen Netz gehören.

² Der Bund legt die Ziele einer gesamtschweizerischen Verkehrspolitik fest und erlässt im Rahmen seiner verfassungsmässigen Befugnisse insbesondere Vorschriften über:

² 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.

- a. die Koordination der Aufgaben des öffentlichen und privaten Verkehrs;
- b. die Kompetenzabgrenzung und die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen;
- c. die Planung, den Bau, den Unterhalt und den Betrieb der Verkehrseinrichtungen;
- d. die Sicherheit der Verkehrsteilnehmer;
- e. die Finanzierung des Verkehrs.

³ Diese Vorschriften berücksichtigen die Verkehrsbedürfnisse, den wirtschaftlichen Einsatz der Mittel sowie die Auswirkungen des Verkehrs auf Mensch und Umwelt.

³ Der Bund erlässt insbesondere Vorschriften über die Koordination unter den Verkehrsträgern und über die Verkehrssicherheit. Er stellt Grundsätze auf für Fuss- und Wanderwege.

⁴ In Abweichung vom Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit stehen dem Bund das Monopol der gewerbmässigen Personenbeförderung, das Post- und Fernmelde-, das Eisenbahn-, das Luftverkehrs- und das Rohrleitungsmonopol zu. Soweit das Gesamtinteresse des Landes dies verlangt und andere Massnahmen versagen, kann die Verkehrsgesetzgebung auch in weiteren Fällen von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen.

⁴ Der Bund hat das Monopol der gewerbmässigen Personenbeförderung sowie das Eisenbahn-, das Luftverkehrs- und Rohrleitungsmonopol. Wenn das Gesamtinteresse es verlangt, kann er auf dem Wege der Gesetzgebung Massnahmen treffen, um die Strassen vom Güterfernverkehr zu entlasten.

⁵ Die öffentlichen Strassen sind im Rahmen ihrer Zweckbestimmung frei be-

Art. 36^{bis} (neu)

¹ Die freie Wahl der Verkehrsmittel ist gewährleistet.

² Die öffentlichen Strassen sind im Rahmen ihrer Zweckbestimmung frei benutzbar. Die Erhebung von Benützungsgebühren für eine den Gemeingebrauch übersteigende Inanspruchnahme oder zur Deckung der Infrastrukturkosten bleibt vorbehalten.

³ Der persönliche Geheimbereich im Post- und Fernmeldewesen ist gewährleistet.

Art. 36^{ter} (neu)

¹ Der Bund stellt die Planung, den Bau und den Unterhalt der Infrastruktur des Verkehrsnetzes von nationaler Bedeutung sicher. Der Betrieb obliegt den Verkehrsunternehmungen oder den Kantonen.

² Der Bund betreibt als Verkehrsunternehmungen die schweizerischen Post- und Fernmeldebetriebe sowie die Schweizerischen Bundesbahnen. Sie sind nach wirtschaftlichen Grundsätzen zu führen und weitgehend zu verselbständigen.

³ Der Bund fördert Bau, Unterhalt und Betrieb der Einrichtungen des öffentlichen Verkehrs von regionaler Bedeutung, die regionale Zusammenarbeit der öffentlichen Verkehrsträger sowie den Ausbau von Strassen, die das Verkehrsnetz von nationaler Bedeutung ergänzen. Er teilt den Kantonen die Mittel für den Lastenausgleich im Verkehrswesen zu.

nutzbar. Der Bund regelt die Abweichungen. Er kann zur Deckung der Infrastrukturkosten Benützungsabgaben erheben.

Art. 36^{bis} (neu)

¹ Der Bund stellt 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.

² Die Kantone sorgen für den regionalen Verkehr. Der Bund gleicht ihre Lasten so aus, dass kein Kanton gesamt haft unverhältnismässige Leistungen für den Verkehr erbringen muss. Er erlässt zur Sicherstellung eines leistungsfähigen Gesamtverkehrssystems Grundsätze für die Förderung und die Ausgestaltung des regionalen öffentlichen Verkehrs.

³ Die Benutzer der Verkehrsnetze müssen in der Regel die von ihnen verursachten Kosten langfristig decken. Bund, Kantone und Gemeinden bezahlen die gemeinwirtschaftlichen Leistungen, die sie veranlassen.

Art. 36^{ter} (neu)

¹ Das Post- und Fernmeldewesen ist Bundessache. Das Post- und Fernmeldegeheimnis ist gewährleistet.

² Der Bund führt die Schweizerischen Post- und Fernmeldebetriebe sowie die Schweizerischen Bundesbahnen als weitgehend selbständige Betriebe nach wirtschaftlichen Grundsätzen.

⁴ Die Kantone sind an der Planung des Verkehrsnetzes von nationaler Bedeutung zu beteiligen.

Art. 37 (neu)

¹ Der Verkehr ist unter Einbezug der Entschädigungen für Sonderleistungen aus Auftrag von Bund, Kantonen oder Gemeinden selbsttragend zu gestalten.

² Mit Ausnahme der Entschädigungen für Sonderleistungen aus Auftrag werden die Aufwendungen des Bundes für den Verkehr und für den verkehrsbedingten Lastenausgleich unter den Kantonen durch zweckgebundene Abgaben finanziert.

Es werden bestimmt:

- a. Für den öffentlichen Verkehr: Der Reinertrag aus einem Zuschlag zur Umsatzsteuer, der einen Fünftel des Basissteueransatzes nicht übersteigen darf, sowie der Reinertrag von Gebühren der Verkehrsunternehmen für die Benützung der Infrastruktur im öffentlichen Verkehrsnetz von nationaler Bedeutung.
- b. Für den privaten Verkehr: Drei Fünftel des Reinertrages des Zolles auf Treibstoffen für motorische Zwecke, der Reinertrag besonderer Treibstoffzollzuschläge sowie der

Art. 37 (neu)

¹ Ausser für die von ihm veranlassten gemeinwirtschaftlichen Leistungen verwendet der Bund für den Verkehr, mit Einschluss der Beiträge an die Kantone, folgende Mittel:

1. für den öffentlichen Verkehr:
 - a. einen Grundbeitrag im Ausmasse von fünf Prozent seiner Steuer- und Zolleinnahmen;
 - b. Vergütungen der Verkehrsunternehmen 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 von ihnen verursachten ungedeckten Kosten.

² Für Massnahmen im Interesse der Gesamtheit der Verkehrsteilnehmer wie die Entflechtung des Verkehrs, die Hebung der Sicherheit und den Schutz gegen Naturgewalten und Immissionen, sowie für den Lastenausgleich an die Kantone kann der Bund entsprechend der Interessenlage sowohl die für den öffentlichen Verkehr als auch die für den privaten Verkehr bestimmten Mittel einsetzen.

dem Strassennetz von nationaler Bedeutung entsprechende Bundesanteil an Benützungsgebühren im Strassenverkehr.

³ Die Reinerträge der zweckgebundenen Abgaben werden ihrer Bestimmung entsprechend je in einen Fonds gelegt; die Fonds sind unter sich derart auszugleichen, dass längerfristig die festgelegten Zielsetzungen sowohl des öffentlichen als auch des privaten Verkehrs erreicht werden können.

⁴ Reichen die Einlagen in die einzelnen Fonds vorübergehend zur Deckung der Aufwendungen nicht aus, kann der Bund verzinsliche Vorschüsse gewähren.

Art. 37^{bis} streichen

Art. 37^{ter} streichen

Art. 37^{quater} streichen

³ 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:

- a. die Zweckbestimmung dieser Mittel ändern, wenn dies zur Verwirklichung der Ziele der Gesamtverkehrspolitik notwendig ist;
- b. die Ansätze gemäss Absatz 1 senken, wenn die Ziele der Gesamtverkehrspolitik dadurch nicht beeinträchtigt werden.

Art. 37^{bis} streichen

Art. 37^{ter} streichen

Art. 37^{quater} streichen

Art. 41^{ter} Abs. 4 Bst. a (2. Satz streichen)

Art. 42 Bst. b (ändern)

- b. der Reinertrag der Post- und Fernmeldebetriebe (Art. 36^{ter}) sowie der Pulververwaltung (Art. 41);

Übergangsbestimmungen

evtl. Art. 16 und Art. 19 (gemäss Tabelle 2 in Kap. 331)

Wortlaut des Postulates, dessen Abschreibung beantragt wird

1977 P 76.366 *Schiffahrtsgesellschaften (N 24. 3. 77, Delamuraz)*

1 In einer Zeit, wo der Zustrom der Touristen, die unser Land besuchen, eher nachlässt, bieten die Schiffahrtsgesellschaften auf unseren Seen und Flüssen attraktive und besondere Möglichkeiten, die Schweiz zu entdecken. Sie tragen somit dazu bei, einen wichtigen Zweig unserer Wirtschaft zu erhalten.

Diese Gesellschaften spielen auch eine nicht zu unterschätzende Rolle für die anliegenden Ortschaften, zwischen denen sie oft die kürzesten und schnellsten Verbindungen herstellen.

2 Die Schiffahrtsgesellschaften erbringen also in zweifacher Hinsicht echte Dienstleistungen für die Öffentlichkeit, dies allerdings, wie die übrigen Transportunternehmen, meistens um den Preis bedenklicher Defizite.

Da nun aber das öffentliche Interesse die Erhaltung dieser Gesellschaften verlangt, müssen sie auch unterstützt werden.

3 Damit diese Unterstützung durchgehend gewährt wird und die in der Begründung dieses Postulats dargelegten Ungleichheiten in der Unterstützung von Transportunternehmen aufgehoben werden, soll Artikel 2 des BRB vom 7. Juli 1970 geändert und darin das Wort «schweizerischen» gestrichen werden.

9017

Bundesbeschluss über die Verfassungsgrundlagen für eine koordinierte Verkehrspolitik

Entwurf

*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, 4 und 5
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. Wenn das Gesamtinteresse es verlangt, kann er auf dem Wege der Gesetzgebung Massnahmen treffen, um die Strassen vom Güterfernverkehr zu entlasten.

² Der Bund stellt 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.

³ Die Kantone sorgen für den regionalen Verkehr. Der Bund gleicht ihre Lasten so aus, dass kein Kanton gesamthaft unverhältnismässige Leistungen für den Verkehr erbringen muss. Er erlässt zur Sicherstellung eines leistungsfähigen Gesamtverkehrssystems Grundsätze für die Förderung und die Ausgestaltung des regionalen öffentlichen Verkehrs.

⁴ Die Benützer der Verkehrsnetze müssen in der Regel die von ihnen verursachten Kosten langfristig decken. Bund, Kantone und Gemeinden bezahlen die gemeinwirtschaftlichen Leistungen, die sie veranlassen.

¹⁾ BBl 1983 I 941

Art. 37

¹ Ausser für die von ihm veranlassten gemeinwirtschaftlichen Leistungen verwendet der Bund für den Verkehr, mit Einschluss der Beiträge an die Kantone, folgende Mittel:

1. Für den öffentlichen Verkehr:
 - a. einen Grundbeitrag im Ausmass von 5 Prozent seiner Steuer- und Zolleinnahmen;
 - b. Vergütungen der Verkehrsunternehmen 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 von ihnen verursachten ungedeckten Kosten.

² Für Massnahmen im Interesse der Gesamtheit der Verkehrsteilnehmer, wie die Entflechtung des Verkehrs, die Hebung der Sicherheit und den Schutz gegen Naturgewalten und Immissionen, sowie für den Lastenausgleich an die Kantone kann der Bund entsprechend der Interessenlage sowohl die für den öffentlichen Verkehr als auch die für den privaten Verkehr bestimmten Mittel einsetzen.

³ 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:

- a. die Zweckbestimmung dieser Mittel ändern, wenn dies zur Verwirklichung der Ziele der Gesamtverkehrspolitik notwendig ist;
- b. die Ansätze gemäss Absatz 1 senken, wenn die Ziele der Gesamtverkehrspolitik dadurch nicht beeinträchtigt werden.

⁴ Die Kantone dürfen auf Strassen, die im Rahmen ihrer Zweckbestimmung der Öffentlichkeit zugänglich sind, keine Gebühren zulassen. Die Bundesgesetzgebung regelt die Abweichungen.

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

Aufgehoben

Übergangsbestimmungen

Art. 19

¹ Die Eigenwirtschaftlichkeit des Verkehrs nach Artikel 36^{ter} Absatz 4 ist schrittweise zu verwirklichen.

² Die Defizite, die im Verkehrsnetz von nationaler Bedeutung nach Einführung der Vorfinanzierung der Investitionen durch den Bund und der vollen Abgel-

tung 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.

9017

Botschaft über die Grundlagen einer koordinierten Verkehrspolitik (Teilrevision der Bundesverfassung) vom 20. Dezember 1982

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1983
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	11
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	82.082
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.03.1983
Date	
Data	
Seite	941-1061
Page	
Pagina	
Ref. No	10 048 922

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.