

Verkehrspolitik – das Recht weist den Weg

Report

Author(s):

Lendi, Martin

Publication date:

2004

Permanent link:

<https://doi.org/10.3929/ethz-a-004716427>

Rights / license:

[In Copyright - Non-Commercial Use Permitted](#)

Verkehrspolitik – Das Recht weist den Weg

Martin Lendi, Prof. Dr. iur. Dr. h. c. ¹

Turbulenzen belasten die gegenwärtige Verkehrspolitik, von der örtlichen Ebene bis hinauf auf die internationale. Sachfragen vermischen sich mit persönlichem Engagement für oder wider ein Verkehrsprojekt sowie politisch zugespitzten Stellungnahmen. Lässt sich Verkehrspolitik überhaupt, so die Grundsatzfrage, nach Massstäben der Vernunft nüchtern diskutieren? Oder ist sie im Übermass Emotionen ausgesetzt? Welche Rolle kommt dem Recht, welche Funktion den Finanzen zu, welche Aufgaben hat der Staat zu versehen?

Wie weiter?

Konkret beschäftigt die Frage, wie es um die schweizerische Verkehrspolitik nach der Ablehnung des parlamentarischen Gegenvorschlages zur Avanti-Initiative in der Volksabstimmung vom 8. Februar 2004 steht?² Ist mit ihr eine verkehrspolitische Leere entstanden? Genügt es, mit dem Finger auf die Probleme des Verkehrs in den Agglomerationen zu zeigen – darüber gar die national-internationalen Netze von Schiene und Strasse zu vernachlässigen?

Vertan wurde auf alle Fälle die Chance, Strasse und Schiene einander näher zu bringen, verbunden mit dem Ziel, die Leistungsfähigkeit der Netze beider Verkehrsträger – was kostspielig genug ist – zu erhalten und nötigenfalls zu erhöhen – gerade auch im Bereich der Agglomerationen, wo nicht nur örtliche und regionale Verstopfungen drohen, sondern auch solche zulasten des interregionalen und internationalen Verkehrs. Der zentrale, identische Satz aus dem vorgeschlagenen Verfassungstext der Avanti-Initiative, des bundesrätlichen und des parlamentarischen Gegenvorschlages, auf den wir eigentlich nicht verzichten können, lautete:

„Er (Der Bund) setzt sich für die angemessene Leistungsfähigkeit der Verkehrsinfrastrukturen ein. Er fördert im Rahmen seiner Zuständigkeiten den Ausbau und den baulichen Unterhalt der Infrastrukturen für den Strassen- und Eisenbahnverkehr und trägt zur Beseitigung von Kapazitätsengpässen bei.“³

Damit aber hat es nicht sein Bewenden. Die Verkehrspolitik als Programm und als Meistern offener Fragen wie auch der öffentlichen Bewusstseins-Schärfung bedarf einer Orientierung. Und diese setzt unter anderem die Kenntnisnahme der Breite der Probleme voraus.

¹ Der Autor ist em. o. Professor für Rechtswissenschaft der ETH Zürich. Bei diesem Text handelt es sich eine nachgeführte und erweiterte Fassung des Aufsatzes „Verkehrspolitik – die Verfassung weist den Weg“.

² Bundesbeschluss über die Volksinitiative „Avanti – für sichere und leistungsfähige Autobahnen“ vom 3. Oktober 2003, BBl 2003, S. 6603 ff. Beachtenswert ist vor allen auch der Text der Avanti-Initiative, die zugunsten des Gegenvorschlages des Parlamentes durch die Initianten zurückgezogen worden ist. Sie konzentrierte sich gemäss dem Gebot der Einheit der Materie auf die Stärkung der Verkehrsnetze.

³ Diese Formulierung sollte Art. 81 BV ergänzen. Sie wurde erstmals von der Avanti-Initiative vorgeschlagen, dann vom Bundesrat (!) in seinen Gegenvorschlag übernommen und im parlamentarischen Gegenvorschlag erneut berücksichtigt. Siehe dazu BB über die Volksinitiative „Avanti – für sichere und leistungsfähige Autobahnen“ vom 3. Oktober 2003, a.a.O.

Aktuelle Probleme

Kennzeichen der gegenwärtigen verkehrspolitischen Situation ist – über die konkrete Frage nach dem weiteren Vorgehen hinaus – die Vielfalt der Probleme. In Umrissen seien sie angedeutet. Sie sind für jedermann offenkundig:

Staus und Engpässe auf den Strassen rund um die Agglomerationen, dann aber auch auf dem national-internationalen Netz der Autobahnen stechen in die Augen. Vordringlich: Wie lassen sich die zweckgebundenen finanziellen Mittel von weit über 3 Milliarden mobilisieren und also so rasch als möglich verfassungskonform zugunsten von Aufgaben im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr einsetzen? Auszumachen sind sodann hohe Belastungen der Schiene, ausgeprägt im Bereich der Städte und Agglomerationen, dann aber auch auf einzelnen Intercity-Achsen. Zudem türmen sich die Kosten des Ausbaus und des Betriebes der Transitachsen. Die Finanzlage der NEAT zerstört Illusionen, das Transitproblem mit vertretbarem Aufwand innert überblickbarer Zeiträume zu meistern. Lassen sich, so muss gefragt werden, die damit verbundenen Bauten und Anlagen im gewählten Kostenrahmen realisieren? Wie sind die Aufwendungen der einst voll ausgebauten Transitachsen (Tunnels samt Zufahrten, letztlich von Grenze zu Grenze) und den erforderlichen Entflechtungen in den S-Bahn-Räumen von Basel/Bern/Zürich zu finanzieren? Auch die sprichwörtliche Zuverlässigkeit der Schweizerischen Bundesbahnen muss sich seit geraumer Zeit Fragezeichen gefallen lassen. Noch mehr, ihr vermeintlich ausgeglichenes Budget lebt und zehrt von den Bundesfinanzen und zwar in der Grössenordnung von aktuell gegen 2 Milliarden Franken pro Jahr. Wie lassen sich, eine grundsätzliche Orientierungsfrage, die SBB europäisch positionieren? Selbst die vermeintlich kleineren Probleme von Strasse und Schiene sind nicht ohne weiteres in den Griff zu bekommen, allein schon deshalb, weil mehr als die Hälfte des täglichen und wöchentlichen Verkehrsaufkommens dem Freizeit- und Einkaufsverkehr zuzurechnen ist, der in hohem Masse dem Individualverkehr anlastet.⁴ Ausserdem darf vermerkt werden: Die Schweiz steht, was die Benützung des öffentlichen Verkehrs angeht, europaweit im Spitzenfeld. Mit weiteren Massnahmen der Förderung des öffentlichen Verkehrs, die breite Unterstützung finden, können zwar Erfolge erzielt werden, aber kaum mehr spektakuläre.

Am Postschalter ist der Kunde äusserlich zur Nummer geworden – das eigentliche Postgeschäft verlagert sich vom Briefkasten in die E-Mails und weitere moderne Kommunikationsmittel, was die Post zwingt, die wirtschaftliche Basis zu verbreitern und die Grundversorgung in ihren Verästelungen der Poststellen zu traktandieren. Der Flughafen Zürich samt den An- Abflugwegen wird von vielen Seiten her bedrängt. Mit welchem Angebot kann dieser national/internationale Standortfaktor funktionstüchtig erhalten bleiben? Welche nationalen und regionalen Interessen rechtfertigen den immensen Aufwand samt den volkswirtschaftlichen Nebenkosten? Wie viel Luftverkehr braucht der Raum Zürich, was

⁴ Das Phänomen des Freizeit- und Einkaufsverkehrs wurde von der Verkehrspolitik erst relativ spät wahrgenommen. Im Statistischen Jahrbuch der Schweiz 2003 sind die Zahlen für das Jahr 2000 enthalten. Darnach macht der Freizeitverkehr 43,9 % aus, der Einkaufsverkehr nimmt 10,9% in Anspruch, der Pendlerverkehr liegt bei 23,7%, der gewerbsmässige bei 8,1%, der übrige bei 9,2 %, alles berechnet auf Anteile auf den in der Schweiz zurückgelegten km pro Person, basierend auf der ständigen Bevölkerung. Frühere Zahlen finden sich bei *Lendi Martin*, Nachhaltige Verkehrspolitik – Notwendige Grundorientierung, GAIA, Heft 3, 1998, S. 167 ff. Es handelt sich um jene aus dem Jahre 1998. Der schweizerische Nationalfonds veranlasste alsdann eine Studie von Ruedi Meier zum Freizeitverkehr, die den Sachverhalt bestätigte: *Meier Ruedi*, Freizeitverkehr – Analysen und Strategien, Bericht NFP 41, Bern 2000; *idem*, Nachhaltiger Freizeitverkehr, Zürich/Chur 2000.

benötigt das Land? Und wie steht es um das Leistungsangebot und die Finanzierung der Swiss? Lassen sich Beiträge/-beteiligungen an einer nationalen Flugverkehrsgesellschaft mit dem Hinweis auf den Luftverkehr als öffentlichen Verkehr rechtfertigen?

Mit dieser Auflistung verbinden sich sodann einige grundsätzliche Fragen der Verkehrspolitik: Ist die Privatisierung resp. Verselbständigung von Swisscom, Post und SBB, aber auch der Swiss, weiter voranzutreiben? Welche Anforderungen stellt die „Stadt Schweiz“ der Bevölkerungskonzentration im Mittelland mit ihren nunmehr rund 7,4 Mio Einwohnern an den Verkehr auf Schiene und Strasse? Welche Anforderungen stellen begrenzter Raum und vorbelastete Umwelt? Lassen sich Angebot und Nachfrage von Verkehrsleistungen bis in die Agglomerationen hinein von Seiten des Bundes beeinflussen oder gar steuern? Wie wäre es mit dem Wundermittel „road pricing“ als Basissteuerung des Privatverkehrs auf der Strasse? Ist der Taktfahrplan des öffentlichen Verkehrs allenthalben und zu allen Zeiten begründbar? Vor allem: Wie verhält sich die schweizerische Verkehrspolitik zur europäischen auf weite Sicht und umgekehrt? Ist das Defizit des Transitverkehrs durch die Schweiz aus der hauseigenen Kasse zu begleichen? Welche Bedeutung kommt dem Verkehr volkswirtschaftlich zu? Welchen Einfluss hat die Verkehrswirtschaft auf das (ins Stocken geratene und sich noch nicht auf Vollkurs befindliche) wirtschaftliche Wachstum?

Die alles sind Fragen an die Verkehrspolitik. Und es sind noch deren viele mehr, unter anderem jene nach der integralen Sicherheitsphilosophie für Verkehrsanlagen und der polizeilichen Sicherheit der Verkehrsteilnehmer. Die gewichtigste ist die Frage nach einer auf Dauer tragbaren Mobilität. Darin spiegeln sich Nachhaltigkeit, Raumordnungspolitik, Umweltschutz im Spannungsfeld mit dem menschlichen Bedürfnis nach Bewegung im Raum. Selbst die weitere Elementarfrage, ob die Verkehrspolitik vom Ansatz her ordnungspolitisch oder interventionistisch anzugehen sei, harrt der Klärung. Die Antworten fallen nicht so leicht, wie gemeinhin angenommen wird. Und zwar deshalb weil es kaum mehr eine Debatte der Grundsatzfragen gibt. Vorgefasste Meinungen herrschen vor. Der Wissenschaft vom Verkehr, welche die Rolle des Vordenkens zu übernehmen hätte, fehlen die Ressourcen. Lehrstühle zum Verkehr sind rar geworden.

Alles in allem ist die Traktandenliste der Verkehrspolitik nach oben und nach unten offen, sogar übertoll, doch sind gewichtige Impulse bereits gesetzt.

Teil der Gesellschaftspolitik

Doch was ist Verkehrspolitik?⁵ Was beinhaltet sie? Was treibt sie voran? Wer trägt sie? Hilfreich dürfte erstens die Klärung der Begriffe „Verkehr“ und „Politik“ sein. Zweitens ist zu

⁵ Der Begriff der Verkehrspolitik wird in der Regel in einem engen, reduzierten Sinne verwendet, beispielsweise im Hinblick auf die Verlagerungspolitik von der Strasse auf die Schiene oder bezogen auf eine Koordination der Angebote der verschiedenen Verkehrsträger. Im Sinne der vollen Tragweite behandelt die Verkehrspolitik das Befassen der Politik mit den rechtlichen, wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Dimensionen des Verkehrs, dieser verstanden als private und öffentliche Leistungsangebote der Verkehrsunternehmungen, als Verkehrsnachfrage, als Infrastruktur, als Organisation sowie als Kosten- und Nutzenverteilung. Die ganzheitliche Sicht des Verkehrs wird heute kaum mehr gepflegt. Es war zuletzt die Eidg. Kommission für die schweizerische Gesamtverkehrskonzeption, welche diese Sicht bewusst in Angriff genommen hatte. Siehe dazu *Kommission für die schweizerische Gesamtverkehrskonzeption*, Gesamtverkehrskonzeption Schweiz GVK-CH, Schlussbericht Bern 1977, insbesondere S. 301 ff. Fragen zum Verkehrsrecht sind aufgearbeitet bei *Lendi Martin*, Verkehr und Recht, an der Schwelle zu einem neuen Verkehrsrecht, Zürich 1998.

fragen, ob die Verkehrspolitik exklusiv als Verkehrspolitik verstanden werden darf. Und drittens ist die Verantwortung für die Verkehrspolitik zu erfassen.

1.- Beim Verkehr handelt es sich um Bewegungen von Personen, Gütern und Informationen im Raum. Er umfasst also materiellen und immateriellen Verkehr, nicht aber die Informationsverarbeitung. Spannend an dieser breiten Sicht des Verkehrs ist der Zusammenhang zwischen der einen und der andern Art. Die Frage, ob sich der materielle Verkehr durch den immateriellen in Teilen substituieren lasse, war bis vor kurzem eher theoretisch. In der Zwischenzeit erlebt die Post, dass die Korrespondenz den Weg an ihr vorbei sucht und findet. Es müsste zu massiven Störungen der E-Mails kommen, um den Trend zu brechen. Die Handys tragen das Ihre zum immateriellen Verkehr bei. Der direkte Zusammenhang zwischen Raum-Zeit-Verkehr – örtlich und weltumspannend – ist offensichtlich. Die Möglichkeiten der Distanzüberwindung und der dafür erforderliche Zeitaufwand bestimmen das Verhältnis zum Raum, der gleichsam in dem Masse schrumpft, wie der Verkehr aufgrund von Kapazitätserweiterungen und grösseren Geschwindigkeiten schneller läuft. Die Weltwirtschaft hat, dazu gibt es keine Alternative, für den sekundenschnellen Nachrichtenverkehr optiert. Die regionale und lokale Siedlungsentwicklung nimmt ihrerseits, wenn auch in ganz andern, vergleichsweise kleinen Dimensionen, an Raum und Zeit Mass, markant sichtbar am Rande der Agglomerationen, wo das Siedlungswachstum auf der Basis der leistungsfähig gewordenen Erschliessung durch den öffentlichen und privaten Verkehrs offenkundig ist.

Die Politik fragt sich, welche Aufgaben vom Staat, von der Wirtschaft und vom Einzelnen zu bewältigen und welche rechtlichen Grundlagen des Verhaltens und der Organisation angezeigt sind. Sie schliesst dabei Probleme der Führung der Gemeinwesen und ihrer Unternehmungen sowie die gemeinsame, demokratische Bewältigung offener Probleme ein. Sie scheut sich nicht, Problembewusstsein zu schaffen, Programme des Handelns zu entwerfen und Problemlösungsverfahren zu implementieren. Etwas konkreter betrachtet erörtert die Verkehrspolitik die Nachfrage und das Angebot an Verkehrsleistungen, fragt nach den Infrastrukturen, den Verkehrsunternehmungen und der Finanzierung der Bauten und Leistungsangebote. Sie sucht sodann die Integration in das öffentliche Gesamtgeschehen. Die gesellschaftliche Entwicklung kann sie dabei nicht ausser Acht lassen. Die grösste Fehlerquelle der Politik ist ihre Neigung, einseitig staatliche Lösungen zu begünstigen. Dabei übersieht sie oft – zu oft? – die Kompetenzen der privaten Wirtschaft und auch der Selbstverantwortung. Auch kann sie bisweilen nicht der Versuchung entgehen, die Menschen mit erhobenen Zeigefinger zu erziehen. Gerade in Verkehrsfragen ist dies feststellbar, wo Erziehungs- und Umerziehungsaktionen Wohl- und Fehlverhalten loben resp. bemängeln.

2.- Wer immer sich mit Problemen der Verkehrspolitik befasst, der weiss, dass die Probleme und deren Meisterung nicht einseitig in den Planungen, Projekten und Finanzierungsvarianten zu suchen sind, so lebhaft sie diskutiert werden. Der Verkehr erregt als Verkehrsgeschehen mit negativen und positiven Seiten vor allem deshalb Aufmerksamkeit, weil sich an ihm gesellschaftliche Fragen nach Qualitäten und Einbussen bezogen auf Lebensqualität, persönliche Freiheit, Sicherheit und Umwelt entzünden, die sich anderweitig kaum in gleichem Masse illustrieren lassen – vom Zeitgewinn bis zur Kommunikationsstärkung, von der Sicherheit der Velofahrer bis zum Vorwurf, Autofahrer würden ihre Mobilität mit der Freiheit verwechseln und gedankenlos die Ressourcen übernutzen. Die Gesellschaft reagiert gleichsam emotionale Zufriedenheiten und Unzufriedenheiten mit diesen oder jenen Entwicklungen am Verkehr ab. Dieser macht eben gesellschaftliche und ökologische Schattenseiten genau so sichtbar wie er wirtschaftliche Notwendigkeiten und persönliche Vorteile ausdrückt. Der Verkehr steht in den Augen der breiten Öffentlichkeit gleichsam für

die Widersprüche, in denen und mit denen die Gesellschaft lebt, bis hin zum Einzelnen, der sein Auto fährt, aber innere Vorbehalte anmeldet, ohne rationale Konsequenzen zu ziehen.

3.- Da die Verkehrspolitik sowohl die Gesellschaft als auch das Gemeinwesen anspricht, ist die Antwort auf die Frage, wer die Verantwortung für das Verkehrsgeschehen trage, gegeben: Die Politik und die Gesellschaft, die Bürgerinnen/Bürger und das Individuum, der Staat und die Wirtschaft. Anders formuliert, die Verkehrspolitik ist in ihrer Vernetzung mit der Politik, der Wirtschaft und der Gesellschaft durch alle Involvierten – seien sie Anbieter oder Nachfrager – anzugehen, und dies alles vor dem Hintergrund des gegebenen Lebensraumes mit seinen Knappheiten und der ökologischen Anforderungen. Dabei eröffnen sich Spannungsfelder, unausweichlich. Die Politik wird – ist dies tröstlich und verwirrend? – immer Mühe mit dem Verkehr bekunden, denn sie bekommt ihn nicht in den Griff, zumal die Irrationalitäten des Mix von Begeisterung und Ablehnung stärker sind als rationale Politik sein kann. Einmal mehr wird sichtbar: Der Staat (und damit die Politik) kann nicht alles, er darf nicht alles und er muss nicht alles – gerade auch im Bereich des Verkehrs. Seine Aufgabe beschränkt sich im Kern darauf, die rechtlichen Grundlagen des Verkehrsgeschehens zu ordnen und dabei die Aufgabenfelder von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, das Gemeinwohl, die Wohlfahrt und das Wohlergehen wie auch den Lebensraum im Auge zu behalten. Die allgemeine Verantwortung aber für das tatsächliche Verkehrsgeschehen liegt letztlich und wohl auch erstlich bei der Öffentlichkeit, also nicht nur beim Staat und seinen Organen, sondern auch bei der Wirtschaft, der Gesellschaft im engeren Sinne und nicht zuletzt beim Individuum und darüber hinaus bei der Bürgerschaft. Sie sind eben alle beteiligt. In diesem breiten Rahmen sind alsdann die spezifischen Aufgaben der Staates zu bestimmen. Die verbreitete Kritik an der staatlichen Verkehrspolitik darf allerdings den begrenzten Einfluss des Staates nicht übersehen. Das Entstehen des Verkehrs, zum Beispiel, ist ihm nicht vorzuwerfen, es sei denn als Nebenwirkungen der Schlechterfüllung seiner Aufgaben, vor allem im Bereich der Raumplanung. Für die ihm zugewiesenen Funktionen aber hat er gerade zu stehen.

Geschichte

Die öffentliche Verkehrspolitik reicht weit zurück.⁶ Hier interessiert die jüngere Geschichte im schweizerischen Bundesstaat.

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, nach einer Jahrhunderte langen Periode weitgehend unveränderter Verkehrsmittel, nahm die Verkehrspolitik mit dem Eisenbahnwesen in einer ersten Phase neue Konturen an. Bis zu diesem Zeitpunkt hatte sie sich einseitig auf die Strassen und das Postmonopol gestützt, das neben dem kleinen Waren- und Geldverkehr den regelmässigen und gewerbsmässigen Personenverkehr einschloss – mit Nachwirkungen bis heute. Die aufkommenden Eisenbahnen wurden übrigens anfänglich privat initiiert, dann aber zunehmend zu Staatsbahnen erklärt, in erster Linie die SBB als schweizerisches Unternehmen und die eher regionalen „Privatbahnen“ im Umfeld der

⁶ Die Geschichte der Verkehrspolitik lässt sich anhand der Verfassungsentwicklung ab 1848 aufzeigen. In der Folge werden zu den einzelnen Phasen die wichtigsten Bestimmungen, also nicht alle, erwähnt und zwar in der Nummerierung der Bundesverfassung von 1874 (aBV). Sie wurden samt und sonders in die neue BV vom 18. April 1999 (SR 101) übernommen, wenn auch mit kleineren Retouches und anderen Gruppierungen sowie Nummerierungen (Art. 81 ff. BV). Zur Kenntnis zu nehmen ist, dass es sich um sektorale Bestimmungen handelt und dass sie dem zeitlichen Relevant-Werden der einzelnen Verkehrsträger folgten. Die Verfassung von 1848 konzentrierte sich unter dem Titel des Verkehrs im wesentlichen auf das Postwesen (Art. 33 BV von 1848) und die Oberaufsicht über die Strassen (Art. 35 BV von 1848).

Kantone.⁷ Die Eisenbahnen erhielten zwar eine Linienkonzession, gestaltet als Monopolkonzession, was sie von der parallelen Konkurrenz durch andere öffentliche Verkehrsmittel bewahrte und bewahrt, doch blieb ihnen von Anfang an die Konkurrenz durch privatwirtschaftlich angebotene Verkehrsmittel nicht erspart.

Die zweite Phase hob mit der Motorisierung und dem Individual- und Güterverkehr auf der Strasse an. Es ereignete sich ein Verkehrsaufbruch grössten Ausmasses, auch wenn er anfänglich durch den 1. Weltkrieg, die Weltwirtschaftskrise und den 2. globalen Krieg gebremst wurde. Ausgelöscht wurde er nicht. Der Schiene war massive Konkurrenz entstanden. Aus Versorgungsgründen wurde zwar mit Vollmachtenrecht auf Zeit eine Verkehrsteilung Schiene/Strasse erlassen, die aber nach dem 2. Weltkrieg beseitigt und aufgrund einer Volksabstimmung nicht durch eine neue (negativ begrenzende) Autotransportordnung ersetzt wurde.⁸ Auch dies mit Wirkungen bis heute.⁹ Schiene und Strasse stehen sich gegenüber; der Verkehrsteilnehmer wählt, welches Verkehrsmittel ihm und seinen Bedürfnissen zusagt.

Die dritte Phase spiegelt sich im Autobahnbau, der um 1960 lanciert wurde¹⁰, was die Eisenbahnen sukzessive veranlasste, sich wider das neue grossräumige Verkehrsangebot Gehör zu verschaffen und den Konkurrenzkampf anzutreten. Vor diesem Hintergrund wurde in den folgenden siebziger Jahren eine Gesamtverkehrskonzeption unter Einschluss der Luft- und der Schifffahrt entworfen. Sie mündete in ein Nebeneinander von Schiene und Strasse mit geordneten, sich gegenseitig aushelfenden Finanzierungen, gleichzeitig aber unter Bestätigung des ordnungspolitischen Ansatzes der Konkurrenz, der freien Wahl der Verkehrsmittel und des Ausbaues der Netze von Schiene und Strasse. Leider schreckten die Behörden bald einmal vor dem eigenen Mut zurück.¹¹ Die Neuorganisation der Bahnen und der Ausbau der Schiene blieben vorerst zurück.

Die neunziger Jahre brachten – als vierte Phase hervorzuheben – das Bemühen, neben den Autobahnen vor allem das Schienennetz auszubauen, das Leistungsangebot des öffentlichen Verkehrs zu erhöhen, den immateriellen Verkehr einzubeziehen, die Verkehrsunternehmungen zu verselbständigen und die Auseinandersetzung mit dem europäischen Nord/Süd-Verkehr mit dem Ziel der Verlagerung des alpenquerenden Gütertransitverkehr von der Strasse auf die Schiene anzugehen.¹² Einbezogen wurde insbesondere die Neuorganisation der SBB. Nichts geändert aber wurde am allgemeinen Grundsatz der Unterstellung der Verkehrswirtschaft unter die freiheitlichen Grundsätze der

⁷ Verfassungsrechtlicher Ausdruck dieser Phase sind die Art. 26 aBV (Eisenbahnen), Art. 36 aBV (Post- und Telegrafendienst) und Art. 37 aBV (Oberaufsicht über die Strassen).

⁸ Ablehnung der Vorlage Verkehrskoordination im Jahre 1946, nachdem bereits 1929 ein tendenziell sinnverwandte Vorlage abgelehnt worden war. 1988 erfolgte eine weitere Ablehnung, nicht zuletzt wegen möglicher Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit.

⁹ Diese zweite Phase lässt sich mit dem Hinweis auf Art. 37bis aBV von 1921 (Automobile) beschreiben. In diese Zeit fällt übrigens auch Art. 37ter aBV von 1921 (Luftfahrt).

¹⁰ Für diese dritte Phase sind Art. 36bis aBV von 1958 (Nationalstrassen) und 36ter aBV von 1958 (Mineralölsteuer) charakteristisch.

¹¹ Es wurden keine Verfassungsartikel zu einer kohärenten Verkehrspolitik erlassen, nicht einmal zu einer koordinierten. Vorschläge der Gesamtverkehrskonzeption GVK-CH (Schlussbericht, Bern 1977, S. 301 ff.) für eine vollständige Neufassung der Verkehrsverfassung wurden nicht aufgenommen. Die redimensionierte Vorlage des Bundesrates für eine koordinierte Verkehrspolitik wurde durch Volk und Stände im Jahre 1988 abgelehnt.

¹² Im Vordergrund stehen in dieser vierten Phase: Art. 36 sexies aBV von 1994 (Alpentransit) sowie Art. 36quater aBV von 1994 (Schwerverkehrsabgabe) und Art. 21 Übst. aBV von 1998 (Eisenbahngrossprojekte).

Wirtschaftsordnung.¹³ Die verfassungsrechtlichen Möglichkeiten zum Monopol (Eisenbahnmonopol, Luftfahrtmonopol usw.) wurden nicht mehr ausgeschöpft. Schritt für Schritt stärker beachtet wurden hingegen die Anforderungen der Raumordnung und des Umweltschutzes.¹⁴ Die Verkehrsplanung rückte gar in die Nähe der Raumplanung. Luft- und Lärmimmissionen wurden zu bestimmenden Randbedingungen der staatlichen Verkehrsordnung.

Wichtige Elemente aus der Verkehrsgeschichte entwickelten sich über alle Phasen zu Konstanten der schweizerischen Verkehrspolitik. *Kernaussagen bildeten und bilden: Ordnung der rechtlichen Grundlagen des Verkehrs nach den Grundsätzen der Wirtschaftsordnung, Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern und freie Wahl der Verkehrsmittel.* Strasse und Schiene, privater und öffentlicher Verkehr wurden also in keiner Phase elementar und bleibend gegeneinander ausgespielt, auch dort, wo aufgrund der geltenden Regelung auf Koordination und auf konkrete Ziele der Abstimmung zu achten war. Selbst im Bereich des alpenquerenden Gütertransitverkehrs von Grenze zu Grenze, der aufgrund einer besonderen Bestimmung der Verfassung mit Anreizen auf die Schiene verlagert wird, wurde von (polizeilichen) Verbots- und Gebotsnormen abgesehen.¹⁵ Der seinerzeitige Zwischenakt hoheitlicher Verkehrsteilung aufgrund des Vollmachtenregimes im 2. Weltkrieg darf ausgeklammert werden – er war durch ausserordentliche Umstände bedingt. Es hat sogar zu einer klaren Positionnahme in der Nachkriegszeit beigetragen, nämlich wider die staatlich gelenkte Verkehrsteilung.¹⁶

Kein Vakuum

Die Avanti-Initiative und der parlamentarische Gegenvorschlag, die den neusten Schritt der Verkehrspolitik einleiten sollten, betrafen nicht die Verkehrspolitik im allgemeinen, lediglich Akzente. Es ging im Kern um die Optimierung der Verkehrsnetze von Schiene und Strasse sowie um den Agglomerationsverkehr.¹⁷ Auch nach der Ablehnung des Gegenvorschlages – die Avanti-Initiative war zurückgezogen worden – bleibt die Verkehrspolitik virulent und spannend. Vor allem von der tatsächlichen Seite her mangelt es nicht an Problemen. Die

¹³ Damals war dies der Titel der Handels- und Gewerbebefreiheit (Art. 31 ff. aBV) in ihrer umfassenden Bedeutung als Prinzip der Marktwirtschaft.

¹⁴ Art. 22quater aBV; Art. 24septies aBV.

¹⁵ Art. 84 BV, welcher dem Wortlaut nach anders verstanden werden könnte, muss genau analysiert werden. Die genannte Bestimmung betrifft nach dem Wortlaut der Verfassung – ausgestaltet als Gebotsnorm – den Verkehr von Grenze zu Grenze. Die Umlagerung wird aber letztlich nicht befohlen, sondern durch Lenkungsabgaben (Art. 85 BV) und Attraktivitätssteigerungen des Schienenverkehrs (Art. 86 und Art. 196 Ziff. 3 BV) anvisiert. Die freie Wahl des Verkehrsmittels, die auch dem Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse vom 21. Juni 1999 (SR 0.740.72) zugrunde liegt (Art. 1 Abs. 2), wurde zu Recht auch im schweizerischen Recht nicht aufgehoben. Der kritische Verfassungsrechtssatz, wonach der alpenquerende Gütertransitverkehr von Grenze zu Grenze auf der Schiene erfolge (Art. 84 Abs. 2 Satz 1 BV), wird als Zielnorm interpretiert. Vgl. dazu die Kommentierungen von Art. 36sexies aBV und Art. 85 BV durch *Lendi Martin*, zuletzt zu Art. 84 BV, in: Ehrenzeller/Mastronardi/ Schweizer/Vallender (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Art. 81 ff., Zürich/Lachen SZ 2002.

¹⁶ Ablehnung einer Vorlage zur Verkehrscoordination (Gegenvorschlag) im Jahre 1946.

¹⁷ Das Anliegen der Stärkung des Agglomerationsverkehrs (Strasse und Schiene) lag dem Gegenvorschlag des Bundesrates zugrunde und wurde auch vom Parlament in seinen Gegenvorschlag integriert. Allerdings ist zu betonen, dass der Bund über keine verfassungsrechtlichen Kompetenzen verfügt, sich mit den Agglomerationen und auch den Städten zu befassen. Art. 55 Abs. 3 BV kennt lediglich eine Pflicht zur Rücksichtnahme. Dies bedeutet, dass der beigefügte Verkehrsaspekt für sich allein eher fragwürdig war, denn Verkehrspolitik zu den Agglomerationen ohne den Hintergrund einer allgemeine Agglomerationspolitik bleibt aus der Sache heraus und erst rechtlich ein Torso.

Verkehrsvolumina, zum Beispiel, wachsen, die Ressourcenprobleme und die Belastungen des mindestens im Mittelland enger gewordenen Lebensraumes sind unverändert relevant. Orientierungslos wurde die Verkehrspolitik aufgrund der Verwerfung des parlamentarischen Gegenvorschlages nicht. Im Gegenteil: Zielsetzungen sind ihr – ob dies überrascht? – so oder so gegeben.

*Massgebend für die Ausrichtung der Verkehrspolitik ist nämlich die geltende Bundesverfassung.*¹⁸ Sie enthält die bleibend verbindlichen Grundsätze. Auch wenn es in breiten Kreisen der politischen Öffentlichkeit üblich geworden ist, das Recht als nicht gewichtig zu würdigen und in hohem Masse dem Ökonomischen anzuhängen, so ist doch zur Kenntnis zu nehmen, dass das Recht verbindlich ist. Wo immer sich das Recht zum Verkehr äussert, so begründet es eine geltende, eine verbindliche Ordnung, die zwar geändert werden kann, aber solange sie gilt verbindlich ist. Die Rechtsgrundlagen sind übrigens prägender und präziser, vor allem umfassender als allgemein bewusst ist. Gewichtige Teile sind sogar auf der Stufe der Verfassung geregelt, die bekanntlich nur unter erschwerten Bedingungen änderbar ist.¹⁹ Auf alle Fälle ist es unscharf und verzerrend, von der schweizerischen Verkehrspolitik als einer Verlagerungspolitik des Schwerverkehrs auf die Schiene zu handeln. Wer so redet, übersieht die verfassungsrechtlich strukturierte Breite der schweizerischen Verkehrspolitik: Die Verfassung spricht den Verkehr auf Strasse und Schiene an, weicht vor dem Luftverkehr und der Schifffahrt usw. nicht aus und bezieht sogar die Informationsübermittlung ein; sie regelt dabei die Kompetenzen des Bundes sowie indirekt der Kantone, und sie schlägt – nicht unwichtig – die Brücke zur Wirtschafts-²⁰, zur Lebensraumverfassung²¹ sowie zur politischen der demokratischen Willensbildung und Entscheidungsfindung.²² Die Verlagerungspolitik betrifft demgegenüber, dies muss unterstrichen werden, den Gütertransitverkehr von Grenze zu Grenze, wenn auch mit Reflexwirkungen auf den Schwerverkehr im ganzen Land.²³

Mit der Volksabstimmung über den neuen Finanzausgleich, die auf den Herbst dieses Jahres in Aussicht genommen ist, wird erneut versucht, gewisse verkehrspolitische Akzente zu setzen. Sie gelten der Übertragung der Nationalstrassen von den Kantonen auf den Bund sowie bundesseitigen Beiträgen an Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen.²⁴ Der Fehler der Überdehnung, wie er mit dem

¹⁸ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, in Kraft seit 1. Januar 2000. Die zentralen Verkehrsbestimmungen der Bundesverfassung von 1874 resp. 1999 sind kommentiert von *Lendi Martin* in den Kommentaren zur Schweizerischen Bundesverfassung von 1987 und 2002, zuletzt also in Eine systematische Darstellung des neueren Verkehrsverfassungsrechts findet sich bei *Ruch Alexander*, Öffentliche Werke und Verkehr, in: Thürer D./Aubert J.F./Müller J.P., Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001 S. 929 ff. Siehe auch *Lendi Martin*, Offene Fragen im Bereich des Verkehrs – die neue Bundesverfassung als Vorgabe, ZSR nF, Bd. 120, 2001, 1. Halbbd., H.5, S. 473 ff. Sicherlich kann die Verkehrsverfassung jederzeit ganz oder teilweise geändert werden (Art. 192 BV), doch darf darüber die Verbindlichkeit der Verfassung nicht heruntergespielt werden. Deren Änderungen sind der erhöhten Gesetzeskraft (Volks- und Ständemehr) unterstellt. Sie haben deshalb politische Hürden zu überwinden.

¹⁹ Sie verfügt über die sog. erhöhte formelle Gesetzeskraft.

²⁰ Art. 94 ff. BV

²¹ Art. 73 ff. BV

²² Art. 136 ff. BV

²³ Art. 84 BV, insbesondere Abs. 2 leg. cit.

²⁴ Bundesbeschluss zur Neugestaltung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 3. Oktober 2003, BBl 2003, S. 6591 ff. Dabei ist erneut zu beachten, dass der Bund, entgegen einer verbreiteten Annahme, über keine Kompetenzen im Bereich der Agglomerations- und Städtepolitik verfügt. Art. 50 Abs. 3 BV, wo von Agglomerationen und Städten die Rede ist, verlangt lediglich, der Bund habe auf deren besondere Situation Rücksicht zu nehmen, was nichts anderes heisst, als dass er bei der Erfüllung seiner Bundesaufgaben die Wirkungen auf diese Gebiete zu bedenken und in seine Erwägungen einzubeziehen hat. Im übrigen steht Art. 75 BV über die Raumplanung mit seiner Klarstellung, dass die Raumplanung den Kantonen obliegt, einer extensiven Interpretation von Art. 50 Abs. 3 BV von vornherein entgegen. Knapp vertretbar ist es, finanzielle

parlamentarischen Gegenvorschlag zur Avanti-Initiative unterlaufen ist, wird – im Bereich des Verkehrs – nicht mehr gemacht. Die vom Bundesrat eingebrachte zusätzliche Idee, gleichzeitig die Möglichkeit der Einführung des „road-pricing“ zu schaffen, wurde nämlich vom Parlament (mit guten Gründen der Kritik an der Kumulation von Abgaben) nicht weiter verfolgt.²⁵ Hingegen wird die Verpflichtung, Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen unter dem Titel der Verbrauchssteuer auf Treibstoffen und der übrigen Verkehrsabgaben zu finanzieren, Begehrlichkeiten seitens des öffentlichen Verkehrs wecken, wobei aber zu beachten ist, dass es gemäss klarem Wortlaut bei diesen Geldern nach wie vor um die Finanzierung von Massnahmen im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr geht.²⁶ Die Interpretation dieser Bestimmung wird zweifellos bedrängt werden, doch ist evident, dass es sich um Anliegen des Strassenverkehrs und nicht einseitig um solche des öffentlichen Verkehrs handeln soll, der anders finanziert werden muss und wohl auch wird. Überlappungen sind denkbar. Auch können Schiene und Strasse begrenzt in Bezug gesetzt werden, doch darf die Finanzierung der Strassen nicht unterlaufen werden. Auf alle Fälle darf der Strasse bei Mittelentzug nicht vorgehalten werden, sie finanziere sich selbst nur ungenügend.

Verfassungsrechtliche Vorgaben

Wer also die Verkehrspolitik dieses Landes verstehen will, der muss auf die Bundesverfassung zurückgreifen. Selbstverständlich könnte die Verkehrspolitik von einer ganz andern Seite her, beispielsweise von der ökonomischen, aufgerollt werden.²⁷ Auch zahlenbewehrte verkehrsplanerische Analysen wären spannend.²⁸ Aber: *Von der Verfassung muss zwingend gehandelt werden, weil ihre Aussagen verbindlich sind.* Sicherlich, das Recht ist änderbar, sogar die Verfassung kann jederzeit ganz oder teilweise revidiert werden²⁹, aber nicht ohne rechtliche und politische Anforderungen. Verkehrspolitik ohne Rechtsbezug taugt unter diesen Voraussetzungen nicht. Sie würde bald einmal der gesetzlichen Grundlagen entbehren und mit dem Rechtsstaat in Konflikt geraten.

Es geht im wesentlichen um die Art. 81 ff. BV, also um den Abschnitt über öffentliche Werke und Verkehr, sodann um die weiteren Bestimmungen zum Transport von Energie (Art. 91 BV), zum Post- und Fernmeldewesen (Art. 92 BV), zur Wirtschafts- und Finanzordnung (Art. 94 ff./Art. 128 ff. BV) und ferner um die Artikel zur Raumplanung und zum Umweltschutz (Art. 74/Art.75 BV), dann aber auch um jene der Rücksichtnahme auf Agglomerationen und Berggebiete (Art. 50 BV) sowie des häuslicherischen Umganges mit der Energie (Art. 89 BV). Im Vordergrund stehen Kompetenznormen, doch werden auch Ziele angesprochen, sei

Anreize für das planerische Befassen mit den Agglomerationen usw. zu schaffen, ohne allerdings die Grenze zur fehlenden Kompetenz, finanzielle Unterstützungen oder gar Abgeltungen ordentlicher resp. ausserordentlicher Aufwendungen zu gewähren, tangieren zu dürfen. Siehe dazu *Kägi-Diener Regula*, Kommentar zu Art. 50 BV, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Vallender (Hrsg.), *Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar*, a.a.O.

²⁵ Beabsichtigt war eine fundamentale Änderung von Art. 82 Abs. 3 BV. Es handelt sich um jene Bestimmung, welche die gebührenfreie Benützung öffentlicher Strassen vorsieht, einzig unter dem Vorbehalt, dass die Bundesversammlung Ausnahmen bewilligen kann.

²⁶ Art. 86 Abs. 3 BV, wo ausdrücklich formuliert ist: „im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr“.

²⁷ Beispielsweise ist es denkbar, die wahren Kosten der Schiene und der Strasse zu ermitteln und diese nach dem Verursacherprinzip zu verteilen. Dabei würde wohl sichtbar, dass sowohl die Strasse als auch die Schiene resp. ihre Benützer zusätzliche finanzielle Leistungen zu erbringen hätten. Vor allem die Eisenbahnen sind unterfinanziert, d.h. sie leben in hohem Masse von öffentlichen Geldern, allen voran die SBB.

²⁸ Beispielsweise wäre es zweckmässig, Modelle der Leistungsangebote und Modelle der Nachfragen samt ihren tatsächlichen, trendorientierten resp. szenarischen Aussagen, einander gegenüberzustellen.

²⁹ Art. 192 Abs. 1 BV

es direkt, sei es indirekt.³⁰ Zentral ist die oft übersehene Verbindung zwischen Verkehrs- und Wirtschaftsverfassung, zumal die Verkehrswirtschaft einen gewichtigen Teil der Volkswirtschaft ausmacht. Das Verkehrsgeschehen darf deshalb nicht ohne Einbezug der Wirtschaftsordnung bedacht werden. Ein Hervorheben des Schutzes der Umwelt mag zwar ideell überzeugen, doch denkt die Verfassung in einer Vielfalt von Zielen und dies alles auf ein und derselben Normstufe, eben der Verfassung. Ziel- und Interessenkonflikte sind mithin nicht von vornherein auszuschliessen; im Gegenteil, es muss von konkurrierenden öffentlichen und privaten, aber auch von konkurrierenden öffentlichen Interessen, ausgegangen werden.

Das Wegleitende zur Verkehrsverfassung ist nicht – für mit dem Recht nicht Vertraute möglicherweise erstaunlich³¹ – dem Wortlaut zu entnehmen. Es steht gleichsam zwischen den Zeilen des Verfassungstextes. Die einzelnen Bestimmungen zum Verkehr sind eben aus der Geschichte der Verkehrsentwicklung heraus sektoral ausgerichtet in die Verfassung von 1874 (aBV) sukzessive eingefügt und von dort in die geltende Verfassung von 1999 transferiert worden.³² Zusammenfassende, allgemeine Gesichtspunkte kamen darüber zu kurz. Beim Unausgesprochenen handelt es sich nun allerdings nicht um nebensächliche Nuancierungen. Sie betreffen das Zentrale. Entsprechend ihrem freiheitlichen Ansatz geht die Verfassung nämlich vom Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern, also zwischen Schiene und Strasse, aus und überlässt dem Einzelnen und der Wirtschaft die freie Wahl des Verkehrsmittel. Den Verkehrsteilnehmern gewährleistet die Verfassung überdies die gemeinverträgliche, gebührenfreie Benutzung der öffentlichen Strassen und, wenn auch indirekt, den Zutritt zum öffentlichen Verkehr.³³

In diesem Sinne verzichtet die Verfassung bewusst auf eine hoheitliche, staatlich gelenkte und durchgesetzte Verkehrsteilung – lediglich zulasten des Gütertransitverkehrs von Grenze zu Grenze setzt sie das Ziel der Verlagerung von der Strasse auf die Schiene, und dies mit Nachdruck. Auch ist ihr eine Prioritätssetzung zugunsten des privaten oder des öffentlichen Verkehrs fremd. Allerdings wurden, was nicht übersehen werden darf, in der jüngeren Vergangenheit deutliche Akzente zugunsten des öffentlichen Verkehrs gesetzt, so in Art. 196 Ziff. 3 der Übergangsbestimmungen zugunsten der Eisenbahngrossprojekt (u.a. zu NEAT, BAHN 2000), ohne jedoch die Verantwortung für die Strassen und den Strassenverkehr

³⁰ In die Augen springen die Errichtung eines Netzes von Nationalstrassen (Art. 83 Abs. 1 BV), der Schutz des Alpengebietes vor den negativen Auswirkungen des Transitverkehrs (Art. 84 Abs. 1 BV), Abgeltung der Kosten, die der Allgemeinheit durch den Schwerverkehr verursacht werden (Art. 85 Abs. 1 BV) usw. Die gebührenfreie Benutzung der öffentlichen Strassen stellt sogar ein verfassungsmässiges Recht dar, dessen Verletzung mittels staatsrechtlicher Beschwerde gerügt werden kann (Art. 82 Abs. 3 BV). Die wichtige Kompetenznorm betreffend Eisenbahnen und weitere Verkehrsträger (Art. 87 BV), faktisch eine Norm nahe am öffentlichen Verkehr, enthält keine materiellen Aussagen zu diesem und gibt keine inhaltlichen Ziele vor. Die Förderung der Eisenbahngrossprojekte, die indirekt Zielsetzungen der Förderung des Schienenverkehrs enthält, wurde in die Übergangsbestimmungen (Art. 196 Ziff. 3 BV) verwiesen.

³¹ Die Überraschung ist darauf zurückzuführen, dass die Bestimmungen zum Verkehr während der Geltungsdauer der Verfassung von 1874 durch Einzelnovellierungen Schritt für Schritt entwickelt worden sind. Dies schlägt auf die neue Verfassung von 1999 durch. Sektorale Nachwehen sind auszumachen. Eine ganzheitliche Sicht hat die Gesamtverkehrskonzeption (GVK-CH) durch Zusammenfassung der Bestimmungen versucht. Sie hatte eine vollständige Neufassung der Verkehrsverfassung vorgeschlagen. Vgl. dazu *Kommission für die Gesamtverkehrskonzeption*, Gesamtverkehrskonzeption Schweiz GVK-CH, a.a.O., S. 301 ff. Leider wagte der Bundesrat nicht, dieser integrierten Lösung zu folgen. Er wich auf eine Regelung in Richtung koordinierte Verkehrspolitik, weitgehend gemäss geltendem Recht, aus. Vgl. dazu *Lendi Martin*, Das Recht der koordinierten Verkehrspolitik, in: Haller/Kölz/Müller/Thürer (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Häfelin zum 65. Geburtstag, Zürich 1989, S. 499 ff.

³² Mit Übertragungseffekten in die sanft erneuerte Verfassung von 1999 (BV).

³³ Art. 82 Abs. 3 BV sowie Art. 87 BV, der in wichtigen Teilen vom öffentlichen Verkehr handelt, ohne dies zu sagen.

zurückzunehmen oder zu relativieren.³⁴ Eine Vorlage zum Thema der Verkehrskoordination – sie hatte für limitierte Ausnahmefälle staatliche Eingriffsmöglichkeiten in die marktorientierte Verkehrsteilung vorgesehen – wurde im Jahre 1988 abgelehnt.³⁵ Der Staat hat also auf der Basis der geltenden Verfassung nicht das Recht, die Verkehrsträger gegeneinander auszuspielen.³⁶

Zu den Verkehrsunternehmungen finden sich – leider – in der neuen Verfassung keine Aussagen. Sie akzeptiert die Möglichkeiten der Privatisierung der SBB, der Post und der Swisscom und auch der rein privatwirtschaftlichen Finanzierung der Swiss. Auf der andern Seite ermächtigt sie aber auch den Bundesgesetzgeber, das Gegenteil vorzukehren.³⁷ Die umfassenden Bundesgesetzgebungskompetenzen zum Post- und Fernmeldewesen, aber auch zu den Eisenbahnen und zur Luftfahrt, lassen eben alle vertretbaren Modelle zu – von der Privatisierung resp. der Unterstellung unter die Wirtschaftsfreiheit über das Konzessionssystem bis zum Staatsmonopol und staatlichen Regiebetrieben.³⁸ Dies präjudiziert die Stellung der grossen, landesweit tätigen Verkehrsunternehmungen, die als spezialgesetzliche Aktiengesellschaften (Swisscom/SBB) oder als selbständige Anstalt (Post) oder als privatrechtliche AG mit staatlicher Beteiligung (Swiss) konzipiert sind.³⁹ Übersehen wird oft und gern, weil darüber der Verfassung scheinbar nichts zu entnehmen ist, dass das Transportgewerbe des Güterverkehrs auf der Strasse ex constitutione privatwirtschaftlich organisiert ist und den Schutz der Wirtschaftsfreiheit genießt, auch wenn sich der Staat vom EG-Recht inspiriert ein Bewilligungsrecht vorbehalten hat.⁴⁰

Was die viel diskutierte Grundversorgung resp. den Service public betrifft, so erwähnt die Verfassung lediglich die erstere und diese ausschliesslich im Zusammenhang mit dem Post- und Fernmeldewesen.⁴¹ Ein Rechtsanspruch der Verkehrsteilnehmer, der Grundeigentümer oder Gemeinden/Regionen auf gleichwertige oder gar gleichartige Verkehrserschliessungen im ganzen Land ist dem geltenden Recht nicht zu entnehmen. Ebenso ist der Verfassung keine eindeutige Antwort zu entlocken, ob ein Grundrecht auf Mobilität bestehe.⁴² Die persönliche

³⁴ Es geht um neue Alpentransversalen, die Bahn 2000, den Anschluss der Ost- und Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz und die Verbesserung des Lärmschutzes entlang der Eisenbahnstrecken.

³⁵ Vgl. dazu den in Fn. 27 zit. Artikel von Martin Lendi zum Recht der koordinierten Verkehrspolitik.

³⁶ Dies wird auch bei der Abstimmung der Sachpläne für Strasse und Schiene zu beachten sein.

³⁷ Der Bund verfügt in den Sachbereichen der Eisenbahnen, der Post und des Fernmeldewesen über eine sog. umfassende Gesetzgebungskompetenz, was ihm erlaubt, Monopollösungen genau so zu wählen wie andererseits marktwirtschaftliche, wobei Mischsysteme denkbar wären (Art. 87 und 92 BV).

³⁸ Vorbehalten sind Einschränkungen, gesetzt durch die Verfassung, wie sie in Art. 36 aBV enthalten waren, in Art. 92 BV aber nicht mehr (deutlich genug) durchschlagen. Gemäss Art. 36 aBV fiel der Ertrag der Post- und Telegrafverwaltung in die eidgenössische Kasse und waren die Tarife im ganzen Gebiet der Eidgenossenschaft nach dem gleichen, möglichst billigen Grundsätzen zu bestimmen, was einer Zuordnung zur damaligen Ordnung der Handels- und Gewerbefreiheit widersprach. Siehe dazu *Lendi Martin*, Zur Frage der Verfassungsmässigkeit der Reorganisation der PTT und der allfälligen Gewinnausschüttung an Dritte, in: idem, Verkehr und Recht, Zürich 1998, S. 121 ff.

³⁹ Siehe dazu die Sondernummer der Schweizerischen Zeitschrift für Wirtschaftsrecht zu: Privatisierung und Marktöffnung, herausgegeben von Hans Caspar von der Crone und Gérard Hertig, Zürich 1999, daselbst vor allem *Knapp Blaise*, Quelles limites constitutionnelles aux privatisations?, a.a. O., S. 1 ff.

⁴⁰ BG über die Personenbeförderung und die Zulassung als Strassentransportunternehmung vom 18. Juni 1993. Darnach ist der regelmässige und gewerbsmässige Personenverkehr auf der Strasse nach wie vor konzessionspflichtig, während der Güterverkehr der Wirtschaftsordnung des Wettbewerbs unterstellt ist.

⁴¹ Art. 92 Abs. 2 BV. Probleme der Grundversorgung und des Service public werden richtigerweise im Zusammenhang mit der Raumplanung über deren Sach- und Richtpläne angegangen (Art. 75 BV sowie BG über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979 (SR 700).

⁴² Siehe dazu *Lendi Martin*, Gibt es ein Grundrecht auf Mobilität?, in: idem, Verkehr und Recht, a.a.O., S. 226 ff. Daselbst finden sich weitere Abhandlungen zu grundsätzlichen Fragen, u.a. zur Verkehrsfreiheit, a.a.O., S. 27 ff.

Freiheit, die um ihrer menschenrechtlichen Substanz willen eng zu verstehen ist, bietet dazu nicht Hand. Hingegen hält sie den Gesetzgeber an, im Rahmen der Rechtsordnung freiheitliche Lösungen zu treffen. Dies weist im Verbund mit der neuen Vorgabe der Nachhaltigkeit in Richtung einer auf Dauer tragbaren Mobilität.⁴³

Zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben zählen auch die Bestimmungen über die Raumplanung, den Umweltschutz und den sparsamen Energieverbrauch.⁴⁴ Besonders wichtig ist die Raumordnung, weil der anfallende Verkehr vom Siedlungsgeschehen – mit Einschluss der Industriezonen und den Standorten der Versorgungszentren, aber auch den Städtenetzen usw. – sowie vom Verhalten der Menschen im Raum her bestimmt wird. Auf der andern Seite trägt er seinerseits – als öffentlicher und privater – durch den Bau von Infrastrukturanlagen sowie Leistungsangebote zu räumlichen Veränderungen bei, beispielsweise zum Wachstum der Agglomerationen. Dass die Städte als interaktive Netze die nationalen und transeuropäischen Verkehrsachsen der Strassen, der Schiene und im Luftverkehr in hohem Masse bestimmen, ist national und europaweit evident. Überdies verlässt sich die Verkehrsplanung mangels eigener gesetzlicher Grundlagen weitgehend auf diejenigen zur Raumplanung des Bundes und der Kantone, was sich als sachlich zutreffend erweist.⁴⁵ Nur nebenbei sei erwähnt, dass die Anflugrouten aus Norden auf den Flughafen Zürich in der deutsch-schweizerischen Raumordnungskommission breit zu diskutieren gewesen wären und zwar im Kontext der Immissionsbelastungen aus dem Verkehrsgeschehen in seiner Gesamtheit, also auch des Strassenverkehrs und des Transitverkehrs auf der Strasse. Selbst die Dichte der Siedlungen wie auch die wirtschaftlichen (Arbeitsmarkt usw.) und zwischenmenschlichen Verhältnisse wären grenzüberschreitend regional zu berücksichtigen gewesen. Lebensraumbeziehungen und Umweltbelastungen dürfen auch dann nicht zergliedert werden, wenn einzelne Vorhaben markant hervortreten. Sie bilden letztlich eine Einheit, was auch auf die Rechtsordnung zutrifft, sogar über die nationalstaatlichen Grenzen hinaus. Ganzheitliche Betrachtungsweise wäre deshalb in jeder Hinsicht angesagt.

Mit diesen Grundeinsichten muss ein ausholender Blick auf das internationale Verkehrsrecht verbunden werden. Dass die bilateralen Verträge mit der EU/EG zählen, muss nicht näher betont werden.⁴⁶ Gleichzeitig sind aber die völkerrechtlichen Abkommen und Vorgaben zur Freiheit des Durchgangsverkehrs zu beachten.⁴⁷ Als Binnenland ist die Schweiz aus ihrer

⁴³ Art. 10 BV handelt von der persönlichen Freiheit, die Nachhaltigkeit ist u.a. indirekt und direkt angesprochen in der Präambel sowie in Art. 2 und Art. 73 BV.

⁴⁴ Vgl. dazu die Art. 74 (Umweltschutz), 75 (Raumplanung) und 89 BV (Energiepolitik).

⁴⁵ In Vorbereitung sind auf Bundesebene die Sachpläne „Schiene“ und „Strasse“. Diese stützen sich vorweg auf Art. 13 RPG. Ob sie zu einem einzigen Plan zu vereinen sind, kann diskutiert werden.

⁴⁶ Siehe dazu vor allem das Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse (SR 0.740.72). Dazu äussern sich u.a. *Weber Rolf.H./Friedli Max*, Abkommen über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse, in: *Thürer/Weber/Zäch* (Hrsg.), *Bilaterale Verträge, Schweiz-EG, ein Handbuch*, Zürich 2002, S. 381 ff., ausserdem *Sollberger Kaspar/Epiney Astrid*, *Verkehrspolitische Gestaltungsspielräume auf der Grundlage des Landverkehrsabkommens*, Bern/Zürich 2001. Zum Verkehrsrecht der EU/EG siehe *Scherler Stefan*, *Strukturunterschiede zwischen der schweizerischen und der europäischen Verkehrsrechtsordnung*, Zürich 1995, sodann *Epiney Astrid/Gruber Reto*, *Verkehrsrecht in der EU*, Baden-Baden 2001. Massgebend sind die Art. 70 ff. (Verkehr) sowie Art. 154 ff. (Transeuropäische Netze) EGV. Neben den bilateralen Abkommen ist auch das Abkommen vom 2. Mai 1992 zwischen der Schweiz und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über den Güterverkehr auf Schiene und Strasse zu beachten (SR 0.740.71)

⁴⁷ Übereinkommen über die Freiheit des Durchgangsverkehrs vom 20. April 1921 (SR 0.740.4). Über die förmlichen Abkommen hinaus ist die Freiheit des Durchgangsverkehrs dem Völkergewohnheitsrecht zuzuordnen. Für die Schweiz ist übrigens die Mannheimer Rheinschiffahrts-Akte, welche die Freiheit der Schifffahrt auf dem Rhein gewährleistet, von lebenswichtiger Bedeutung (Übereinkommen zur Revision der am 17. Oktober 1868 in Mannheim unterzeichneten Revidierten Rheinschiffahrts-Akte vom 20. November 1963 (SR 0.747.224.10)). Sie sichert der Schweiz den Zugang zum Meer resp. zu einem bedeutsamen Meerhafen

geographischen Lage heraus interessiert, dass ihre Transportunternehmungen durch Drittländer fahren dürfen. Die Freiheit des Durchgangsverkehrs ist für sie existenziell. Sie hat diese auch gegen sich gelten zu lassen – eine Rechtslage, die viel zu wenig beachtet wird. Die Schweiz darf deshalb den internationalen Verkehr nicht schulmeisterlich behandeln und muss ihn als Transitverkehr und als grenzüberschreitenden Ziel-/Quellverkehr gelten lassen. Auf der andern Seite darf sie die Freiheit der Durchfahrt durch Drittstaaten beanspruchen. Einseitige nationale Massnahmen sind allseits zu vermeiden, auch wenn sich da und dort noch (altrechtliche) Bestimmungen finden mögen, die dazu (vermeintlich?) ermächtigen. Unter dem Titel des Luftverkehrs werden solche schweizerischerseits – mit Vorhaltungen gegenüber der Bundesrepublik Deutschland – begründet in Frage gestellt. Es wäre deshalb im Sinne der Avanti-Initiative und des parlamentarischen Gegenvorschlages – eingangs dargelegt – nicht falsch gewesen, den zweiröhrigen Ausbau des Strassentunnels am Gotthard, der durch die Verfassung, nämlich durch Art. 84 Abs. 3 BV, verhindert wird, zu deblockieren, um den potenziellen Vorwurf, die Schweiz ergreife ihrerseits einseitige Massnahmen gegen den internationalen Durchgangsverkehr, aufzufangen. Dieses Anliegen harret nach wie vor der Erfüllung. Auf alle Fälle ist es hier wie dort fragwürdig, ausgreifende Verkehrspolitik an lokalen Engpässen festzumachen.

Kernfragen

Vor diesem Hintergrund sind nun die sachlichen Kernaspekte der Verkehrspolitik anzusprechen. So bedeutsam für die Stadt Zürich die Sperrung des Limmatquais, so gewichtig die punktuelle – aber häufig im Raum vorzusehende – Einführung der 30km/h Zonen für Städte und Dörfer wie auch Quartiere sein mag, die grossen Grundfragen des Verkehrsaufkommens werden dadurch nicht oder nur am Rande berührt. Sie haben wenig mit der Ordnung des Verkehrsgeschehens, der Entstehung, den bevorzugten Verkehrsarten und der Verteilung des Verkehrs zu tun. Es bedarf, sollen echte Fortschritte erzielt werden, einer Auseinandersetzung mit den Grundproblemen.

Die offenen Fragen, die mittels Verkehrspolitik ziel- und massnahmenbezogen angegangen werden müssen, können in Umrissen wie folgt thematisiert werden:

- Menschlich und damit auch ökologisch sinnvoller Umgang mit der Mobilität,
- Ganzheitlich Sicht des Verkehrsgeschehens unter Berücksichtigung gesellschaftlicher und ökologischer Entwicklungen,
- Vermeiden des Eindruckes einer „Bevormundung“ der Verkehrsteilnehmer
- Reduktion staatlicher Massnahmen zum Verkehrsgeschehen auf das Erforderliche, das dann allerdings durchzusetzen ist,
- Erfassen der Bedeutung der Verkehrswirtschaft für die Volkswirtschaft,
- Internationale Gesamtschau, Verzicht auf einseitige nationale Massnahmen,
- Verkehrssparende europäische, nationale und örtliche Raumordnung,
- Funktionale Regionen – wider die Arbeitsteilung in übergrossen Wirtschaftsräumen,
- Grösstmögliche Substituierung des materiellen durch den immateriellen Verkehr,
- Leistungsfähige nationale und internationale Städteverbindungen,
- Verselbständigung der Verkehrsunternehmungen bei hoher Wettbewerbsexposition,
- Optimale Nutzung bestehender Infrastrukturnetze durch Elimination von Engpässen,
- Schienengerechte Logistik der Güter produzierenden und verteilenden Industrie,

(Rotterdam), nota bene aufgrund eines Sonder-Regimes. Obwohl alle andern involvierten Staaten Mitglied der EU/EG sind, blieb es bis heute bei dieser Regelung (zum Vorteil der Schweiz!).

- Entflechtung der europäischen, nationalen und regionalen Verkehrsnetze im allgemeinen, vor allem aber im Überlappungsbereich der Agglomerationen,
- Massstäbe für die menschengerechte Grundversorgung und den ausreichenden Service public,
- Steuerung der Verkehrsflüsse im Bereich des öffentlichen und privaten Verkehrs mit dem Ziel, zeitgerechte Leistungen anbieten zu können, insbesondere auch im Güterverkehr auf der Schiene,
- Energiesparende Technologien für Verkehrsmittel aller Art,
- Einheitliche Sicherheitsphilosophie für alle Verkehrsarten,
- Einordnen des Berufs- und neu des dominant gewordenen Freizeitverkehrs in das Gesamtbild des Verkehrsgeschehens, usw.

Dies sind Hinweise, nichts als Hinweise, aber immerhin Hinweise! Sie machen deutlich, um was es letztlich geht. Auch wird selbst auf dieser abstrakten Ebene sichtbar, dass mit solitären Massnahmen, so nützlich sie im Einzelfall sein mögen, nicht wirkungsvoll operiert werden kann. Das Fechten mit Schlagworten hilft evidenterweise auch nicht weiter. Es bedarf einer ausholenden strategischen Verkehrspolitik, was allerdings nicht gleichbedeutend ist mit der Zusage einer rechtsverbindlichen Verkehrskonzeption.

Aus den Hinweisen dürfen zusätzlich einige Postulate – hier zur Diskussion gestellt und nur indirekt begründet – aktualisiert werden:

- Die Lehren der Verkehrswirtschaft, der Verkehrsplanung und des Verkehrsrechts sind auf Universitätsebene zu stärken, vornehmlich im Verbund mit der Raumordnung.⁴⁸
- Das Verkehrsrecht bedarf einer Neubelebung. Insbesondere ist das Verkehrsverfassungsrecht besser zu strukturieren. Die Verästelungen des Verkehrsrechts der Gesetzes- und Verordnungsstufe von Bund und Kantonen müssen gebremst werden.⁴⁹
- Zur Finanzierung des Verkehrs muss deutlich werden, welche Leistungen die Gemeinwesen und die Verkehrsteilnehmer erbringen, mit und ohne Folgekosten.
- Verkehrspolitik, einseitig geprägt durch Verbote und weitere Einschränkungen, wird der für den Verkehr charakteristischen Interaktion zwischen Angebot und Nachfrage nicht gerecht. Nötig ist eine Phantasie- und Innovationssteigerung, u.a. auch im technischen und planerischen, aber auch unternehmerischen Bereich.
- Der Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern ist zu aktivieren.
- Lebensraumverträgliche und damit auch umweltverträgliche, leistungsfähige und gleichzeitig marktnahe Angebote von Verkehrsleistungen und Infrastrukturen sind zu fördern.
- Lenkungsabgaben auf nachweisbar fragwürdige Verkehrsgeschehnisse sind erwägenswert.
- Verkehrsinfrastrukturen des privaten und öffentlichen Verkehrs sind als Netze leistungsfähig zu erhalten und zu gestalten.

⁴⁸ Die Verkehrswirtschaft wird heute, so sie als Teil der öffentlichen Verwaltung und der öffentlichen Unternehmungen angegangen wird, vornehmlich im Kontext der Lehren des NPM abgehandelt.

⁴⁹ Das Verkehrsrecht wird an den Universitäten nur noch beiläufig gepflegt, am ehesten noch im Kontext des Europa- und des Raumplanungsrechts. Nicht übersehen wird dabei die orientierende Darstellung von: *Jaag Tobias/Müller Georg/Tschannen Pierre/Zimmerli Ulrich*, *Ausgewählte Gebiete des Bundesverwaltungsrechts*, 5.A., Basel/Genf/München 2003. Sie vermittelt einen ersten Zutritt.

- Leistungssteigerungen bestehender (!) Infrastrukturen, insbesondere durch Beseitigung von Engpässen (auch baulichen) wider volkswirtschaftlich fragwürdige Staus drängen sich auf.
- Die Trennung von Betrieb- und Infrastruktur, nachzuholen im Schienenverkehr, ist nötig, weil unterschiedliche Fähigkeiten spielen: Die Infrastruktur optimiert das Potenzial im Raum, der Betrieb versucht dem Marktgeschehen und insbesondere der Nachfrage zu folgen. Die verkehrspolitische Ordnung zwischen Infrastruktur und Betrieb ist seitens der Politik zu definieren und rechtlich zu ordnen.
- Verkehrsfragen (u.a. auch im nationalen und internationalen Luftverkehr) sind sachnotwendig in grösseren räumlichen und sachlichen Zusammenhängen (Ballungsräume, Freizeitgebiete, Arbeitsmärkte, regionale Bedürfnisse, Immissionsbelastungen, Städteverbindungen, überlagernde Verkehrsnetze, usw.) zu stellen, als dies bis heute geschehen ist⁵⁰. Die Raumplanung mit ihrer Fähigkeit, in strukturierten Räumen zu denken, ist zu reaktivieren.
- Verhandlungen mit der EG über deren Beteiligung an den Infrastrukturkosten des Transitverkehrs gemäss Verursacherprinzip sind zu erwägen⁵¹. Allerdings ist Sorgfalt angezeigt, da das Prinzip der freien Durchfahrt durch Drittländer seitens der Schweiz im eigenen Interesse nicht tangiert werden darf.

Selbst beim Hinunterbrechen auf örtliche Probleme gilt es immer, die grossen Zusammenhänge zu bedenken. Der Verkehr entsteht und pflanzt sich aus gesellschaftlichen, wirtschaftlichen Bedürfnissen heraus fort, die selbst mittels der besten (staatlichen) Verkehrspolitik nicht aus der Welt geschaffen werden. Das Verkehrsgeschehen samt seinen Ursachen und Folgen entwickelt sich lokal, spielt regional und ist europa- und weltweit zu orten. Es sind wohl nur wirtschaftliche Zwänge und grundlegende Änderungen im menschlichen Verhalten, die das Bedürfnis und die Neugierde nach Mobilität verändern könnten. Der Verkehr ist ein gegebenes Phänomen, das von vielen Seiten her angegangen, aber nicht verdrängt werden kann. Gesellschaftlich bedacht sein muss, sogar elementar philosophisch und verhaltenswissenschaftlich: Die Menschen einer freien und offenen Gesellschaft können nicht zu einem hoheitlich verordneten „Verkehrs-Glück“ gezwungen werden. Eingriffe als Gebote, Verbote und Sanktionen sind deshalb, soweit vertretbar, auf das sachlich Überzeugende, Zumutbare und Akzeptierbare zu reduzieren, dann aber auch integral durchzusetzen. Die Folgerung, das Schwergewicht verkehrspolitischer Massnahmen müsse auf einem bedachten und dosierten Bündel von hoheitlichen und vor allem auch marktwirtschaftlichen Massnahmen bestehen, darf gezogen werden. Die der Politik immanenten Grenzen dürfen dabei nicht übersehen und überschritten werden.

Alles in allem: Richtig eingestuft ist das Verkehrsgeschehen dann, wenn des Verkehrs zudienende Funktion von Seiten der Verkehrspolitik, der Verkehrswirtschaft und den Verkehrsteilnehmern erkannt wird. Selbstzweck kann und darf der Verkehr nicht sein. Weil er aber zudient, darf die gesellschaftliche und wirtschaftliche, sogar seine volkswirtschaftliche Relevanz nicht heruntergespielt werden.

⁵⁰ In diesem Sinne ist es elementar falsch, die Fragen rund um den Flughafen Zürich einseitig unter dem Gesichtspunkt der Immissionsbelastungen aus Anflug-/Abflugwegen und Warteräumen zu diskutieren. Der Flughafen ist per se ein Wirtschaftsfaktor mit Anforderungen und Auswirkungen über die Landesgrenzen hinaus. Die Debatte müsste deshalb im Kontext des internationalen Nachbarrechts geführt werden, konkret – was die internationale Dimension angeht – u.a. in der deutsch-schweizerischen Raumplanungskommission. Da unter Nachbarschaftsbedingungen kein Staat etwas von einem andern verlangen darf, das er selbst in seinem eigenen Hoheitsbereich nicht durchsetzt, das verlangt das Gebot der Fairness. Er hat auch zu berücksichtigen, was in andern Verkehrsbereichen an Belastungen anfällt.

⁵¹ Die verfassungsrechtliche Grundlage für Verhandlungen mit internationalen Organisationen besteht (Art. 196 Ziff. 3 Abs. 2 lit. f. BV (Übest.))

Mehr als ein allgemeines politisches Programm

Zurück zur Verfassung. Es handelt sich bei ihr nicht um ein frei interpretierbares Programm. Die Versuchung, sie in dieser Art zu lesen, besteht. Mit allgemein gehaltenen Reflexionen, sie handle von der Nachhaltigkeit⁵² und favorisiere deshalb den öffentlichen Verkehr, sie rücke die Würde der Menschen in den Vordergrund und verwahre sich deshalb gegen den Moloch Verkehr usw., wird man ihr nicht gerecht. Bei der Verfassung geht es um verbindliche Normen, welche den Staat und seine innere Gliederung konstituieren, die Freiheit der Bürgerinnen und Bürger schützen, die öffentlichen Aufgaben des Bundes und indirekt der Kantone festschreiben, die Stellung der Eidgenossenschaft im internationalen Umfeld bestimmen usw. Sie ist deshalb mehr als ein Projekte-Palette mit Finanzierungsströmen, deren man sich bedienen kann. Sie ist als das zu lesen, was sie in ihrer rechtlichen Verbindlichkeit ist: Das Grundgesetz.

Aufgrund der Verfassung mit ihren Differenzierungen und der Einstufung des Verkehrs als zudienende Aufgabe ist eine zusammenfassende Definition der schweizerischen Verkehrspolitik letztlich nicht möglich. In Umrissen ist sie aber ansprechbar. Sie zeigt einen *Mix an, der in den Eckwerten a) der persönlichen Freiheit, b) der Wettbewerbsordnung und damit der freien Wahl der Verkehrsmittel, c) der Rechte der Verkehrsteilnehmer⁵³, d) der öffentlichen Interessen an leistungsfähigen Verkehrsinfrastrukturen, e) kompetenter Verkehrsunternehmungen des öffentlichen und privaten Verkehrs, f) ökologischer Voraussetzungen und g) der rechtlichen Ordnung der Sicherheit, des Verhaltens und der Organisation samt Verfahren besteht, ausgerichtet auf die nationalen und internationalen, die volkswirtschaftlichen, unternehmerischen und individuellen Dimensionen der Verkehrsnotwendigkeiten*. Eine Balance ist unumgänglich. Undifferenziert in die eine oder andere Richtung zu ziehen, entspricht nicht der Verfassung.

In diesem Kontext hat der schweizerische Staat traditionellerweise stets die *Infrastrukturseiten stärker betont* als die betrieblichen. Er hat gleichsam von der

⁵² Art. 73 BV sowie Präambel BV und Art. 2 BV. Auch weitere Bestimmungen enthalten Elemente der Nachhaltigkeit. Sie ist in ihrer Bedeutung nicht zu unterschätzen. Allerdings hebt sie das übrige Verfassungsrecht nicht aus den Angeln.

⁵³ Die Rechtsstellung des Verkehrsteilnehmers ist im geltenden Recht nebensächlich behandelt. Immerhin zeichnet die Verfassung den Gemeingebrauch an öffentlichen Strassen auf und gewährleistet deren gebührenfreie Benützung (Art. 82 Abs. 3 BV). Der freie Zutritt zu den öffentlichen Verkehrsmitteln wird in der Verfassung nicht angesprochen, doch kann aus der Funktionen der Eisenbahnen usw. auf deren öffentliches Angebot geschlossen werden, was impliziert, dass der Verkehrsteilnehmer freien Zugang hat. Hingegen kann nicht auf die unentgeltliche Benützung geschlossen werden. Die Verkehrsunternehmungen verfügen nur als Strassentransportunternehmungen des Güterverkehrs über einen Rechtsanspruch auf Erteilung einer hoheitlichen Bewilligung, ihre Leistungen nach den Regeln des Marktes anbieten zu können. Den Unternehmungen des öffentlichen Verkehrs käme diese Rechtsstellung nur dann zu, wenn sie integral der Ordnung der Wirtschaftsfreiheit (Art. 94 ff. BV) unterstehen würden. Dafür hat sich der (einfache) Bundesgesetzgeber bis dato im Bereich des öffentlichen Verkehrs nicht in allen Teilen entschieden. Er geht von einem Konzessionssystem aus oder wählte die Spezialgesetzgebung. Vgl. dazu die Spezialgesetzgebung zu SBB, Post und Swisscom, sodann die rechtlich unterschiedlich konzipierte Gesetzgebung zum Strassentransport und zu den Eisenbahnen, zum Luftverkehr, zu den Personentransporten auf der Schiene, dann aber auch zu den Rohrleitungen und zur Schifffahrt, u.a. Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (SR 742.101); BG über die Schweizerischen Bundesbahnen vom 20. März 1998 (SR 742.31); BG über die Luftfahrt vom 21. Dezember 1948 (SR 748.0); Postgesetz vom 30. April 1997 (SR 783.0); BG über die Organisation der Postunternehmung vom 30. April 1997 (SR 783.1); Fernmeldegesetz vom 30. April 1997 (SR 784.10); BG über die Organisation der Telekommunikationsunternehmung des Bundes vom 30. April 1997 (SR 784.11); BG über die Personenbeförderung und die Zulassung als Strassentransportunternehmung vom 18. Juni 1993 (SR 744.10).

Leistungsfähigkeit der Anlagen und deren Einbindung in den Lebensraum Schweiz her disponiert, während das Betriebliche Unternehmungen anvertraut wurde. Sie sind dafür prädestiniert. Diese konzeptionelle Ausrichtung, die geschichtlich zwar mit der Topographie des Landes zu tun hat, kann weiterverfolgt werden, und zwar mit der Begründung, dass das öffentliche Interesse primär bei der Infrastruktur und dem von dort her disponierbaren Angebot liegt, während die im Wettbewerb sachlich und zeitlich angezeigten *Verkehrsleistungen durch die Verkehrsunternehmungen* zu erbringen sind. Solche vermag der Staat nicht aus sich heraus zu gewährleisten – ihm fehlen Erfahrung und Kompetenz. Dazu bedarf es marktexponierter Unternehmungen. Bei den Bahnen gilt es vor diesem Hintergrund, die Infrastruktur vom Betrieb zu trennen⁵⁴, also den Wettbewerb auf der Schiene zuzulassen. Für die Luftverkehrspolitik hat der gleiche Grundsatz die Konsequenz, dass im Mittelpunkt staatlicherseits die Flughäfen sowie die Luftverkehrsstrassen und nicht die einzelnen Luftverkehrsgesellschaften stehen müssen, auch wenn letztlich deren konkretes Leistungsangebot für die Standortqualität der Schweiz zählt.⁵⁵ Im Strassenverkehr ist übrigens der hier entwickelte Grundsatz seit langem realisiert: Der Staat plant, baut und unterhält die Strassen, die Einzelnen und die Transporteure erbringen die Verkehrsleistungen.

Neben allem andern ist immer wieder bewusst zu machen: Schweizerische Verkehrspolitik ist relativ eng vernetzt mit dem *Rechtsstaat und der Demokratie*. Sie baut eben auf dem Recht auf, vor allem auf der Verfassung und den Gesetzen des Bundes und der Kantone. Deren Merkmale prägen sie. Der Konnex von Recht und Demokratie wird darüber nicht irrelevant. Die Legitimation des Verkehrsrechts und der Verkehrspolitik schafft erst die Demokratie – und dies ist schwergewichtig eine Demokratie der Gesetzgebung. Nota bene – auf diesem Weg entwickelt sich auch die Basis für eine hohe Akzeptanz gegenüber Eingriffen in die Verkehrsfreiheit, finanziellen Belastungen und auftretende Mängel. Die häufig anzutreffende Neigung, über Vorentscheide und Gutachten herauszufinden, wie man in der Verkehrspolitik am Recht, an der Verfassung und gleichzeitig an den Bürgerinnen und Bürgern vorbeikommt, das ist keine staatspolitische Tugend – weder auf der Bundesebene noch im örtlichen Bereich. Sie übersieht den Rückbezug zur Bürgerschaft und damit zur Öffentlichkeit.

Für die Bundesebene illustriert gilt für die unmittelbar anstehenden verkehrspolitischen Absichten – bezogen auf das Recht: Der Entwurf einer Politik zugunsten des Verkehrs in den Agglomerationen führt an der Frage nach den Kompetenzen des Bundes gegenüber den Ballungsgebieten nicht vorbei, zumal die Verkehrspolitik mit der allgemeinen Besiedlungs- und also mit der Raumordnungspolitik sachlich zwingend verbunden ist.⁵⁶ Auch ruft die Finanzierung des sog. Agglomerationsverkehrs, wenn Mittel aus der Verbrauchssteuer auf

⁵⁴ Nicht nur rechnerisch, wie dies heute bei den SBB der Fall ist. Nur auf dieser Basis kommt es zu einem Wettbewerb zwischen den Eisenbahnunternehmungen. Dies ist mindestens auf nationalen und internationalen Strecken sinnvoll. Das EG-Recht zielt in diese Richtung. Siehe dazu *Epiney Astric/Gruber Reto*, Verkehrsrecht in der EU, a. a. 0.

⁵⁵ Solange sich mit der Luftfahrt nationale Prestigefragen verknüpfen, wird auch die Schweiz den Betrieb einer oder mehrerer schweizerischer Luftverkehrsgesellschaften – gegebenenfalls wider die bessere Einsicht – unterstützen müssen.

⁵⁶ Die Kompetenzen des Bundes zum Problembereich der Agglomerationen sind relativ eng und wenig konzeptionell orientiert. Er hat gemäss Art. 50 Ab. 3 BV, also der einzigen Bestimmung der BV, die sich nominell mit den Agglomerationen befasst, bei der Erfüllung seiner Aufgaben auf die Städte und eben die Agglomerationen Rücksicht zu nehmen. Er kann im Rahmen seiner Kompetenzen zu den Eisenbahnen, den Nationalstrassen usw. den Aspekt der Agglomerationen behandeln, allerdings nicht im Sinne einer umfassenden Agglomerationspolitik, sondern lediglich als Rücksichtnahme auf die Agglomerationen. Das was der Bund bräuchte, um Agglomerationspolitik mit abgestimmter Verkehrspolitik zu betreiben, das wäre eine erweiterte Raumplanungskompetenz, basierend auf einem geänderten Art. 75 BV. Ob die Kantone allerdings bereit sind, dem Bund solche Kompetenzen abzutreten, dies ist offen. Dass im übrigen Agglomerationspolitik eine Städtepolitik voraussetzt, erhöhte die Hürde gleich nochmals.

Treibstoffen über die strassenseitigen Verwendungszwecke hinaus mobilisiert werden sollten, nach einer Erweiterung von Art. 86 BV, zumal dieser die Verwendungszwecke abschliessend aufzählt, eine zusätzliche Aufgabenfinanzierung nur aufgrund einer Verfassungsänderung zulässt und im übrigen die Mittel dem Strassenverkehr widmet. Auch ein „road pricing“ ist ohne Verfassungsänderung und darum ohne demokratisches Votum nicht zu haben.⁵⁷ Einseitige Prioritätssetzungen zugunsten der Strasse oder der Schiene würden ihrerseits Novellierungen der Verfassung erfordern.⁵⁸ Auch ruft die Verwendung zweckgebundener Mittel zugunsten anderer Aufgaben als im Zusammenhang des Strassenverkehrs, wie dies mit aufgelaufenen Strassenabgaben geschieht, zwingend nach Beachtung der Verfassung, soweit es nicht – im begrenzten Rahmen – um die Bewirtschaftung der Liquidität geht. Die aktuelle Praxis der Hortung billigen Geldes aus dem Strassenverkehr wirft gewichtige Rechtsfragen auf.⁵⁹ Der Verzehr von NEAT-Reserven durch Projektänderungen ist gemessen an üblichen Rechtsvorstellungen über die Reserven als Grundlagen der Finanzierung der Teuerung und unvorhersehbarer Gegebenheiten, wie sie mit dem Tiefbau einher gehen, eher fragwürdig, auch deshalb, weil im Rahmen einer Übergangsbestimmung das Bild einer geschlossenen Finanzierung suggeriert wird.⁶⁰ So kommt es, wenn diese Vorstellungen nicht mehr aufrecht erhalten werden, dass die Finanzierung der NEAT und darüber hinaus der Transitachsen von Grenze zu Grenze (allenfalls sogar des gesamten öffentlichen Verkehrs?) auf neue verfassungsrechtliche Grundlagen gestellt werden muss.⁶¹ Auf alle Fälle sind die Bahnen

⁵⁷ Art. 82 Abs. 3 BV. Im übrigen ist zu bedenken, dass bei der Einführung eines allgemeinen „road pricing“ das Verhältnis zu den heutigen Abgaben neu bedacht werden müsste. Eine beliebig Kumulation von Verkehrsabgaben ist nicht denkbar. Folglich müssten gleichzeitig mit der Einführung neben Art. 82 Abs. 2 BV die Art. 85 und 86 BV und das Recht der Kantone, kantonale Motorfahrzeugsteuern zu erheben, hinterfragt werden. Die These, es sei möglich über Bewilligungen der Bundesversammlung ein road pricing einzuführen, verkennt, dass die Verfassung nur Ausnahmewilligungen zulässt, bei denen es sich bekanntlich um Ausnahmen handeln um, also um spezifische Sonderfälle.

⁵⁸ Art. 87 BV ist nicht als allgemeine Bestimmung des öffentlichen Verkehrs ausgestaltet. Und Sie enthält keine Prioritätssetzung. Dies gilt mutatis mutandis auch für die Bestimmungen über die Strassen resp. den Strassenverkehr (Art. 82, 83, 85 und 86 BV), auch wenn auffällt, dass die Finanzierung geregelt und mit der Auflage versehen ist, diese im Zusammenhang mit den Strassen resp. dem Strassenverkehr zu verwenden (Art. 85 Abs. 2 BV, Art. 86 Abs. 3 BV). Die Verlagerung auf die Schiene gemäss Art. 84 BV betrifft einen Sonderfall, nämlich den „alpenquerenden Gütertransitverkehr von Grenze zu Grenze“.

⁵⁹ Es geht hier um die Auslegung von Art. 85 Abs. 2 BV sowie von Art. 86 BV, insbesondere Abs. 3 daselbst. Aktuell ist die Rede davon, dass der Bund rund 3,5 Milliarden Franken der zweckgebundenen Gelder (noch) nicht zweckkonform ausgegeben, sondern im Bereich der Bewirtschaftung flüssiger Mittel (auf Zeit) für andere Belange eingesetzt haben soll.

⁶⁰ Es ist doch evident, dass mit der Vorlage über die Eisenbahngrossprojekte (Art. 196 Ziff. 3 BV, sog. FinöV-Vorlage) Volk und Stände ja gesagt haben zur NEAT, zur BAHN 2000 und zum Anschluss der Ost- und Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz sowie zur Verbesserung des Lärmschutzes entlang der Eisenbahnstrecken. Die Aufgaben stehen, rechtlich betrachtet, gleichwertig nebeneinander. Wortlaut und Sinn lassen keine Zweifel aufkommen. Ohne Verfassungsänderung die eine oder andere Aufgabe zu unterdrücken, geht nicht an, auch wenn der Erlass besonderer Gesetze (verstanden als fakultativ-referendumpflichtige Vorlage, Art. 163 BV) ausdrücklich vorbehalten worden ist (Art. 196 Ziff. 3 Abs. 4 BV). Siehe dazu bezüglich NEAT, den BB über den Bau der schweizerischen Eisenbahn- Alpentransversale (Alpentransitbeschluss) vom 4. Oktober 1991 mit seitherigen Änderungen (SR 742.104). Dass mit Arbeiten im Tiefbau Unvorhergesehenes verbunden ist, versteht sich. Diese Rubrik betrifft neben der Teuerung, so sie nicht eingerechnet ist, unmittelbar und situativ zu entscheidende Anpassungen im Rahmen des genehmigten Gesamtprojektes, vor allem aber Arbeitsabläufe bedingt durch Entscheidungsnotwendigkeiten aufgrund angetroffener tatsächlicher Gegebenheiten. Eigentliche Projekterweiterungen, so sie nicht ausdrücklich vorbehalten worden sind (zum Beispiel zugunsten des technologischen Fortschrittes), werden nicht erfasst. Erhöhungen der Sicherheit aufgrund einer neuen, präjudizierenden Sicherheitsphilosophie bei Teilabschnitten, stellen Projektänderungen dar, denn Projekt und Anlagen- resp. resultierende Betriebssicherheit bilden im Rahmen einer Projektidee eine sachliche Einheit.

⁶¹ Die verfassungsrechtlichen Aussagen in Art. 196 Ziff. 3 BV (Übst., sog. FinöV-Vorlage) sind nicht in allen Teilen luzid. Die Details sind dem BB über das Reglement des Fonds für die Eisenbahngrossprojekte vom 9. Oktober 1998 (SR 742.140) zu entnehmen. Immerhin wird klar, dass der Bund für die Bevorschussung zuständig ist und sich bei hohen Aufwendungen dafür verschulden muss. Die Rückzahlungen erfolgen aus den

vorhersehbar nicht in der Lage, die ihnen verbleibenden Kosten von 25% der Gesamtaufwendungen der NEAT⁶² zu tragen, wie sie auch nicht in der Lage sein werden, die bereits heute erkennbar nötig werdenden Entflechtungsmassnahmen zwischen dem Transitverkehr und den nationalen/regionalen Verkehrsströmen zu finanzieren.

Faire Verkehrspolitik

Das Auflaufen und das Orientieren am Recht verhelfen, und dies ist entscheidend, die verbindlichen Grundlinien der Politik im allgemeinen und der Verkehrspolitik im besonderen zu erkennen, die Kompetenzen und Verantwortlichkeiten abzuleiten, konkrete Vorhaben demokratisch legitimiert zu verfolgen und die Finanzierung öffentlich sicherzustellen sowie unter Kontrolle zu behalten, dann aber auch zum Eingehen auf die Bürgerinnen und Bürger resp. deren positive Anliegen und negative Bedenken. Sicherlich, das Recht ist änderbar, sogar die Verfassung, wie wir dies unterstrichen haben.⁶³ Und es soll geändert werden, wenn die tatsächlichen Verhältnisse und die politische Wertung dies erfordern, allerdings nach Massgabe der verfassungsrechtlich vorgesehenen Verfahren, also im Rahmen der demokratischen Gesetzgebung.

Verkehrspolitik mündet somit in Demokratiefragen. Demokratie jedenfalls heisst Lernen, heisst Verstehen, heisst kommunizieren – auch in heiklen Grenzfragen, heisst vor allem aber „Nicht-Verketzern“, „Nicht-Besser-Wissen“, heisst positiv: „Reifen-Lassen“, Legitimieren und allseits Vertrauen begründen. Das sind hohe Werte, die mit dem Recht, geboren aus der Demokratie, einhergehen. Sie sind auf die Verkehrspolitik zu übertragen.

Davon ist in den täglichen Debatten zum Verkehrsrecht teilweise wenig zu spüren. Gemessen an den verbreiteten verkehrspolitischen individuellen, gruppen- und parteinahen „Glaubenshaltungen“, Interessenanliegen sowie hart formulierten, auseinanderdriftenden Vorstellungen der Umsetzung der Ziele ist ein *Stil- und Sinneswandel nötig*. Gesucht sind respektwahrende Wege und Vertrauen ausstrahlende Lösungen im Bereich der gemeinsamen Bewältigung gemeinsamer Probleme und der Führung des Gemeinwesens – auf der Basis des Prinzips Fairness. Das zentrale Thema der schweizerischen Verkehrspolitik müsste vor diesem Hintergrund sein: *Faire Verkehrspolitik* – als Anforderung an alle Beteiligten des Verkehrs und der Politik, unter erhöhtem Rechtsbewusstsein. Das Recht vermittelt jedenfalls objektive Grundlagen. Und so lässt sich formulieren:

Für die Verkehrspolitik gilt, was für die Politik im allgemeinen gilt: *Gute Politik geht vom Recht aus und auf das Recht zu.* Das Verkehrsrecht, insbesondere das Verkehrsverfassungsrecht gibt ihr Struktur und Ziele vor. Und sie gibt sich neue Ziele und Strukturen durch die Fortentwicklung der Verfassung und der Gesetzgebung.

Küsnacht/Zürich, 27. April 2004

verfassungsrechtlich vorgesehenen Finanzquellen – und dazu würden die Beitragszahlungen der Bahnen gehören, die bekanntlich 25% der Kosten der NEAT, BAHN 2000 und der Anschlüsse der Ost-Westschweiz an das europäische Hochleistungsnetz als Darlehen erhalten und diese marktgerecht zurückzubezahlen haben (Art. 196 Ziff. 3 Abs. 2 lit.d BV). Je grösser die Kosten vor allem der NEAT werden, desto weniger werden die Bahnen dazu in der Lage sein. Realistischerweise muss eine Reduktion der Bauvorhaben samt neuer Finanzierung erwogen werden. Dies aber bedingt eine Verfassungsänderung.

⁶² ohne die Kosten der Lärmbekämpfung.

⁶³ Art. 192 Abs. 1 BV

